



**CONSEJO DE ESTADO**  
**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**  
**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero Ponente: OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**

**Bogotá, D. C.** dos (2) de mayo de dos mil veinticinco (2025)

**Radicación:** 13001 23 33 000 2014 00456 01

**Accionante:** Abzalón de Jesús Torres Echeverría

**Accionado:** Municipio María la Baja, el Departamento de Bolívar, la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia S.A., el Ministerio de Salud y Protección Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

**Tesis:** Vulnera los derechos colectivos invocados en la demanda, la falta de prestación de servicios básico, en materia de saneamiento, acceso al agua potable, vivienda y salud a una comunidad desplazada que reside irregularmente en un predio privado.

**ACCIÓN POPULAR – SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA**

---

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la Procuraduría 3 Ambiental y Agraria de Cartagena y el Defensor del Pueblo – Regional Bolívar en contra de la sentencia proferida el 20 de septiembre de 2018, por el Tribunal Administrativo de Bolívar que negó las pretensiones de la demanda.

**I. SÍNTESIS DEL CASO**

**1.1.** El señor Abzalón de Jesús Torres Echeverría, actuando en calidad de miembro del Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo -ILSA, promovió la acción popular de la referencia, solicitando la protección de los derechos colectivos a un ambiente sano, moralidad administrativa, salud y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la



salubridad pública, acceso a servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida con un enfoque diferencial de género, edad y poblacional de los habitantes de la vereda de Paso el Medio<sup>1</sup>.

**1.2.** En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*“1. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva amparar y ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja -Art. 311 de la Const. Nacional y Art. 8 del Decreto N° 1575 de mayo 9 de 2007 y numeral 5.1 del Art. 5 de la Ley 142 de 1994), Departamental (la Gobernación de Bolívar -Art. 366 de la Const. Nal., el Art. 8 del Decreto N° 1575 de mayo 9 de 2007 y el numeral 7.2 del Art. 7 de la Ley 142 de 1994), Nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio de la Protección Social y Ministerio del Interior (Art. 4 y 5 del Decreto N°1575 de mayo 9 de 2007 y el Art. 366 de la Const. Nal. y numeral 8.4 y 8.6 del Art. 8 de la Ley 142 de 1994, Decreto 097 de 2006), la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998) Banco Agrario (subsidio de vivienda de interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), el amparo y realización de los derechos e intereses colectivos de la comunidad de la vereda de Paso el Medio del corregimiento de Matuya, Municipio de María La Baja del Departamento de Bolívar, como son: Derechos e intereses colectivos Económicos, Sociales y Culturales y del Ambiente, en cuanto al goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, la salud y la salubridad pública, el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada (Proyecto de Vivienda de Interés Social Rural para Población Desplazada y un sistema moderno de Saneamiento Básico y Agua Potable), y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida con un enfoque diferencial de género, edad y poblacional de los habitantes de las comunidades de la vereda de Paso el Medio, Municipio de María La Baja del departamento de Bolívar.*

*2. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar que cese toda conducta que por acción u omisión, la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja (Departamental (la Gobernación del departamento de Bolívar) y Nacional (el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior, la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998), Banco Agrario (subsidio de Vivienda de Interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), pueda generar daños contingentes, amenazas, la vulneración o agravio a la comunidad de la vereda de Paso el Medio del Corregimiento de Matuya del Municipio de María La Baja del*

<sup>1</sup> Folios 1 a 35 del cuaderno 1.



Departamento de Bolívar, en cuanto a sus derechos e intereses colectivos como los Económicos, Sociales y Culturales y del Ambiente, goce de un ambiente sano de conformidad con lo establecido en la Constitución, las leyes y las disposiciones reglamentarias, la moralidad administrativa, la salud y salubridad pública, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el acceso a servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

3. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja -Art. 311 de la Const. Nacional y Art. 8 del Decreto N° 1575 de mayo 9 de 2007 y numeral 5.1 del Art. 5 de la Ley 142 de 1994), Departamental (la Gobernación de Bolívar -Art. 366 de la Const. Nal., el Art. 8 del Decreto N° 1575 de mayo 9 de 2007 y el numeral 7.2 del Art. 7 de la Ley 142 de 1994), Nacional (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio del Interior y Ministerio de la Protección Social (Art. 4 y 5 del Decreto N°1575 de mayo 9 de 2007 y el Art. 366 de la Const. Nal. y numeral 8.4 y 8.6 del Art. 8 de la Ley 142 de 1994, Decreto 097 de 2006), la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998) Banco Agrario (subsidio de vivienda de interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), la dotación del Acueducto (Planta del Pontaje del Viento – Caserío La Suprema u otra más cercana a la comunidad) de una infraestructura adecuada para una capacidad suficiente y necesaria que responda a la demanda actual del Municipio de María La Baja, y su sector Rural, especialmente, a la vereda de Paso el Medio y al reparación de la Planta de Tratamiento de agua y el restablecimiento del suministro de agua Potable, para todo el Municipio de María La Baja.

4. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja (Departamental (la Gobernación del departamento de Bolívar) y Nacional (el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior, la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998), Banco Agrario (subsidio de Vivienda de Interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), la dotación de un Sistema Moderno de Saneamiento Básico (Alcantarillado y recolección de residuos Líquidos y Sólidos) ( que responda a la demanda actual del Municipio de María La Baja y su Sector Rural, en especial, a la vereda de Paso el Medio – María la Baja.

5. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja (Departamental (la Gobernación del departamento de Bolívar) y Nacional (el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior, la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998), Banco Agrario (subsidio de Vivienda de Interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), el suministro provisional de Agua Potable a través de carros tanques y la construcción de un Tanque elevado de almacenamiento de Aguas para consumo humano de manera provisional, mientras se suministra de manera definitiva las acometidas y el servicios de Agua Potable y el de un Sistema Moderno de Saneamiento Básico



*(Alcantarillado y recolección de residuos Líquidos y Sólidos) para la comunidad de la vereda de Paso el Medio del Municipio de María La Baja – Bolívar.*

*6. Solicitamos del operador jurídico de la competencia, se sirva ordenar a la Administración Pública en el nivel municipal (la Alcaldía Municipal de María la Baja (Departamental (la Gobernación del departamento de Bolívar) y Nacional (el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Territorial Rural, Ministerio de la Protección Social, Ministerio del Interior, la Presidencia de la República (Arts. 41 y 68 de la Ley 489 de 1998), Banco Agrario (subsidio de Vivienda de Interés Social Rural), Aguas de Bolívar S.A. ESP (Ley 194 de 1994 – Servicios Públicos), Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y Unidad Especial Administrativa de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (Ley 1448 de 2011), que de urgencia se diseñe e implemente, una Política de Salud y Salud Pública, para todo el Municipio de María La Baja, en especial, para la vereda de Paso el Medio corregimiento de Matuya, Municipio de María La Baja – Bolívar teniendo en cuenta, el enfoque diferencial de la edad a los niños, de género a las mujeres, cabeza de hogar y población desplazada.”<sup>2</sup> (Subrayas del original).*

### 1.3. Como sustento de las pretensiones adujo lo siguiente:

La parte accionante refirió que una de las consecuencias del conflicto armado en el país fue el desplazamiento forzado, el cual en la zona de los Montes de María ascendió a seiscientos mil (600.000) personas y específicamente, en la zona del Municipio de María La Baja, a diecisiete mil cuatrocientos noventa y cinco (17.495) habitantes.

Anotó que, en los años 1990, 1993 y 2004, el corregimiento de Santa Fe de Hicotea (parte alta de los Montes de María) quedó desocupado tras el desplazamiento forzado al que fueron sometidos y que, posteriormente, alrededor del año 2009, dicha población retornó a la zona y empezó a construir, sin acompañamiento estatal, la comunidad de Paso El Medio, corregimiento de Matuya, Municipio de María La Baja, Bolívar.

Frente a las problemáticas identificadas en esta área, las personas que allí residen no gozan de atención a servicios de salud, a acceso a una vivienda digna, ni acceso a los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y recolección de basuras.

Adujo que, respecto al servicio de salud, de treinta y dos (32) familias que componen la comunidad de Paso El Medio, solo dos (2) núcleos familiares tienen acceso al servicio de atención médica y siete (7) núcleos familiares han utilizado el servicio de

<sup>2</sup> Visible a folios 27 a 30 del Cuaderno del Tribunal.



ambulancia. Reprochó que esas comunidades aún acuden a los esquemas tradicionales para tratar sus problemas de salud debido a las condiciones de pobreza absoluta en las que se encuentran. Precisó que no tienen acceso a servicios farmacéuticos. Informó que los niños son cuidados en su mayoría por las madres, lo que demuestra la imposición tradicional de los roles de la mujer y del hombre.

Sobre los problemas de vivienda, informó que treinta (30) de los núcleos familiares que habita la vereda de Paso El Medio vive en ranchos con pisos de tierras y paredes de madera y dos (2) en chozas con pisos de tierra y paredes de bahareque; los techos de la vivienda de veintinueve (29) familias son en zinc y los demás en paja; veintidós (22) viviendas cuentan con dos (2) habitaciones y diez (10) viviendas tienen únicamente una habitación; veintiocho (28) familias cuentan con cocinas dentro de la unidad habitacional y cuatro (4) núcleos familiares no tienen cocina; ninguna familia posee baño y dentro de cada vivienda habitan en su mayoría más de tres (3) personas.

Finalmente, en cuanto a los servicios públicos, alegó que de los treinta y dos (32) núcleos familiares, treinta y uno (31) utilizan agua del pozo para el consumo humano; un (1) núcleo consume agua del río. Adujo que veintiocho (28) núcleos familiares tienen un manejo de sus excretas a campo abierto y una (1) familia lo hace en su propia unidad habitacional. En lo relacionado con el manejo de las basuras, anotó que veintisiete (27) núcleos familiares las queman, dos (2) familias la utilizan como abono y las familias restantes las vierten en campo abierto. Mientras que, frente a la energía eléctrica, treinta y un (31) familias utilizan lámparas para alumbrarse y un (1) núcleo manifiesta que utiliza velas.

Respecto a la seguridad en la alimentación de esta comunidad, expuso que el cultivo de pan coger es escaso lo que les impide generar proyectos productivos para asegurar la subsistencia.

Precisó que a la comunidad de Paso El Medio se le deben amparar sus derechos colectivos con un enfoque diferencial de género, de edad y teniendo en cuenta que se trata de una comunidad que fue desplazada forzosamente.



Consideró que existe incumplimiento del deber funcional de los diferentes entes del nivel central y de los entes territoriales, según lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política y que no se ha cumplido con la obligación estatal de proporcionarle a sus habitantes, especialmente a los desplazados forzosamente, vivienda, vida digna, servicios públicos en forma oportuna y eficiente y salubridad pública.

## II. TRÁMITE DE LA ACCIÓN

2.1. Por auto del 4 de noviembre de 2014 el **Tribunal Administrativo de Bolívar** admitió la demanda y ordenó la notificación personal al Municipio de María La Baja, al Departamento de Bolívar, a la Presidencia de la República, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Banco Agrario de Colombia S.A., al Ministerio de Salud y Protección Social, al Ministerio del Interior y de Justicia, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (en adelante UAEGRTD) y Aguas Bolívar S.A. E.S.P<sup>3</sup>.

2.2. Mediante escrito radicado el 6 de mayo de 2015, **Aguas de Bolívar S.A. E.S.P.**, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones, para lo cual expuso que es el Municipio de María La Baja y los organismos competentes los entes llamados a corroborar la condición de desplazamiento de los habitantes de la población de Paso El Medio.

Precisó que los fundamentos fácticos descritos por el actor y relacionados con las condiciones socio económicas tales como la atención en salud, el acceso a una vivienda digna y a la seguridad alimentaria, responden a consideraciones del demandante y a conclusiones derivadas del análisis de información técnica que deberá ser demostrada.

Señaló que conforme con la Ley 142 de 1994, los municipios tienen la obligación de garantizar la adecuada prestación de los servicios de agua potable y saneamiento básico. Agregó que el Gobierno Nacional, a través del viceministro de Agua y Saneamiento y del Programa Agua para la Prosperidad, planifica y armoniza los

---

<sup>3</sup> Folio 164 a 165 ibídem.



recursos y esquemas regionales de prestación de servicios a nivel de cada departamento en el país, según lo dispuesto en el Decreto 2246 de 2012.

Añadió que esa empresa es la Gestora del Plan Departamental de Aguas, constituido en el Departamento de Bolívar y se encarga de la implementación y seguimiento a la ejecución del Programa Agua para la Prosperidad de Bolívar – Plan Departamental de Aguas. Agregó que únicamente tiene competencia para lo relacionado con el servicio de agua potable en las cabeceras municipales del Departamento de Bolívar, es decir, no tiene competencia legal o administrativa para atender temas relacionados con la población desplazada, salud o vivienda, temas sobre los que versa la presente acción popular.

Aclaró que la Secretaría de Hábitat del Departamento de Bolívar es el ente que tiene competencia para el tema relacionado con el servicio de agua potable en los corregimientos del Departamento de Bolívar y es la encargada de coordinar junto con los municipios las inversiones requeridas en el sector<sup>4</sup>.

2.3. En escrito del 6 de mayo de 2015, el **Departamento de Bolívar**, contestó la demanda por conducto de apoderado, manifestando que la eventual responsabilidad en el presente asunto desborda el ámbito de competencias de ese ente. Frente al derecho colectivo a la moralidad administrativa, precisó que no se aportaron pruebas que demuestren la mala fe en su actuación y que, por el contrario, desde el 2007 ha emprendido las acciones tendientes a mitigar la carencia de viviendas.

Sostuvo que la Gobernación de Bolívar no es responsable de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de los municipios, por lo que no existe nexo causal entre las pretensiones de la demanda y las competencias que le han sido asignadas a la gobernación, según lo dispuesto en el artículo 311 de la Constitución Política, artículo 5 de la Ley 142 de 1994 y artículo 8 del Decreto 1575 de 2007.

Añadió que no se puede confundir la implementación del Plan Departamental de Agua con las responsabilidades y competencias de cada municipio. Aclaró que el Plan Departamental de Agua consiste en estrategias de tipo fiscal, presupuestal,

---

<sup>4</sup> Folios 202 a 205 del cuaderno 2.



político, institucional, técnico y financiero que bajo la coordinación del departamento se formulan para la implementación de esquemas regionales de prestación de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado<sup>5</sup>.

2.4. Por su parte, el **Ministerio de Salud y Protección Social**, respondió el libelo introductorio afirmando que es el ente rector en materia de seguridad social integral y que le corresponde, conforme lo dispuesto en el Decreto 4107 de 2011, la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del sector salud y del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como dictar las normas técnicas, administrativas y científicas de obligatorio cumplimiento para el sector. Precisó que no tiene dentro de sus competencias legales las de realizar construcciones o edificaciones, ni la dotación de acueducto y suministro de agua potable.

Anotó que el servicio de salud para las personas desplazadas se presta de manera descentralizada, a través de las instituciones prestadoras de servicios de salud contratadas por las aseguradoras encargadas del aseguramiento de dicha población, en el marco del Sistema General de Seguridad Social en Salud.

Expuso que para la atención de grupos vulnerables, el Gobierno ha establecido normas específicas que permiten impactar la problemática en salud con enfoque diferencial, dentro de las que se encuentran: (i) la Ley 1448 de 2011, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y su Decreto Reglamentación 4800 de 2011, en el que se establecieron los mecanismos y herramientas para buscar asistencia y reparación a las víctimas del conflicto armado y (ii) el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado – PAPSIVI, en armonía con la Ley 1438 de 2011.

Resaltó que la política de salud debe estar contemplada en los planes de desarrollo territorial de los municipios, en consonancia con los departamentos y la Nación, en el marco de la Ley 1450 de 2011.

---

<sup>5</sup> Folios 213 a 230 del cuaderno 2.



Indicó que la prestación de servicios de salud a la población se garantiza mediante las entidades promotoras de salud y las entidades territoriales en el caso de la población pobre y vulnerable. Para tal fin, aquellas deben contar con una red prestadora de servicios de salud como lo preceptúa el Decreto 4747 de 2007 y las entidades territoriales con una red de prestadores (programa territorial de reorganización, rediseño y modernización de las redes de Empresas Sociales del Estado – PTRRM), la cual debe ser viabilizada por el Ministerio de Salud y protección Social en cumplimiento de la Ley 1450 de 2011.

Específicamente, señaló que el Departamento de Bolívar cuenta con una red de prestadores viabilizada por ese ministerio, en la cual para el caso concreto de la atención en salud para el Municipio de María La Baja, dispone de un grupo de seis (6) prestadores de servicios debidamente habilitados, de los cuales se tiene un prestador público (la ESE Hospital Local de María La Baja), un prestador independiente y cuatro (4) IPS privadas.

En el Programa Territorial de Reorganización, Rediseño y Remodernización de las redes de empresas sociales del Estado, el Departamento tiene como prestador público a la ESE Hospital Local de María La Baja, que cuenta con once (11) sedes, una principal en el casco urbano de este municipio, un centro de salud en el Corregimiento de San Pablo y nueve (9) puestos de salud.

Explicó que en materia de atención en salud a las víctimas, la Oficina de Promoción Social del Ministerio de Salud y Protección Social ha liderado el desarrollo e implementación del Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI que consta de dos componentes específicos: 1) atención psicosocial y 2) atención integral en salud para las víctimas del conflicto armado en Colombia, el que en el Municipio de María La Baja, se ha implementado en dos fases, en la primera, se suscribió en el año 2013 un convenio con la Organización Internacional para las Migraciones, que se ejecutó desde el 21 de junio de 2013 hasta el 30 de julio de 2014, lapso en el que se contrataron ciento veintiséis (126) equipos psicosociales; y en la segunda, se atendieron un total de ochenta y dos mil ciento cincuenta y seis (82.156) víctimas del conflicto armado en las modalidades individual, familiar y comunitaria, de las cuales, tres mil trescientas setenta y un (3.371) atenciones, correspondieron al Departamento de Bolívar



Adujo que con la finalidad de dar continuidad a la atención psicosocial a las víctimas del conflicto armado, mediante la Resolución 713 de 2015, esa cartera ministerial destinó recursos para esa vigencia fiscal por valor de quince mil millones de pesos (\$15.000.000.000) para el subproyecto “Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas del Conflicto Armado”, de los cuales al Departamento de Bolívar se asignaron mil cuatrocientos cincuenta y cinco millones trescientos noventa y ocho mil pesos(\$1.455.398.000).

Agregó que en el Departamento de Bolívar se priorizaron trece (13) municipios para la implementación del PAPSIVI, entre los cuales se encuentra María La Baja, San Juan de Nepomuceno, El Carmen de Bolívar, entre otros<sup>6</sup>.

2.5. El 7 de mayo de 2015, la **UAEGRTD**, contestó la demanda por conducto de apoderado e indicó que no le constan las aseveraciones narradas en los hechos de la demanda y que las manifestaciones del actor se refieren a aspectos que no hacen parte del marco funcional de dicha entidad.

Anotó que únicamente tiene competencia frente a los procesos relacionados con los procesos de restitución de tierras en favor de víctimas de despojo o abandono forzoso de las mismas, con ocasión del conflicto armado y en el marco de la Ley 1448 de 2011, en especial los artículos 3, 74 y 75<sup>7</sup>.

2.6. El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural**, indicó que se opone a las pretensiones de la demanda toda vez que las actuaciones de la administración se encuentran ajustadas a derecho.

Consideró que carece de legitimación material en la causa por pasiva teniendo en cuenta que lo pretendido por el actor no se enmarca dentro de las funciones asignadas a esa cartera ministerial, de acuerdo con lo previsto por el Decreto 1985 de 2013, razón por la que solicitó que se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva de esa entidad.

Explicó que a esa cartera ministerial, según la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios, le compete diseñar políticas para la atención, consolidación y

<sup>6</sup> Folios 236 a 250 del cuaderno 2.

<sup>7</sup> Folios 262 a 265 del cuaderno 2.



estabilización socioeconómica de la población desplazada que voluntariamente ha decidido permanecer en zona rural porque retorna a su lugar de origen o porque se reubican en un sitio definitivo en ésta área.

Informó que en materia de vivienda rural y acceso a tierras y proyectos productivos en el sector rural para la población desplazada, según los parámetros establecidos en los Decretos 951 de 2001, 973, 2675 de 2005, 2007 de 2001 y 1250 de 2004, a ese Ministerio le corresponde formular la política de vivienda, tierras y proyectos productivos para la población desplazada y al Banco Agrario le fue asignada la función de otorgar subsidios de vivienda de interés social rural a hogares desplazados elegidos en las convocatorias que se realizan cada año para estos fines.

Manifestó que el Programa de Vivienda de Interés Social Rural está dirigido a otorgar subsidios para soluciones de saneamiento básico, mejoramiento, construcción y compra de vivienda nueva cuyo monto está entre los diez (10) y los dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes, dependiendo el tipo de solución.

Aseveró que las comunidades en situación de desplazamiento pueden acceder a este subsidio mediante la presentación de proyectos a través de las entidades oferentes de proyectos de vivienda que son los municipios, los distritos, los departamentos, los cabildos gobernadores de resguardos indígenas, los consejos comunitarios de negritudes legalmente constituidos y las entidades privadas que tengan en su objeto la formulación de los proyectos de vivienda de interés social rural.

Precisó que el Banco Agrario de Colombia S.A. atiende las necesidades de crédito de la población que así lo requiera, para lo que mantiene la oferta institucional de la línea de atención a la población desplazada con tasas de interés preferenciales. Los únicos requisitos que exige son que los proyectos sean técnica y financieramente viables, que el cliente no registre antecedentes o reportes desfavorables en las centrales de riesgo y que se encuentre dentro de los límites de edad que maneja la compañía aseguradora del banco, es decir, menos de setenta (70) años.



Expresó que para dar cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004, el Ministerio de Agricultura ha apoyado a las entidades territoriales para la atención a la población desplazada mediante: (i) la coordinación de la mesa de estabilización y (ii) el fortalecimiento de las convocatorias para el desarrollo rural<sup>8</sup>.

**2.7.** La **UARIV**, indicó que el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los núcleos familiares señalados en la demanda, tuvo lugar en las veredas de Paso El Medio, corregimiento de Matuya y San José del Playón en el Municipio de María La Baja durante los años 1990 y 2004, fechas para las cuales la Unidad de Víctimas no había nacido a la vida jurídica.

Señaló que conforme con lo previsto en el Decreto 4802 de 2011, corresponde a esa Unidad, en términos generales, la coordinación de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas.

Señaló que el Gobierno Nacional es consciente del impacto social generado en el país a causa del conflicto armado por lo que ha realizado de manera paulatina políticas sociales tendientes a la asistencia oportuna de las víctimas y la materialización efectiva de sus derechos constitucionales, que se encuentran reflejadas en la Ley 1448 de 2011 y en sus decretos reglamentarios, a partir de los cuales se pretende lograr la concreción de herramientas para lograr la restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

Precisó que para el reconocimiento de los beneficios contemplados en la Ley 1448 de 2011, es necesario identificar previamente a la comunidad que ha sufrido un daño en los términos del artículo 3 de la ley en mención y que, para ello, fue creado el Registro Único de Víctimas, que opera como un instrumento para la individualización de la población afectada por el conflicto armado.

Frente a los resultados de las encuestas efectuadas a la población de Paso El Medio y relatadas por el actor popular en los hechos de la demanda, sostuvo que se trata de apreciaciones estadísticas de carácter subjetivo que carecen de evidencia

---

<sup>8</sup> Folios 272 a 284 del cuaderno 2.



probatoria y que deberán ser corroboradas a través de un censo o a través de los mecanismos establecidos por la entidad territorial para el efecto.

Expresó que tiene claro que las personas que habitan la zona objeto de controversia y que componen las Asociaciones denominadas “Comité de la Comunidad de Desplazados del caserío de Santafé de Hicotea” y la Asociación de Campesinos “No hay como Dios” del corregimiento de Matuya, Municipio de María La Baja, Departamento de Bolívar, son personas desplazadas que deben recibir toda la atención y protección por parte del Estado. Sin embargo, arguyó que con la demanda no se aportó la identificación de la población de Paso El Medio que permita establecer su situación en el Registro Único de Víctimas y los beneficios otorgados a cada familia dentro del marco de la ley de víctimas.

Explicó que a efectos de identificar y evaluar la situación de los habitantes de la Vereda Paso El Medio, se requiere la realización de un censo por parte de esa entidad, con participación del Municipio de María La Baja, que permita individualizar a las personas y determinar quiénes se encuentran en situación de desplazamiento y quiénes no, a efectos de establecer los casos en los que procede el reconocimiento de las medidas de atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011.

Aclaró que las medidas de asistencia, atención y reparación integral consagradas en la ley de víctimas no se otorgan con la sola inclusión en el Registro Único de Víctimas, sino que debe surtirse un procedimiento administrativo que consta de varias etapas dirigidas a la consecución de condiciones mínimas de subsistencia del grupo familiar.

Sostuvo que la reparación integral de las víctimas de desplazamiento forzado se compone, además de la reparación administrativa (componente económico), de las medidas de restitución, rehabilitación, satisfacción, educación, dignificación y conmemoración mediante monumentos, placas y ofrendas, entre otras.

2.7.1. A través escrito presentado el 9 de marzo de 2016<sup>9</sup>, el apoderado de la **UARIV** dio alcance a la contestación de la demanda previamente presentada y señaló que

---

<sup>9</sup> Folios 450 a 451 del cuaderno 3.



una vez consultado el aplicativo “VIVANTO” (base de datos completa y actualizada de acreditación de las personas en el Registro Único de Víctimas) se determinó que treinta y cuatro (34) personas de la Comunidad de Paso El Medio se encuentran en estado incluido en el Registro Único de Víctimas y que se les ha entregado el pago de asistencia humanitaria.

Aclaró que la prórroga de la ayuda humanitaria es un beneficio que no se otorga de manera indefinida a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento ya que, cada entrega obedece a un estudio individual que determina las condiciones de vulnerabilidad.

Agregó que a la población desplazada no se le asegura que la prórroga de la ayuda humanitaria vaya a ser aprobada ni que la misma constituya un derecho, pues esta se otorga de manera excepcional y por tanto deben verificarse las circunstancias de vulnerabilidad según las condiciones de cada familia.

Insistió en la “temporalidad” de la ayuda humanitaria en razón a que lo que se busca con esa medida es mitigar las consecuencias del desplazamiento forzado, otorgando el mínimo vital, para que el núcleo familiar inscrito pueda planear la superación de las condiciones de vulnerabilidad.

2.9. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** indicó que resulta técnica, humana y materialmente imposible intervenir en los procesos de construcción y adecuación de viviendas de interés social, tema que es de competencia de otras autoridades.

Planteó como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva en razón a que, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República no tiene relación alguna con los hechos narrados debido a que sus funciones no comprenden las actividades cuya supuesta omisión reclama el actor como generadora de los daños que se enuncian.

Conforme a lo anterior, solicitó negar las pretensiones de la demanda en lo que a la Presidencia de la República se refiere<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Folios 380 del Cuaderno 3.



2.10 El **Ministerio del Interior**, el **Municipio de María La Baja** y el **Banco Agrario** guardaron silencio.

2.11. El 24 de febrero de 2016, se declaró fallida la audiencia de pacto de cumplimiento.<sup>11</sup>

### III. EL FALLO DE PRIMERA INSTANCIA

El Tribunal Administrativo de Bolívar, Sala Primera de Decisión, mediante sentencia del 20 de septiembre de 2018, dispuso:

**“PRIMERO: DECLÁRASE** fundado el impedimento manifestado por el doctor José Rafael Guerrero Leal, como Magistrado integrante de la Sala de Decisión nº 1, de este Tribunal, en consecuencia, aceptásele y sepárese del conocimiento del presente proceso.

**SEGUNDO: DECLÁRANSE** no probadas las excepciones propuestas por las accionadas.

**TERCERO: NIÉGANSE** las pretensiones de la acción popular, por lo anteriormente expuesto.

[...]” (Negritas del texto original).

Expuso que las personas que habitan permanentemente el territorio denominado Paso El Medio, lo hacen debido a que una corporación privada compró unos terrenos para ayudar a los desplazados por la violencia en una zona que no tiene ninguna denominación como ente territorial.

Sostuvo que, conforme al artículo 286 de la Constitución Política y a los artículos 71 y 117 de la Ley 136 de 1994, no es posible considerar como entidad territorial el asentamiento de las familias que habitan en el predio denominado Paso El Medio sin que previamente se cumplan los trámites legales y administrativos requeridos para su conformación como ente geográfico. En consecuencia, argumentó que, en ausencia de dicho reconocimiento, el Estado no está en la obligación de garantizar la prestación integral de los servicios públicos en esa zona.

---

<sup>11</sup> Folio 438 del Cuaderno 3.



Aseveró que, si bien se están afectando los derechos colectivos alegados, no hay lugar a imputarle responsabilidad a las demandadas en el entendido de que, aunque el Estado debe garantizar la prestación de los servicios públicos, “(...) *no es menos cierto que este hecho lo están generando las mismas personas al instalarse de manera irregular, en un territorio rural que no tiene la prestación de los servicios (...)*”<sup>12</sup>.

Consideró que, según los artículos 51 y 64 de la Constitución Política, no es deber del Estado brindar una vivienda digna sino, promover que las personas puedan obtener una por lo que, si bien los actores populares demostraron que sus viviendas no son las adecuadas para vivir, no es deber legal proveerla sino brindar planes para que se obtengan.

Manifestó que mediante oficio 2014440171651 del 1 de agosto de 2014, el Ministerio de Agricultura le informó a los accionantes que cuentan con un programa de vivienda de interés social rural en el que se otorgan subsidios para construcción de vivienda nueva y/o mejoramiento en sitio propio ubicado en área rural y que para acceder a ello deben postularse ante una entidad oferente, lo que denota el cumplimiento del deber legal de esta cartera ministerial.

Estimó que no está probado el hecho de que son víctimas de desplazamiento forzado, pero que en el evento en que esto se aceptara, la Ley 1448 de 2011 y el Decreto 4829 de 2012, regulan los procedimientos para que sean restituidas sus tierras.

Concluyó que no se cumplió con el deber probatorio dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, lo que conlleva a negar las pretensiones de la acción popular<sup>13</sup>.

#### IV. LOS RECURSOS DE APELACIÓN

4.1. La **Procuraduría 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena y Agente del Ministerio Público en Asuntos Ambientales** solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y que, en su lugar, se declare la vulneración de los derechos colectivos invocados por los accionantes y se emitan las órdenes

<sup>12</sup> Folios 669 a 675 del cuaderno 4.

<sup>13</sup> *Ibidem*.



encaminadas a la protección de los derechos de los campesinos desplazados por la violencia, asentados en la vereda de Paso El Medio, Municipio de María La Baja en el Departamento de Bolívar.

Estimó que con la providencia dictada en el presente asunto el *a quo* desconoce los procesos de reconocimiento de los derechos fundamentales de las víctimas del conflicto armado y la obligación enmarcada en los convenios internacionales relativa a procurar la reparación integral de su situación, como una medida que garantice la superación definitiva de tal conflicto.

Consideró que el Juez de primera instancia omitió la facultad con la que cuenta de decretar pruebas de oficio para demostrar, en este caso, la calidad de desplazados de los actores populares, lo que vulnera la prevalencia del derecho sustancial y la adopción de decisiones ajustadas a derecho.

Aseveró que el Estado tiene la obligación de garantizar los derechos fundamentales y, en esa medida, el fallo recurrido viola los derechos a la igualdad de las personas de la Vereda de Paso El Medio, puesto que la mayoría de las poblaciones ubicadas en áreas rurales se desplazaron y conformaron nuevos territorios más cercanos a la cabecera municipal para que se les garantice, en principio, los derechos a la seguridad que se les vulneró por el Estado al permitir que los violentaran grupos al margen de la ley.

Precisó que la legislación especial para las víctimas también obliga a todas las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas – SNARIV, a priorizar la oferta institucional y la atención a esta población.

Manifestó que en la sentencia de primera instancia se le asigna la responsabilidad a las víctimas desplazadas por el conflicto armado cuando señala que son culpables de su situación al instalarse de manera irregular en un territorio rural que no tiene la prestación de los servicios públicos.

Agregó que no se hace referencia al marco jurídico de justicia transicional contenido en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, que otorgan derechos a las víctimas del conflicto armado, como a la verdad, la justicia y la reparación, dentro



de las que se incluyen medidas de restitución, rehabilitación, indemnización, garantías de no repetición y compensación.

Explicó que es deber del Estado garantizar una vivienda digna y que el Tribunal Administrativo de Bolívar en la sentencia apelada no le da valor a la autogestión de la comunidad para intentar resolver la situación de extrema vulnerabilidad en la que los dejó el conflicto.

**4.2.** Por su parte, la **Defensoría del Pueblo – Regional Bolívar** consideró que la sentencia de primera instancia debe ser revocada en tanto desconoce la realidad probatoria del *sub lite*, el alcance y naturaleza de la acción constitucional impetrada y las pretensiones formuladas por el Instituto Latinoamericano para una Sociedad y un Derecho Alternativo – ILSA.

Anotó que se encuentra en desacuerdo con la postura esgrimida por el *a quo* en la que se condiciona el ejercicio de los derechos colectivos invocados por los actores populares a la ubicación territorial de los afectados y a su inclusión en el ordenamiento territorial municipal.

Cuestionó que en la sentencia recurrida se haya establecido que la situación de vulneración la están generando las mismas personas demandantes al instalarse de manera irregular en un territorio rural que no tiene acceso a la prestación de los servicios públicos reclamados.

Sostuvo que, nuevamente, el Tribunal Administrativo de Bolívar culpabiliza a las comunidades víctimas del conflicto que al salir de sus territorios por la violencia y al no tener acceso a soluciones de vivienda en condiciones dignas, optan por reubicarse en asentamientos irregulares.

Precisó que la línea adoptada por el Tribunal desconoce los diferentes instrumentos internacionales como la observación general No. 7 del Comité DESC y los principios Pinheiro, así como la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado que buscan asegurar la protección de los derechos fundamentales de la población víctima de desplazamiento.



Estimó que no se pueden desconocer las responsabilidades en cabeza del Estado para la atención a esta población y que resulta irrespetuoso endilgarles la responsabilidad de sus condiciones actuales, teniendo en cuenta el marco previsto por el Estado Social de Derecho, en el que el Juez constitucional desarrolla un papel activo y garantista.

Manifestó que el Tribunal, al afirmar que no es deber del Estado proveer una vivienda digna, sino únicamente brindar los planes para su obtención, se limitó a una interpretación literal de los artículos 51 y 64 de la Constitución Política, sin considerar la calidad de sujetos de especial protección constitucional que ostentan los habitantes de la vereda de Paso El Medio, quienes han sufrido las consecuencias del conflicto armado interno en el país.

Expuso que el *a quo* desconoció la normatividad legal y la reiterada jurisprudencia en la que se enmarca a la vivienda como un eje fundamental que debe ser observado y reconocido por las autoridades.

Indicó que se encuentra en desacuerdo con la afirmación planteada por el Tribunal referida a que no se encuentra probada la calidad de desplazados de los habitantes de la Vereda de Paso El Medio ya que, conforme a la contestación de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas las personas que componen las asociaciones denominadas “Comité de la Comunidad de Desplazados del caserío de Santafé de Hicotea del corregimiento de Matuya – ASOSANTAFE” y la asociación de campesinos “No hay como Dios” son personas desplazadas.

Anotó que la reparación integral a las víctimas involucra no solamente una indemnización monetaria o la restitución de bienes, sino un acompañamiento integral del Estado en materia de salud, vivienda, educación, programas de empleo y generación de ingresos, así como acciones afirmativas para devolverles su dignidad, su memoria, recuperar la verdad y crear las condiciones para que hechos como los que sufrieron no vuelvan a repetirse en el país.

Sostuvo que el Tribunal de primera instancia no tuvo en cuenta las consideraciones expuestas por la entidad en los alegatos de conclusión como tampoco realizó una valoración integral del material probatorio obrante en el proceso, por lo que su decisión fue sesgada y violatoria del debido proceso.



Sostuvo que el *a quo* se equivocó en concluir que no se cumplió con el deber probatorio dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 cuando: (i) el Municipio de María La Baja omitió el deber de dar contestación a los hechos manifestados en la acción popular, lo cual da lugar a presumir que existe un total desinterés en atender la situación planteada, (ii) luego de haberse practicado la inspección judicial se pudo constatar el estado de vulneración a los derechos colectivos alegados, como son, la falta de acceso a servicios públicos y la precariedad de las viviendas en las que viven las personas de la comunidad de Paso el Medio y (iii) no tuvo en consideración el concepto rendido por la doctora Mayelis Chamorro Ruiz, Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena, quien sostuvo que no se han realizado las intervenciones orientadas a la garantía de los derechos colectivos de la comunidad Paso El Medio.

Manifestó que la negligencia de las entidades accionadas ha traído consigo el desmejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la Vereda de Paso El Medio y ha desconocido el deber de velar por la realización de acciones afirmativas orientadas al mejoramiento de las condiciones de esas personas que, de acuerdo con lo señalado en la demanda, tienen calidad de víctimas del conflicto armado interno, además de contar con otras circunstancias diferenciales basadas en su género y edad que generan más vulnerabilidad social y económica.

Por consiguiente, solicitó que se revoque la sentencia del 20 de septiembre de 2018, en aras de no hacer nugatoria la protección y defensa de los derechos colectivos de la comunidad de Paso El Medio y de contera, cesar la amenaza de vulneración del derecho fundamental al debido proceso que les asiste<sup>14</sup>.

## V. TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

5.1. Los recursos de apelación fueron admitidos en proveído del 12 de agosto de 2019<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Folio 714 del cuaderno 4.

<sup>15</sup> Folio 734 ibídem.



5.2. Por auto del 6 de septiembre de 2019 se corrió traslado para alegar de conclusión<sup>16</sup>.

5.2.1. El **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural** reiteró que carece de legitimación en la causa por pasiva y, en ese orden, solicitó confirmar la sentencia de primera instancia<sup>17</sup>.

5.2.2. El **Ministerio de Salud y Protección Social** solicitó confirmar el fallo proferido por el Tribunal Administrativo de Bolívar por concurrir la falta de legitimación en la causa por pasiva de esa cartera ministerial<sup>18</sup>.

5.2.3. El apoderado del **Departamento de Bolívar** manifestó que las obras de infraestructura de servicios, de obra civil, relleno o aterramiento de las calles, entre otros, obedece a un proceso de orden presupuestal, debidamente estructurado, en cabeza del ente territorial competente.

Señaló que, en gracia de discusión, aun admitiendo la responsabilidad del departamento en la ejecución de algunas de las obras exigidas por el accionante, el principio de legalidad presupuestal establece que las apropiaciones efectuadas por el órgano de elección popular constituyen autorizaciones limitativas del gasto. En consecuencia, los ejecutores del presupuesto no pueden realizar erogaciones distintas a las previstas en la ordenanza respectiva<sup>19</sup>.

5.2.4. La **Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena** insistió en la revocatoria del fallo de primera instancia y reiteró los argumentos planteados en el recurso de apelación; además, indicó que más allá del error en el análisis del proceso, de la omisión del estudio de las pruebas aportadas, de la inaplicación de las normas constitucionales y de la jurisprudencia en torno a los derechos colectivos vulnerados, el Tribunal Administrativo de Bolívar muestra un desconocimiento de los procesos de reconocimiento de derechos colectivos en favor de la ciudadanía en general y, específicamente, en favor de las víctimas del conflicto armado y la obligación enmarcada en convenios internacionales con procurar la reparación

<sup>16</sup> Folio 754 ibídem.

<sup>17</sup> Folios 789 a 793 ibídem.

<sup>18</sup> Folios 794 a 797 ibídem.

<sup>19</sup> Folios 810 a 811 del cuaderno 5.



integral de su situación, como una medida que garantice la superación definitiva del conflicto armado<sup>20</sup>.

5.2.5. El **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** reiteró los argumentos planteados en la contestación de la demanda, específicamente, el referido a que no es competente para atender las pretensiones de la acción popular<sup>21</sup>.

5.2.6. La **UAEGRTD** se ratificó en las afirmaciones expresadas en la contestación de la demanda y, reiteró, que no se reúnen los elementos necesarios para que se declare responsabilidad administrativa alguna a esa entidad<sup>22</sup>

## V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El **Ministerio Público** luego de realizar un análisis sobre la acción popular y sobre la Ley 1448 de 2011, precisó que no admite discusión la responsabilidad que le asiste al Estado respecto a las acciones, medidas de atención y asistencia que debe cumplir en participación conjunta y solidaria, evitando obstaculizar el acceso a las soluciones que se puedan impartir en favor de las víctimas del conflicto armado.

Sostuvo que en el presente asunto no es necesario probar en estricto sentido o con excesiva solemnidad el nexo causal del daño y la causa que lo origina, sino la situación de desplazamiento derivado del conflicto armado y la vulneración de los derechos que reclaman (vivienda, salubridad, salud, entre otros), que pueden ser exigidos por los desplazados y por cualquier persona que habite el territorio nacional, más aún cuando acuden a la acción popular.

Sostuvo que, con base en el material probatorio no comparte la postura del *a quo* en la sentencia de primera instancia, según la cual la situación de precariedad e insalubridad en la que habita la población de Paso El Medio es atribuible a las propias familias, por haberse asentado de manera irregular en el terreno. Señaló que, dada su condición de desplazamiento, no tenían la posibilidad de elegir un lugar en mejores condiciones, al punto de que debieron aceptar la donación de un

<sup>20</sup> Folios 813 a 815 del cuaderno 5.

<sup>21</sup> Folios 818 a 821 ibídem.

<sup>22</sup> Folios 822 a 823 ibídem.



terreno por parte de la fundación privada “Corporación de Desarrollo Solidario” para establecerse allí.

Explicó que si bien el Tribunal aceptó que las familias objeto de la acción popular son desplazadas del conflicto armado y que por esta razón se asentaron en un sitio inadecuado, no tuvo en cuenta que el lugar denominado Paso El Medio, se encuentra ubicado en el Municipio de María La Baja, es decir, en una zona que depende del Departamento de Bolívar, ente territorial que tiene la competencia y la obligación, junto con las autoridades nacionales, de atender las necesidades primarias de toda la población.

Aseveró que le corresponde al Estado tomar las medidas que eliminen o en su defecto, que alivien al menos las condiciones mínimas de salubridad y vivienda digna a que tiene derecho esa comunidad *“pues de lo contrario sería tanto como considerar que tal población vulnerable no existe y que es ajena a cualquier posible solución por parte de la administración pública en sus distintos niveles (nacional, departamental y municipal)”*<sup>23</sup>.

Consideró que es necesario amparar los derechos que reclama el demandante a favor de las treinta y ocho (38) familias que residen en la Vereda denominada Paso El Medio y que las autoridades administrativas competentes para responder por dichos derechos colectivos son la Gobernación de Bolívar, el Municipio de María La Baja, la UARIV y el Ministerio de Salud y Protección Social, dentro del ámbito de sus competencias.

Puso en consideración de la Sala la posibilidad de que en la sentencia se exhorte a las autoridades de vigilancia y control del orden nacional, con el fin de que se ejerza un seguimiento y monitoreo permanente a la ejecución de los recursos transferidos desde el orden nacional hacia el Departamento de Bolívar, incluso al Municipio de María La Baja, en aras de asegurar que se utilicen de manera apropiada para atender las necesidades de las población desplazada que dio lugar a la presente acción popular.

---

<sup>23</sup> Folios 838 a 857 ibídem



En ese orden de ideas, solicitó revocar la sentencia apelada y, en su lugar, amparar los derechos colectivos invocados en la demanda<sup>24</sup>.

## VI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

### 6.1. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, el artículo 150 de la Ley 1437 de 2011 y el artículo 13 del Acuerdo 080 de 2019, proferido por el Consejo de Estado, esta Corporación es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación en contra de las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos en los medios de control de defensa de intereses y derechos colectivos.

### 6.2. Cuestión previa

Mediante escrito del 2 de abril de 2025<sup>25</sup>, el Consejero de Estado Germán Eduardo Osorio Cifuentes puso de presente a la Sala su impedimento para conocer del proceso de la referencia.

En mencionado Consejero aduce estar incurso en la causal de impedimento prevista en el numeral 3° del artículo 130 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>26</sup>. Manifestó que la señora Margarita María Revelo Ramírez, quien es la compañera permanente de su hermano, Carlos Alberto Osorio Cifuentes, se encuentra vinculada en el cargo de Asesora del DAPRE, entidad que es parte demandada en el proceso de la referencia.

Así, frente a la causal de impedimento invocada, la Sala ha sostenido que para que se configure dicha causal deben concurrir dos elementos objetivos: 1) el parentesco y 2) su condición de servidor público de una entidad pública que intervenga en el respectivo proceso en calidad de parte o de tercero interesado<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> Folios 838 a 857 ibídem.

<sup>25</sup> Visible en el índice 42 del Sistema de Gestión SAMAI.

<sup>26</sup> Aplicable al presente trámite por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998.

<sup>27</sup> Auto de 11 de diciembre de 2015. Expediente núm. 11001-03-24-000-2014-00433-00, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala.



Conforme a lo anterior, la Sala entiende que se cumplen los supuestos establecidos en la causal de impedimento antes referida, comoquiera que al presente proceso fue vinculado el DAPRE como entidad de la rama ejecutiva del poder público y el Consejero Osorio Cifuentes tiene una relación en el segundo grado de afinidad con la señora Revelo Ramírez, que ostenta la condición de servidora pública del nivel asesor en la comentada parte demandada en el proceso de la referencia.

Por ende, se declarará fundado el impedimento y en consecuencia se separará al mencionado Magistrado del conocimiento del asunto bajo examen.

### **6.3. Planteamiento**

La Sala advierte que las partes controvierten sobre la prueba de la vulneración de los derechos colectivos en el asunto de la referencia. En efecto, para el Ministerio Público y la Defensoría del Pueblo – Regional Cartagena, la decisión recurrida resulta revictimizante para las personas desplazadas que residen en la zona objeto de controversia a las que no se les garantiza el acceso a servicios de saneamiento básico, al acceso al agua potable, a la vivienda digna y a la salud. Asimismo, resaltaron que esas circunstancias están plenamente acreditadas en el plenario y en caso no de estarlo, el Juez podía decretar las pruebas de oficio que estimara pertinentes. Por su parte, el Tribunal consideró que no se probó la vulneración de los derechos colectivos, ya que era culpa de la propia población asentarse irregularmente en el sector, a pesar de que no contaba con la prestación de servicios básicos. Además, reprochó que ese sector no está constituido como un ente territorial reconocido, de ahí que el Estado no se encuentre en la obligación de prestar los servicios públicos domiciliarios en la zona.

#### **6.3.1. De la vulneración de los derechos colectivos**

En ese orden de ideas, deberá absolverse si es cierto que se vulneran los derechos colectivos invocados en la demanda por virtud de la falta de prestación de servicios básicos en materia de saneamiento, acceso al agua potable, vivienda y salud, a una comunidad desplazada que reside irregularmente en un predio privado.

Con miras a resolver ese interrogante, es pertinente aludir a las pruebas obrantes en el plenario:



- A) Encuestas de caracterización de la población realizadas por el Instituto ILSA, frente a las condiciones precarias de atención en salud, acceso a servicios públicos y vivienda de la comunidad de Paso El Medio del Corregimiento de Matuya del Municipio de María La Baja – Bolívar<sup>28</sup>.
- B) Inspección judicial realizada el 24 de octubre de 2017 al área objeto de controversia. Allí se destacó:

*“En las instalaciones del juzgado de María la Baja Bolívar, el día veinticuatro (24) de octubre de 2017, a las 9:30 a.m., se da inicio a la diligencia de inspección judicial decretada por el Tribunal Administrativo de Bolívar y comisionada a esta célula judicial por dicha Corporación a través de auto 439 del 23 de agosto de 2017, preside la audiencia MERCEDES DEL CARMEN DOMÍNGUEZ REYES, en calidad de Jueza del Juzgado y su secretario CAMILO VILLALBA FELIZ. Se hizo presente la Dra. MAYELIS CHAMORRO RUIZ Procuradora Judicial Tercera Ambiental y Agraria de Bolívar, y MARTHA ROSA COTA ESTRADA Directora del Banco Agrario en el Municipio de María La Baja Bolívar. **Acto seguido se procede a realizar el desplazamiento a la vereda Paso el Medio del corregimiento Matuya del Municipio de María La Baja Bolívar, se toma la vía Malagana – San Onofre (Troncal del Caribe), avanzado aproximadamente 450 M, se giró a la izquierda ingresando por el corregimiento de Matuya, a una distancia aproximada de 4 km por una carretera** destapada en muy regular estado, llegamos a la vereda Paso el Medio, llegamos a un caserío o asentamiento compuesto actualmente por 38 casas, se procedió a realizar un registro en audio y video de la zona el cual se incorpora a la inspección.*

*Al llegar al sitio nos entrevistamos con el señor YIMMI RAMIREZ MARTINEZ, REGULO PERDOMO y FELIX FERNANDEZ PASTRANA, integrantes de la comunidad, y LUZ NELLY CAMACHO BERRIO docente, manifestaron que esta se encuentra conformada por muchas familias que han ido creciendo y hacinándose en las casas, también señalaron que eran vecinos en el sitio donde inicialmente fueron desplazados por la violencia (Paso el Medio), pero debido a que no pudieron establecerse en un territorio determinado dado que al poco tiempo de estar residiendo en un sitio seguían siendo desplazados por grupos armados, y necesitaban radicarse en un terreno comenzaron a buscar ayuda consiguiendo la de una fundación privada llamada CORPORACIÓN DE DESARROLLO SOLIDARIO "CDS", representada en ese entonces por el señor PEDRO NEL LUNA GOMEZ, entidad que compró a una persona privada el terreno donde habitan actualmente al que también le llamaron paso al medio y de igual forma es reconocido como San José de hicotea, el cual tiene una extensión de casi cuatro hectárea y un cuarterón y fue repartido por lotes de igual intención entre las 38 familias que inicialmente estaban.*

**Las totalidad de las casas están construidas con paredes de arcilla con soportes en bareques, techo de zinc, se encuentran divididas en dos espacios, el primero visible a la entrada de las viviendas hace la función de sala y cocina; el segundo espacio cumple las funciones de habitación, algunas viviendas improvisan una división al interior del segundo espacio con la finalidad de tener dos habitaciones, muchas no tienen ventilación,**

<sup>28</sup> Folios 56 a 93 ibídem.



**y alguna le realizaron unos pequeños espacios (especie de ventanas) algunas casas tienen puertas improvisadas en tela y algunas cuentan con baños; los alimentos los cocinan afuera de la vivienda por la salida trasera con leñas, la vereda no cuenta con el servicio de gas natural; tampoco cuentan con agua potable, obtienen el agua para el consumo humano (cocinar y beber) del agua lluvia almacenada; cuando existe sequía deben traerla desde Matuya y cancelarle a la persona que la transporte \$500, tienen servicio de energía suministrado por ELECTRICARIBE con un contador comunitario, pero las conexiones eléctricas fueron realizadas por los mismos habitantes y no se observa que se encuentren en buen estado, no cuentan con servicio de alcantarillado, solo cinco viviendas tienen posa séptica; en cuanto a la recolección de basuras no cuentan con un programa de recolección de residuos sólidos, su forma de eliminarlos es incinerándolos; no cuentan con un centro de salud, el más cercano se ubica en Matuya y aseveran que se encuentra en muy mal estado y la atención es brindada un determinado día y no de forma constante; señalan que cuando padecen de una grave afección a su salud aunado a que el transporte y vía de acceso son dificultosa, el centro de salud no tiene una buena estructura, ni dotación. No cuentan con zonas de recreación y deporte, ni alumbrado público. Tampoco tienen servicio telefónico fijo, ni internet. Las calles por donde transitan los habitantes de la vereda esta destapada. El transporte que utilizan para movilizarse hasta Matuya es la moto o a pie, y a María La Baja, lo hace en moto.**

Cuentan con un hogar infantil comunitario, construido en arcilla, bareque y zinc en mal estado, se procede a realizar el registro de video y fotográfico el cual se incorpora a la diligencia. El colegio fue construido en material y tiene solo tres salones, cada aula fue dividida por la mitad con triplex para un total de seis salones, en un mismo salón se ubican a dos niveles educativos, tienen tres salones improvisados adicionales, uno en un bohío de madera y palma, otro con cuatro bigas de cemento, zinc tapado por un lado con tela negra y otro en el espacio del comedor escolar, solo cuentan con un solo baño para toda la escuela, se realiza registro de video y se incorpora a la diligencia. La escuela cuenta con nueve docentes y curso hasta hasta 11, siendo certificados los últimos dos niveles por otro colegio de María La Baja en virtud a un convenio realizado entre otros, el colegio no cuenta con dotaciones didácticas ni internet<sup>29</sup>. (Subrayas y negrillas de la Sala).

C) Mediante auto del 7 de febrero de 2024, el Despacho decretó como prueba de oficio, ordenar al actor popular y al Municipio de María La Baja que identifiquen de manera precisa el predio donde se afirma están asentadas las personas que fueron desplazadas por la violencia y aportar las pruebas que den cuenta de la titularidad del derecho de dominio del terreno, más específicamente el certificado de tradición del inmueble.

En memoriales del 19 de febrero de 2024 y del 1 de abril de ese año, el citado ente territorial y la Procuraduría 3 Judicial II para Asuntos Ambientales y Agraria de Cartagena, allegaron los documentos requeridos. Particularmente esta última señaló:

<sup>29</sup> Visible a folios 538 a 547 del Cuaderno del Tribunal.



*“En atención del referido auto manifestamos al Honorable Consejo de Estado que la alcaldía de María la Baja mediante oficio OFIC.SGGA-0038-2024 con fecha del 14 de febrero de 2024 nos solicitó toda la información que tuviéramos relacionada con el proceso de la referencia, por lo que esta Procuraduría Judicial remitió a la citada Alcaldía por medio de Mensaje electrónico de fecha 14 de febrero de 2024 copia de la Escritura Pública y los Certificados de Tradición y Libertad que aportaron al proceso mediante el oficio OFIC.SGGA-0043-2024 del 16 de febrero de 2024.*

*Esa misma información fue remitida por esta Procuraduría Judicial al Consejo de Estado por medio del Oficio No. 13203600003-230-2023 del 28 de noviembre del 2023, sin embargo, por error involuntario, el mismo se dirigió a una dirección de correo electrónico equivocada, de lo que nos percatamos con el requerimiento más reciente realizado por ese despacho.*

*Aunque la orden contenida en el auto de fecha 17 de noviembre de 2023 proferida por ese despacho, no estaba dirigida a la suscrita Procuradora Judicial, atendiendo a las especiales condiciones de vulnerabilidad de la población campesina de la asociación “No hay como Dios”, nos pusimos en contacto con la Corporación de Desarrollo Solidario CDS, habida cuenta que conocíamos que esa entidad fue la donante del predio a la citada Asociación campesina, y les solicitamos los documentos que tuvieran en sus archivos relacionados con la propiedad del predio en el que se encuentran asentadas las familias que solicitan el amparo de sus derechos a través de la Acción Popular de la referencia.*

*Mediante correo electrónico del 28 de noviembre de 2023 la directora de la CDS nos suministró copia de la Escritura Pública No. 539 de fecha 14 de octubre de 2009, otorgada por la Notaría Única de María La Baja (Bolívar), por medio de la cual se protocolizan el contrato de división material y jurídica del predio identificado con la matrícula inmobiliaria 060-147636 y con esa información obtuvimos los certificados de libertad y tradición ese predio, y de los predios que resultaron de la división material y jurídica realizada, a saber, los correspondientes a las matrículas inmobiliarias 060-255485 y 060-255486”*<sup>30</sup>(Subrayas de la Sala).

Ahora bien, al revisar el certificado de libertad y tradición del predio 060-255485, en el cual residen los habitantes de la zona objeto de controversia, se evidencia que dicho inmueble es de propiedad de la asociación campesina denominada “No hay como Dios”; veamos:

“

**ANOTACION: Nro 002** Fecha: 15-10-2010 Radicación: 2010-060-6-19844  
Doc: ESCRITURA 539 DEL 14-10-2009 NOTARIA UNICA DE MARIA LA BAJA VALOR ACTO: \$10,800,000  
ESPECIFICACION: MODO DE ADQUISICION: 0125 COMPRAVENTA  
**PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio,I-Titular de dominio incompleto)**  
DE: PARRA MARTINEZ MELANIO FRANCISCO CC# 9153603  
A: ASOCIACION CAMPESINA NO HAY COMO DIOS

”<sup>31</sup>

<sup>30</sup> Visible a folio 94 del Sistema de Gestión SAMAI.

<sup>31</sup> Ibidem.



**6.3.1.1.** En ese orden de ideas, del material probatorio obrante en el plenario, lo que se advierte es que la Comunidad del denominado “Paso El Medio”, es población desplazada que reside en un predio que fue comprado por la Asociación Campesina “No hay como Dios” y que se encuentra ubicado en el área rural del Corregimiento de Matuya del Municipio de María La Baja – Bolívar.

Lo anterior es corroborado en la contestación de la demanda por la UARIV. Al respecto, esa entidad textualmente señaló:

*“En este orden de ideas, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene **claro que las personas que componen las Asociaciones denominadas “Comité de la Comunidad de Desplazados del Caserío de Santafé de Hicotea – “ASOSANTAFE” y la Asociación de Campesinos “NO HAY COMO DIOS”, del corregimiento de Matuya, Municipio de María La Baja, del Departamento de Bolívar, son personas que son desplazadas y que deben tener toda la atención y protección por parte del Estado.** Es así que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, tiene las medidas de atención, asistencias y reparación previstas en la Ley 1448 de 2011, reconocimiento, que en efecto si correspondería eventualmente a la Unidad para las Víctimas. Sin embargo, de la lectura acuciosa tanto de los hechos como de las pretensiones de la demanda, se observa que el interés de los accionantes se enfoca básicamente en el amparo de los derechos e intereses colectivos de la comunidad de desplazados de la vereda denominada “Paso el medio” del corregimiento de Matuya en el Municipio de María La Baja en el departamento de Bolívar”<sup>32</sup> (Subrayas y negrilla de la Sala).*

En consecuencia, es evidente que, contrario a lo señalado por el *a quo*, en el plenario se encuentra acreditado que los residentes de la zona objeto de controversia son desplazados del conflicto armado y que se encuentran en situación de vulnerabilidad, debido a las precarias condiciones en las que subsisten.

En efecto, la inspección judicial realizada el 24 de octubre de 2017, se constató que las condiciones de vida en la zona son extremadamente difíciles. La mayoría de las viviendas, construidas en bareque, carecen de baños, ventilación adecuada y un número suficiente de habitaciones. Además, no tienen acceso a servicios públicos como acueducto, alcantarillado, gas natural, recolección de basuras, telefonía ni internet. Adicionalmente, no cuentan con acceso directo a servicios de salud.

En cuanto a la educación, la única institución escolar en la zona se encuentra en estado de deterioro significativo. Dispone de un solo baño, carece de materiales didácticos y en un mismo salón, deben ubicarse estudiantes de dos niveles

<sup>32</sup> Visible a folio 332 del Cuaderno del Tribunal.



educativos distintos, lo que evidencia una grave afectación de los derechos fundamentales y colectivos de esta comunidad.

Asimismo, no es de recibo el argumento del Tribunal según el cual los residentes son responsables de su situación de vulnerabilidad, al haber elegido vivir en ese lugar. Por el contrario, se trata de personas que fueron forzadas a abandonar sus hogares debido al conflicto armado y que, en consecuencia, se vieron obligadas a habitar dicho sector sin que el Estado haya adoptado medidas efectivas para garantizar su atención y la prestación de los servicios básicos necesarios para que puedan desarrollar su vida en condiciones de dignidad.

De hecho, la posición asumida por el Tribunal la sentencia recurrida resulta abiertamente revictimizante, pues ignora que la población desplazada sufrió un desarraigo forzado de su lugar de residencia. De ahí que, pretender que sean estas personas quienes deban suplir las cargas que les permitan mejorar su calidad de vida sin la más mínima intervención de las entidades demandadas, es contraria a los fines esenciales del Estado Social de Derecho concebido en la Carta del 91, según el cual, las autoridades públicas están en la obligación de garantizar el bienestar general y la protección de sectores vulnerables como el que es objeto de análisis en esta providencia.

En este sentido, resulta relevante señalar que Corte Constitucional, en la sentencia T-025 de 2004, declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de la crisis humanitaria de la población desplazada en Colombia. En dicha providencia, se determinó que el desplazamiento forzado genera una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales, lo que impone al Estado la obligación de adoptar medidas efectivas para garantizar su protección<sup>33</sup>.

Igualmente, es relevante señalar que en atención a la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran las personas que debido al conflicto armado se vieron obligadas a abandonar sus lugares de arraigo para salvaguardar sus vidas, el Legislador profirió la Ley 387 de 1997, por medio de la cual se adoptaron las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección,

---

<sup>33</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda Espinosa.



consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Particularmente, el artículo 9 *ibidem*, determinó que el Gobierno Nacional debía diseñar el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Mientras que, el numeral 5 del artículo 10 *ibidem*, señaló que uno de los objetivos de ese plan era diseñar y adoptar medidas que garantizaran a la población desplazada acceso a programas integrales de desarrollo rural, de modo que se garantice su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país.

La última norma en comento es del siguiente tenor:

**“Artículo 10. De los objetivos.** Los objetivos del Plan Nacional serán los siguientes, entre otros:

(...)

5. Diseñar y adoptar medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano y rural, ofreciéndole los medios necesarios para que cree sus propias formas de subsistencia, de tal manera que su reincorporación a la vida social, laboral y cultural del país, se realice evitando procesos de segregación o estigmatización social” (Subrayas de la Sala).

Ahora bien, el 10 de junio de 2011 el Congreso de la República profirió la Ley 1448<sup>34</sup>, cuyo objeto, conforme al artículo 1, es “[...]establecer un conjunto de medidas judiciales, administrativas, sociales y económicas, individuales y colectivas, en beneficio de las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente ley, dentro de un marco de justicia transicional, que posibiliten hacer efectivo el goce de sus derechos a la verdad, la justicia y la reparación con garantía de no repetición, de modo que se reconozca su condición de víctimas y se dignifique a través de la materialización de sus derechos constitucionales [...]”.

Mientras que el artículo 28 de la Ley 1448 de 2011, determinó que eran derechos de las víctimas, lo siguientes:

**“Artículo 28. Derechos de las víctimas.** Las víctimas de las violaciones contempladas en el artículo 3o de la presente Ley, tendrán entre otros los siguientes derechos en el marco de la normatividad vigente:

<sup>34</sup> “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.



1. *Derecho a la verdad, justicia y reparación.*
2. *Derecho a acudir a escenarios de diálogo institucional y comunitario.*
3. *Derecho a ser beneficiario de las acciones afirmativas adelantadas por el Estado para proteger y garantizar el derecho a la vida en condiciones de dignidad.*
4. *Derecho a solicitar y recibir atención humanitaria.*
5. *Derecho a participar en la formulación, implementación y seguimiento de la política pública de prevención, atención y reparación integral.*
6. *Derecho a que la política pública de que trata la presente ley, tenga enfoque diferencial.*
7. *Derecho a la reunificación familiar cuando por razón de su tipo de victimización se haya dividido el núcleo familiar.*
8. *Derecho a retornar a su lugar de origen o reubicarse en condiciones de voluntariedad, seguridad y dignidad, en el marco de la política de seguridad nacional.*
9. *Derecho a la restitución de la tierra si hubiere sido despojado de ella, en los términos establecidos en la presente Ley.*
10. *Derecho a la información sobre las rutas y los medios de acceso a las medidas que se establecen en la presente Ley.*
11. *Derecho a conocer el estado de procesos judiciales y administrativos que se estén adelantando, en los que tengan un interés como parte o intervinientes.*
12. *Derecho de las mujeres a vivir libres de violencia” (Subrayado de la Sala).*

Específicamente, la atención a las víctimas del desplazamiento forzado se encuentra regulada en el capítulo III de la normatividad precitada en donde se indicó que “ *se entenderá que es víctima del desplazamiento forzado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de las violaciones a las que se refiere el artículo 3o de la presente Ley* ”<sup>35</sup>.

En otras palabras, la decisión impugnada no sólo desatendió los mandatos superiores y legales relacionados con la protección del anotado grupo poblacional sino que ignoró por completo una realidad del todo palpable y debidamente demostrada en las intervenciones de las entidades que respondieron la demanda y más aún en las pruebas allegadas y que practicó de manera directa evidenciando con la inmediatez requerida el grado de vulnerabilidad de la comunidad. Sorprende, por decir lo menos, una actitud displicente del Tribunal y estructuralmente desapegada del *iter* probatorio así como de aspectos sustanciales propios de la historia de violencia que ha acompañado el país por varios lustros. Se trata entonces de una providencia que perpetúa con carácter institucional la desigualdad y exclusión estructural de las personas desplazadas.

<sup>35</sup> Parágrafo 2 del artículo 60 de la Ley 1448 de 2011.



En ese orden, es evidente que en el presente asunto sí está probada la vulneración de los derechos colectivos a la salud y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, acceso a servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida con un enfoque diferencial de género, edad y poblacional de los habitantes de la comunidad Paso El Medio, circunstancia que impone efectuar el siguiente análisis sobre las omisiones en que han incurrido las entidades accionadas para solventar la problemática que se presenta en el asunto de la referencia.

#### **6.4. De la falta de identificación de los pobladores de la comunidad de la comunidad de Paso El Medio y de legalización del lugar en el que residen**

**6.4.1.** En primer lugar, la Sala advierte que no existe certeza sobre el número exacto de personas que habitan la zona objeto de controversia, lo cual constituye un aspecto fundamental para garantizar cualquier tipo de intervención en la zona objeto de controversia y demuestra la total despreocupación de las autoridades competentes para brindar auxilio efectivo a la comunidad que se ubica en el sector de Paso El Medio del Corregimiento de Matuya del Municipio de María La Baja.

Lo anterior, además, evidencia un claro desconocimiento de lo previsto en el artículo 56 de la Ley 9 de 11 de enero de 1989, modificado por el artículo 5 de la Ley 2 de 15 de enero de 1991 y del artículo 48 de la Ley 1448 de 2011. Las normas en cuestión son del siguiente tenor:

***“Artículo 56.** A partir de la vigencia de la presente Ley, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia levantarán y mantendrán actualizado un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos por ser inundables o sujetas a derrumbes o deslizamientos, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. Esta función se adelantará con la asistencia y aprobación de las oficinas locales de planeación o en su defecto con la de la correspondiente oficina de planeación departamental, comisarial o intendencial, los alcaldes y el Intendente de San Andrés y Providencia con la colaboración de las entidades a que se refiere el Decreto 919 de 1989, adelantarán programas de reubicación de los habitantes o procederán a desarrollar las operaciones necesarias para eliminar el riesgo en los asentamientos localizados en dichas zonas. Mientras subsistan asentamientos humanos en las zonas de alto riesgo los inmuebles a los cuales se declare extinción de dominio en aplicación del literal a) del artículo 80 o declarados de utilidad pública, o interés social en desarrollo de los literales*



b) y d) del artículo 10, sólo podrán destinarse a la reubicación de los habitantes que a la vigencia de la presente Ley se encuentren localizados en zonas de alto riesgo. Los funcionarios públicos responsables que no den cumplimiento a lo dispuesto en este inciso incurrirán en causal de mala conducta. Cualquier ciudadano podrá presentar al alcalde o intendente la iniciativa de incluir en el inventario una zona o asentamiento determinado.

(...)” (Subrayas de la Sala)..

**“Artículo 48. Censo. En el evento en que se presenten atentados terroristas y desplazamientos masivos la Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno, dependencia, funcionario o autoridad que corresponda, con el acompañamiento de la Personería Municipal, deberá elaborar el censo de las personas afectadas en sus derechos fundamentales a la vida, integridad personal, libertad personal, libertad de domicilio, residencia, y bienes.**

Dicho censo deberá contener como mínimo la identificación de la víctima, su ubicación y la descripción del hecho, y remitirlo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en un término no mayor a ocho (8) días hábiles contados a partir de la ocurrencia del mismo.

La información se consignará en un formato único de uso obligatorio, que para tales efectos expedirá la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, y hará parte del Registro Único de Víctimas, y reemplazará la declaración a la que hace referencia el artículo 155 en lo que respecta a los hechos victimizantes registrados en el censo.

**Parágrafo.** En el caso de los desplazamientos masivos, el censo procederá conforme al artículo 13 del Decreto 2569 de 2000, en cuanto exime a las personas que conforman el desplazamiento masivo de rendir una declaración individual para solicitar su inscripción en el Registro Único de Víctimas.

**Parágrafo 2o.** Las autoridades competentes deberán tener un criterio de priorización con respecto a la elaboración del censo que caracteriza la situación de los niños, niñas y jóvenes que hayan quedado huérfanos de padre, de madre o de los dos y dispondrán lo pertinente a afectos de brindar todas las ayudas contempladas en la presente ley, además de aquellas establecidas en la política social del Estado a su favor, en coordinación con el ICBF y el Ministerio Público” (Subrayas de la Sala).

En consecuencia, se ordenará que en cumplimiento de esos mandatos, el Municipio de María La Baja que en coordinación con la UARIV y dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta providencia, elaboren un censo que contenga por lo menos, la siguiente información: (i) la identificación de las personas que residen en la zona de Paso El Medio y la descripción de los hechos que los obligaron desplazarse forzosamente de sus lugares de origen (ii) la ubicación exacta en la que se ubican en la actualidad, (iii) el estado de las viviendas en las que residen y la cantidad de habitantes por casa y (iv) si tienen acceso a los servicios públicos domiciliarios, educación y salud y las condiciones en que se prestan a cada persona.



Asimismo, la UARIV deberá, con base en esa información, verificar si las personas censadas están en el Registro Único de Víctimas y en caso de que no lo estén, realizar los registros correspondientes. Para el efecto, la UARIV tendrá un plazo de quince (15) días, contados a partir de la finalización del anterior plazo.

Sobre éste último mandato, téngase en cuenta que la Corte Constitucional, ha precisado que cuando una persona sea víctima del desplazamiento forzado, tiene el derecho a quedar registrada como tal por las autoridades competentes, ya sea de forma individual o junto a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas el cual ha sido definido por esa Corporación como *“el instrumento idóneo para identificar a la población víctima del desplazamiento forzado a través del cual se realiza la canalización de las medidas de atención humanitaria previstas para esta población. Esta herramienta concentra los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento, razón por la cual supone un manejo cuidadoso y responsable por parte de la autoridad que se encargue de operar tal registro, pues de estar inscrito o no depende el acceso a los auxilios dispuestos en materia de atención al desplazado interno”*<sup>36</sup>.

#### **6.5. Del proceso de legalización del asentamiento irregular**

De otro lado, se evidencia que el Municipio de María La Baja no ha adelantado ningún procedimiento encaminado a la legalización del Asentamiento Paso El Medio, ubicado en el Corregimiento de Matuya, pese a que, como consta en el expediente, la Asociación Campesina “No hay como Dios” es la propietaria del inmueble y está conformada por personas desplazadas y por ende, en condiciones de vulnerabilidad. Dicha circunstancia, ha impedido que en ese sector se presten servicios básicos, tales como los de acueducto, alcantarillado y aseo.

Lo anterior, sin tener en cuenta que existen procedimientos reglamentarios dirigidos a legalizar esa clase de asentamientos como el contemplado en los artículos 2.2.6.5.1. y subsiguientes del Decreto 1077 de 2015:

***“Artículo 2.2.6.5.1. Legalización urbanística. La legalización urbanística es el proceso mediante el cual la administración municipal, distrital o del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina***

<sup>36</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-832 del 11 de noviembre de 2014. Magistrado Ponente. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.



reconoce, si a ello hubiere lugar, la existencia de un asentamiento humano con condiciones de precariedad y de origen informal, conformado por viviendas de interés social y usos complementarios que la soportan, que se ha constituido sin licencia de urbanización previo a su desarrollo o que aun cuando la obtuvo, esta no se ejecutó.

Mediante la legalización urbanística y de acuerdo con las condiciones que establezca cada entidad territorial, se aprueban los planos urbanísticos y se expide la reglamentación urbanística, sin perjuicio de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los comprometidos.

La legalización urbanística implica la incorporación al perímetro urbano cuando a ello hubiere lugar, sujeta a la disponibilidad técnica de servicios o a la implementación de un esquema diferencial en áreas de difícil gestión; y la regularización urbanística del asentamiento humano, entendida como la norma urbanística aplicable y las acciones de mejoramiento definidas por el municipio o distrito en la resolución de legalización.

La legalización urbanística no, contempla el reconocimiento de los derechos de propiedad en favor de eventuales poseedores, ni la titulación de los predios ocupados por el asentamiento humano.

El acto administrativo mediante el cual se aprueba la legalización hará las veces de licencia de urbanización, con base en el cual se tramitarán las licencias urbanísticas y el reconocimiento de las edificaciones existentes. En todo caso, si con posterioridad al acto de legalización el Plan de Ordenamiento Territorial y/o los instrumentos que lo desarrollan Y complementan adoptan normas urbanísticas que tengan efectos sobre los asentamientos legalizados, se deberán tramitar las licencias urbanísticas y los actos de reconocimiento con base en dichas normas, a menos que dispongan lo contrario.

**Parágrafo.** Para efectos del parágrafo 1° del artículo 17 de la Ley 2044 de 2020, la legalización y regularización urbanística se adelantará conforme a los trámites previstos en el presente capítulo” (Subrayas de la Sala).

Ahora, de conformidad con el artículo 2.2.6.5.1. *ibidem*, dichos trámites pueden ser iniciados de oficio por la autoridad municipal:

**“Artículo 2.2.6.5.1.1. Iniciativa del proceso de legalización urbanística.** Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 48 de la Ley 9ª de 1989 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, el proceso de legalización se podrá iniciar de oficio por la autoridad municipal o distrital facultada para el efecto o por solicitud de la parte interesada.

Corresponderá a la parte interesada asumir las obligaciones del proceso de legalización urbanística.

Entiéndase por parte interesada, al urbanizador, el enajenante, la comunidad interesada o los propietarios de los terrenos.

**Parágrafo 1°.** Cuando la iniciativa de la solicitud sea de oficio, la autoridad competente solicitará a los interesados en el proceso el aporte de la información y documentación de que tratan los artículos del presente capítulo.

**Parágrafo 2°.** Cuando las partes interesadas no tengan la capacidad para asumir los costos del proceso de legalización urbanística, el municipio o distrito,



*conforme a las metas de sus planes de desarrollo, podrán proveer los recursos requeridos para dicho trámite teniendo en cuenta su disponibilidad presupuestal.*

**Parágrafo 3°.** *A solicitud de los municipios y distritos, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y/o el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) podrán apoyar técnica y financieramente en la elaboración de los estudios urbanísticos y el trámite de la legalización urbanística en general, sin importar en qué clase de suelo se localice el asentamiento al momento de iniciar el proceso.*

*El apoyo técnico y financiero de que trata el presente parágrafo se brindará conforme a las condiciones previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, el Plan de Gestión del Hábitat y/o demás instrumentos que complementen y desarrollen el plan de ordenamiento territorial respectivo” (Subrayas y negrillas de la Sala).*

Por su parte, el artículo 2.2.6.5.1.2 *ibidem* regula la solicitud de legalización urbanística, mientras que el artículo 2.2.6.5.1.3 *ibidem* establece los anexos requeridos para dicha solicitud. A su vez, el artículo 2.2.6.5.2.1 *ibidem* se refiere a la evaluación de la documentación presentada, y el artículo 2.2.6.5.2.3 *ibidem* aborda la definición de las condiciones y el estudio urbanísticos final. Por su parte, el artículo 2.2.6.5.2.4 *ibidem* regula la publicidad del estudio urbanístico final, y el artículo 2.2.6.5.2.5 *ibidem* contempla lo relacionado con el proceso de legalización urbanística.

En consecuencia, se ordenará que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, el Municipio de María La Baja adelante las actuaciones que le permitan legalizar el mencionado asentamiento. Dicho procedimiento deberá ser culminado a más tardar doce (12) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, lapso que se estima razonable en atención a los términos definidos en las normas que regulan el mencionado tipo de actuación.

## **6.6. De la falta de prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo**

En este punto, es menester señalar que, si bien en la actualidad la comunidad que habita el sector de Paso El Medio aún no se encuentra legalizada, ello no habilita al Estado para abstenerse de prestar los servicios públicos domiciliarios en dicha área.

En efecto, esta Sección en sentencia del 20 de febrero de 2020, resaltó:



*“iii) Independientemente de las dificultades advertidas, de la legalidad o la ubicación del predio donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, las autoridades están en la obligación de garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de las personas. En otras palabras, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado”<sup>37</sup> (Subrayas de la Sala)*

Lo anterior, además, responde a las competencias del Municipio de María La Baja y del Departamento de Bolívar en materia de servicios públicos, tal y como se verá enseguida:

### **6.6.1. De las facultades de los municipios**

Pues bien, debe señalarse que el artículo 365 de la Carta Fundamental, la prestación de los servicios públicos es un asunto inherente a la finalidad social del Estado, a quien le corresponde en todo caso su regulación, control y vigilancia, además de asegurar que su ejecución sea eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, aun cuando se defiera su prestación a los particulares.

Ahora, el artículo 311 *ibidem* señala que a los Municipios les corresponde la prestación de los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local y promover el mejoramiento social de sus habitantes, entre otras.

**“Artículo 311.** *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”*

En similar sentido, los numerales 1, 7 y 19 del artículo 3º de la Ley 136 de 1994, contemplaron:

**“Artículo 3o. Funciones de los municipios.** *Corresponde al municipio:*

*1. Administrar los asuntos municipales y prestar los servicios públicos que determine la ley.*

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, providencia de 20 de febrero de 2020, núm. único de radicación 05001 23 33 000 20150 2436 01.



(...)

7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

(...)

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.”(Subrayas de la Sala).

Ahora, se desprende de lo dicho que la prestación de los servicios públicos quedó supeditada a lo que definiera el Legislador, quien, como ya quedó atrás explicado, lo llevó a cabo cuando expidió la Ley 142 de 1994, concibiendo un régimen que respondía a la línea trazada para la época dada la corriente denominada “crisis de los servicios públicos”. Particularmente, en el artículo 5º de esa norma determinó que era deber de los Municipios asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos en su territorio, ya sea a través de una empresa o directamente cuando no existan sociedades interesadas en ejercer esa actividad; veamos:

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

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

En línea con lo anterior, el artículo 26 *ibidem* previó que los municipios deben permitir que las empresas de servicios públicos instalen las redes permanentes que estén destinadas a la prestación de los servicios públicos. Y, además, señaló que a esos entes les está prohibido favorecer monopolios o limitar la competencia en ese sector. La disposición en comento es del siguiente tenor:

**“Artículo 26. Permisos municipales.** En cada municipio, quienes prestan servicios públicos estarán sujetos a las normas generales sobre la planeación urbana, la circulación y el tránsito, el uso del espacio público, y la seguridad y tranquilidad ciudadanas; y las autoridades pueden exigirles garantías adecuadas a los riesgos que creen.



Los municipios deben permitir la instalación permanente de redes destinadas a las actividades de empresas de servicios públicos, o a la provisión de los mismos bienes y servicios que estas proporcionan, en la parte subterránea de las vías, puentes, ejidos, andenes y otros bienes de uso público. Las empresas serán, en todo caso, responsables por todos los daños y perjuicios que causen por la deficiente construcción u operación de sus redes.

Las autoridades municipales en ningún caso podrán negar o condicionar a las empresas de servicios públicos las licencias o permisos para cuya expedición fueren competentes conforme a la ley, por razones que hayan debido ser consideradas por otras autoridades competentes para el otorgamiento de permisos, licencias o concesiones, ni para favorecer monopolios o limitar la competencia” (Subrayas de la Sala).

Lo hasta aquí expuesto, fue reiterado por el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, que, al definir las competencias de los Municipios, dispuso literalmente:

**“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores.** Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios Públicos

*Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos.”*

En ese orden, lo que se advierte es que, aun cuando los Municipios no asuman la prestación directa de los servicios públicos, mantienen dentro de sus deberes el de garantizar que esas actividades se efectúen de manera eficiente, esto es, asegurando: (i) universalidad en el acceso a los servicios, (ii) optimización de los niveles de consumos, (iii) la ampliación de la cobertura, y (iv) evitando crear condiciones que puedan limitar o restringir la competencia en ese sector dentro del área de su jurisdicción.

En ese mismo sentido, la Corte Constitucional, en sentencia C-186 de 2022, señaló:

*“Los servicios públicos domiciliarios y su dogmática actual constituyen una manifestación de la cláusula de Estado Social de Derecho contenida en el artículo 1º de la Carta Política<sup>38</sup>. También están ligados al respeto de la dignidad*

<sup>38</sup> **Constitución Política. Artículo 1º.** “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”



*humana, a la prevalencia del interés general y a la solidaridad que debe imperar entre quienes integran la República.*

*En virtud del artículo 2º, constituye un fin esencial del Estado promover la prosperidad y garantizar los derechos y principios consagrados en la Constitución<sup>39</sup>, incluyendo el acceso a los servicios públicos. A su turno, el acceso a los servicios públicos domiciliarios de todas las personas que habitan Colombia materializa el principio de igualdad material consagrado en el artículo 13 de la Carta Política<sup>40</sup>.*

*Puntualmente, el artículo 334<sup>41</sup> superior señala que la dirección general de la economía está a cargo del Estado. En consecuencia, éste debe intervenir, por mandato de la ley, en los servicios públicos y privados con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país, así como para lograr la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo, entre todos, en un marco de sostenibilidad fiscal y de preservación de un ambiente sano. En cualquier caso, el gasto público social es siempre prioritario.*

*El segundo inciso del mencionado artículo 334<sup>42</sup> establece que el Estado, de manera especial, se asegurará de que todas las personas y, especialmente, las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de bienes y servicios básicos. De forma concomitante a esta garantía, es deber del Estado promover la productividad y competitividad.*

*A su turno, el artículo 365<sup>43</sup> de la Carta Política establece que los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado, por lo que éste debe*

---

<sup>39</sup> **Constitución Política. Artículo 2º** “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo (...)”

<sup>40</sup> **Constitución Política. Artículo 13º** “Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

<sup>41</sup> **Constitución Política. Artículo 334.** “La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.”

<sup>42</sup> *Ibidem.* Inciso segundo. “El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.”

<sup>43</sup> **Constitución Política. Artículo 365.** “Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas



asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Los servicios públicos están sometidos al régimen jurídico que fije la ley y pueden ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, o por particulares. En cualquier caso, el Estado tiene el deber de regular, controlar y vigilar estos servicios y de prestarlos en aquellos lugares o comunidades de Colombia en donde no exista empresa o persona dispuesta a garantizarlos<sup>44</sup>.

El artículo 367<sup>45</sup> de la Carta Política establece que la ley fijará las competencias y responsabilidades concernientes a la prestación de los servicios públicos domiciliarios. Esto supone regular su cobertura, calidad, financiación y el régimen tarifario aplicable. El régimen tarifario deberá tener en cuenta los criterios y principios de **costos, solidaridad y redistribución de ingresos**. El inciso final de este artículo señala que será la ley la encargada de determinar cuáles son las entidades competentes para fijar las tarifas de los servicios públicos.

Por su parte, el artículo 368<sup>46</sup> superior estipula que la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas pueden conferir subsidios, con cargo a sus respectivos presupuestos. Esto con el fin de que garantizar que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos que cubren sus necesidades básicas.

Desde temprana jurisprudencia, la Corte Constitucional determinó que los servicios públicos, como finalidad social del Estado, constituyen un mandato en virtud del cual debe garantizarse su prestación y acceso efectivo a todos los habitantes del país. Esto, a partir del vínculo intrínseco que existe entre los servicios públicos y la efectividad de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y la salud<sup>47</sup>.

Este mandato se lee de la mano con el artículo 366 constitucional, el cual prevé que son finalidades sociales del Estado el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. En desarrollo de este principio, esta Corte determinó que la prestación de los servicios públicos está esencialmente ligada al thelos estatal, como fórmula constitucional destinada a fomentar el desarrollo humano de todos los habitantes del país<sup>48</sup>.

La Corte Constitucional también ha destacado que uno de los fundamentos de la obligación Estatal de velar por la prestación de los servicios públicos se deriva de su deber de proteger la dignidad humana. Así, la realización de los derechos fundamentales está supeditada de manera intrínseca a la adecuada prestación de los servicios públicos de agua, salud, saneamiento básico, energía,

---

actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

<sup>44</sup> Sentencia C-558/01 de 2001. M.P. Jaime Araujo Rentería.

<sup>45</sup> **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. La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.”

<sup>46</sup> **Constitución Política. Artículo 368.** “La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas.”

<sup>47</sup> Sentencias C-247 de 2007 (M.P. Hernando Herrera Vergara), C-565 de 2017 (M.P. Diana Fajardo Rivera) y C-187 de 2020 (M.P. Cristina Pardo Schlesinger).

<sup>48</sup> Sentencia C-565 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.



combustible, transporte, gas, telecomunicaciones, entre otros<sup>49</sup>. Tener acceso continuo y de calidad a estos servicios le permite al ser humano llevar una vida digna.

**A partir de todo lo anterior, la jurisprudencia de este Tribunal ha definido los siguientes criterios respecto del deber del Estado de asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos<sup>50</sup>: (i) universalidad, que se traduce en garantizar el acceso igualitario a los servicios públicos a todas las personas que habitan el país; (ii) eficiencia, entendida como la optimización del consumo de los servicios públicos para lograr unos niveles determinados de confort y de servicio, es decir, servicios que satisfagan las necesidades reales de los usuarios; (iii) eficacia, la cual implica alcanzar los objetivos del sistema de servicios públicos mediante un uso óptimo de todos los recursos que se requieren para su adecuada prestación; (iv) calidad, que supone garantizar servicios públicos que cumplan con unos estándares mínimos establecidos por la autoridad competente, y (v) ampliación de cobertura, lo cual conlleva elevar el número de personas que tienen acceso a los servicios públicos, con miras a lograr un sistema universal.**

*En conclusión, la prestación de los servicios públicos domiciliarios se orienta a cubrir las necesidades básicas insatisfechas de las personas que habitan Colombia. Ello, con el fin de asegurar condiciones mínimas de existencia que sean acordes con la dignidad inherente a todo ser humano. La jurisprudencia constitucional ha hecho explícito que los servicios públicos domiciliarios tales como el agua potable, el alcantarillado, el saneamiento básico, la electricidad y el gas combustible son fundamentales para garantizar una vida digna, pues son medios necesarios para la conservación y cocción de alimentos, para la higiene y aseo personal, para la ventilación o calefacción del hogar e incluso para la comunicación, la educación, el acceso a la información o el entretenimiento, a través de medios digitales<sup>51</sup>. (Subrayas y negrillas de la Sala).*

### 6.6.2. De los Departamentos

El artículo 288 Superior dispuso que “Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.” Así, el artículo 298 *ibidem* previó que “los departamentos 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 que determinen la Constitución y las leyes.”

A su vez, el artículo 3 de la Ley 1551 de 2012<sup>52</sup> definió los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, en los siguientes términos:

<sup>49</sup> Sentencia C-353 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>50</sup> Sentencias C-741 de 2003, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-565 de 2017, M.P. Diana Fajardo Rivera.

<sup>51</sup> Sentencia T-701 de 2009, M.P. Humberto Sierra Porto.

<sup>52</sup> “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”



**“Artículo 3º.** El artículo 4º de la Ley 136 de 1994 quedará así:

**Artículo 4º. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia.** Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán conciliar su actuación con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa. Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) *Subsidiariedad.* La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial apoyarán en forma transitoria y parcial a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.

d) *Complementariedad.* Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios;”

En ese sentido, es preciso indicar que, conforme con el artículo 7º de la Ley 142 de 1994, a los Departamentos, en observancia de los principios de coordinación y complementariedad con los Municipios, les corresponde auxiliarlos en la prestación de los servicios públicos cuando, por razones técnicas y económicas, sea necesario:

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

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



7.2. *Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos.*

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

7.4. *Las demás que les asigne la ley.*”

Entre tanto, el artículo 74 de la Ley 715 de 2001 determinó que los Departamentos, en cumplimiento de los anotados principios, deben:

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

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

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

**74.2.** *Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.*” (Subrayas de la Sala).

Bajo tal contexto normativo, es claro para la Sala que la prestación de los servicios públicos en el régimen colombiano parte de la posibilidad de que el interesado en llevarlo a cabo puede desarrollar esa actividad, independientemente de cuál sea la naturaleza de sus recursos (pública o privada), y que el Municipio deberá asegurar que se efectúe de manera eficiente; en tanto que los Departamentos ostentan potestades de carácter complementario, es decir, **deben** auxiliar a los municipios en esa materia, cuando así lo requieran.

**6.6.3.** Visto lo anterior, lo que evidencia la Sala es que que en la zona donde se encuentra la comunidad de Paso El Medio, no existe un prestador de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, de modo que será a través de los mecanismos de participación en ese mercado que una empresa privada o mismo Municipio acometan la prestación de esos servicios en ese sector.



Mientras que, en virtud de los principios de coordinación y complementariedad, el Departamento de Bolívar y la empresa Aguas Bolívar S.A. E.S.P., en su calidad de gestora del PDA, deberán concurrir en la implementación de la solución definitiva que se imparta en este asunto.

**6.6.4.** En ese orden, es pertinente indicar que para la implementación de un sistema de acueducto y alcantarillado en el área objeto de controversia, así como para la prestación del servicio de aseo, el Municipio puede optar por desarrollar alternativas a corto y mediano plazo, mediante la adopción de esquemas diferenciales para la prestación del servicio. Adicionalmente, respecto los dos primeros servicios mencionados, puede acudir alternativas de largo plazo en los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).

**6.6.5.** Así, en cuanto **a los esquemas diferenciales para la prestación del servicio en zonas rurales** (medidas a corto y mediano plazo), se encuentran regulados en el Decreto 1898 de 2016, que adicionó dicha materia al Decreto 1077 de 2015.

En efecto, el artículo 2.3.7.1.1.1. *ibídem*, prevé:

*“Artículo 2.3.7.1.1.1. Objeto. El presente capítulo tiene por objeto definir esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, y para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico y de saneamiento básico en zonas rurales del territorio nacional, en armonía con las disposiciones de ordenamiento territorial aplicables al suelo rural, acorde con lo dispuesto en los artículos 14 y 33 de la Ley 388 de 1997 o aquellas disposiciones de ordenamiento del suelo rural que las modifiquen, adicionen o sustituyan” (Subrayas de la Sala).*

**6.6.5.1.** En esa línea, respecto del **servicio de alcantarillado**, el numeral 8 del artículo 2.3.7.1.1.3. y el artículo 2.3.7.1.3.3. de esa misma norma indicaron que las soluciones para el manejo de aguas residuales domésticas en zonas rurales incluirán las instalaciones sanitarias. Las disposiciones en comento son del siguiente tenor:

*“Artículo 2.3.7.1.1.3. Definiciones. Para efectos del presente capítulo se adoptan las siguientes definiciones.*

(...)



8. Instalaciones sanitarias. Estructuras o elementos que sirven para evacuar las excretas o las aguas residuales domésticas y para la higiene personal.” (Subrayas de la Sala)

“**Artículo 2.3.7.1.3.3. Soluciones alternativas para el manejo de aguas residuales domésticas.** Las soluciones para el manejo de aguas residuales domésticas en zonas rurales incluirán las instalaciones sanitarias. Las soluciones individuales de saneamiento básico para viviendas dispersas localizadas en áreas rurales se regularán por lo dispuesto en el artículo 99 de la Ley 1753 de 2015.”

Por su parte, el artículo 37 de la Resolución No. 844 del 8 de noviembre de 2018, al reglamentar el Decreto 1898 de 2016, previó los siguientes tipos para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas:

“**Artículo 37. Tipos de sistemas para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas.** Los sistemas que pueden implementarse para la recolección, transporte y tratamiento de las aguas residuales domésticas corresponden a los siguientes tipos:

1. *Sistemas centralizados para el servicio público de alcantarillado que a su vez, comprenden los componentes de:*

- a) *Recolección y evacuación de aguas residuales domésticas.*
- b) *Tratamiento de aguas residuales.*
- c) *Disposición de las aguas residuales tratadas.*

2. *Soluciones individuales de saneamiento.*”

Mientras que el artículo 38 *ibídem* dispuso:

“**Artículo 38. Selección de alternativas en recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas.** La selección de un sistema centralizado o de una solución individual de saneamiento para la recolección, transporte y tratamiento de aguas residuales domésticas generadas en zonas rurales, dependerá de la dispersión de las viviendas, las condiciones geográficas y topográficas y la disponibilidad de agua para el diseño de sistemas con arrastre. Se permite incluso la combinación de diferentes opciones tecnológicas que permitan una adecuada administración, operación y mantenimiento. Cualquier alternativa seleccionada deberá cumplir las normas ambientales vigentes.” (Subrayas de la Sala)

Entre tanto, sobre las redes de alcantarillado el artículo 41 *ibídem* expresó:

“**Artículo 41. Redes de alcantarillado en zonas rurales.** Los sistemas de redes de alcantarillado en zonas rurales, deberán diseñarse para la recolección y evacuación de aguas residuales domésticas exclusivamente, teniendo en cuenta lo siguiente:

1. *No se permiten los alcantarillados combinados. Se podrá considerar un caudal de contribuciones de aguas lluvias por conexiones erradas de acuerdo*



con el artículo 134 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya. Se debe impedir que los caudales pluviales ingresen al sistema de alcantarillado.

2. Se identificarán puntos críticos en los que el sistema centralizado de alcantarillado debe incluir infraestructuras adicionales para evitar el arrastre de sólidos, tales como trampas de grasas o cárcamos.

3. Para la selección de alternativas tecnológicas en sistemas centralizados de alcantarillado, deberá tenerse en cuenta la opción tecnológica más adecuada según las condiciones particulares de la zona de actuación, eligiendo entre redes convencionales y no convencionales.

4. Los alcantarillados simplificados deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 145 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que lo modifique, adicione o sustituya y además considerar el diseño con pendientes favorables para autolimpieza.

5. Los alcantarillados condominiales deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 146 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya y además considerar lo siguiente:

a) Se debe contar con la aprobación expresa de los propietarios de los predios en los que se ubicarán las redes.

b) La red condominial se extiende hasta la caja de inspección de cada vivienda.

6. Los alcantarillados Sin Arrastre de Sólidos (ASAS), deben ajustarse a lo dispuesto en el artículo 147 de la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya y además considerar lo siguiente:

a) Se debe asegurar que los tanques interceptores de sólidos cuenten con facilidad de acceso para labores de limpieza y mantenimiento.

b) Se debe definir la periodicidad y el mecanismo de retiro y disposición de los sólidos.

c) Se debe asegurar la disponibilidad de equipos para el mantenimiento en sitio de los tanques interceptores.

**Parágrafo 1.** Las aguas lluvias se deben manejar con drenajes superficiales y obras de urbanismo. Este tipo de intervenciones no hacen parte del servicio de alcantarillado.

**Parágrafo 2.** Las aguas residuales no domésticas podrán ser incorporadas al sistema de alcantarillado solo si cumplen con lo establecido en la Resolución número 631 de 2015 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o la norma que la modifique, adicione o sustituya, con respecto a los límites máximos permisibles de vertimiento puntuales a los sistemas de alcantarillado público.”

**6.6.5.2.** Ahora, en cuanto al **servicio de acueducto** el artículo 2.3.7.1.3.2. del Decreto 1898 de 2016, señaló:



**“Artículo 2.3.7.1.3.2. Soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico. Las soluciones alternativas para el aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico en zonas rurales deberán cumplir con las siguientes condiciones:**

1. El acceso al agua para consumo humano y doméstico podrá efectuarse mediante un abasto de agua o un punto de suministro, o directamente desde la fuente, acorde con la normatividad aplicable a la materia y con las necesidades de la comunidad.

2. El almacenamiento del agua para consumo humano y doméstico podrá realizarse en tanques o dispositivos móviles de almacenamiento.

3. El tratamiento del agua para consumo humano y doméstico, se realizará mediante técnicas o dispositivos de tratamiento de agua. Esto no será requerido para los inmuebles aprovisionados mediante puntos de suministro que entreguen agua apta para consumo humano.

**Parágrafo.** *Teniendo en cuenta que los administradores de abastos de agua y de puntos de suministro no son personas prestadoras del servicio público de acueducto, la autoridad sanitaria que compete realizará la vigilancia diferencial que privilegie las acciones de promoción de la salud y prevención de la enfermedad, de conformidad con los lineamientos que para dicho fin expida el Ministerio de Salud y Protección Social. Los abastos de agua y los puntos de suministro deberán contar con los permisos y autorizaciones ambientales que les sean exigibles según las normas vigentes” (Subrayas de la Sala).*

A su vez, el artículo 24 de la Resolución No. 844 del 8 de noviembre de 2018, previó los siguientes esquemas alternativos para la distribución de agua para consumo humano:

**“Artículo 24. Tipos de sistemas de agua para consumo humano y doméstico.** *Los sistemas de suministro de agua para consumo humano y doméstico en zona rural se clasifican en los siguientes tipos:*

1. Sistemas de acueducto (incluyen el consumo humano y doméstico), con las siguientes opciones tecnológicas:

a) Distribución por redes con conexión domiciliaria.

b) Distribución por pila pública. En este caso, el tratamiento puede realizarse directamente en la pila, o puede transportarse agua tratada hasta la pila por medio de redes físicas o carrotanques.

2. Soluciones alternativas colectivas de agua (incluyen el consumo humano y doméstico y el volumen para la subsistencia de la familia rural), con las siguientes opciones tecnológicas:

a) Abastos de agua, con distribución de agua cruda o parcialmente tratada mediante redes físicas hasta la vivienda.

b) Puntos de suministro para la entrega de agua cruda o parcialmente tratada.

c) Captación de aguas lluvias.

3. Soluciones alternativas individuales de agua (incluyen el consumo humano y doméstico que se requiere para viviendas dispersas que no pueden ser conectadas a un sistema de acueducto o a una solución alternativa colectiva de agua), según las opciones tecnológicas definidas en los artículos 36 y 37 de esta resolución.



**Parágrafo 1.** *El aprovisionamiento de agua por soluciones alternativas, sean individuales o colectivas, debe incluir lo necesario para la captación, el almacenamiento y el tratamiento de agua para consumo humano y doméstico.*

**Parágrafo 2.** *Todos los sistemas de agua para consumo humano y doméstico, deberán utilizar métodos de estimación de consumo; o dispositivos de medición; o mecanismos de control de los volúmenes de agua, independientemente del uso que se dé a la misma.*

**Parágrafo 3.** *En todas las opciones tecnológicas definidas en este artículo, se podrá incluir en el uso de dispositivos o técnicas de tratamiento de agua a nivel domiciliario, cuando se evidencie que el agua suministrada a través del sistema representa algún riesgo para la salud” (Subrayas de la Sala).*

Ahora, para la selección de alguna de las anotadas alternativas, el artículo 25 *ibidem*, determinó:

**“Artículo 25. Selección de alternativas de sistemas de agua para consumo humano y doméstico.** *Para la selección de alternativas de sistemas de agua para consumo humano y doméstico, debe aplicarse el procedimiento descrito en los artículos 14, 15 y 16 de la presente resolución, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:*

a) *La primera posibilidad de atención a considerar para cualquier núcleo de población deberá ser la ampliación del área de prestación de un sistema de acueducto existente, o la atención de la comunidad desde un acueducto regional.*

b) *Cualquier núcleo de población de más de seiscientas (600) viviendas deberá ser atendido mediante sistemas de acueducto cumpliendo todos los requisitos técnicos establecidos en la Resolución número 330 de 2017 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o la norma que la modifique, adicione o sustituya, y no habrá lugar a la selección de soluciones alternativas colectivas de agua.*

c) *En núcleos de población de seiscientas (600) viviendas o menos, se deberá incluir dentro del análisis de alternativas tanto sistemas de acueducto como soluciones alternativas colectivas de agua, teniendo en cuenta los artículos 15 y 16 de esta resolución.*

d) *En las áreas de prestación del servicio de acueducto que presenten las condiciones particulares descritas en el numeral 3 del artículo 27 de esta resolución, se podrán implementar pilas públicas, en las que solo podrá entregarse el servicio mientras subsistan dichas condiciones particulares.*

e) *Las viviendas dispersas que no puedan conectarse al servicio de acueducto o a soluciones colectivas de agua, deberán contar con soluciones individuales de agua, según lo previsto en el Decreto número 890 de 2017 y en la Resolución número 179 de 2017 de Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o las normas que los modifiquen, adicionen o sustituyan”.*

**6.6.5.3.** Para la adopción de esquemas diferenciales frente a los servicios de acueducto y alcantarillado, el artículo 8 de la Resolución No. 844 del 8 de noviembre de 2018, determinó:



**“Artículo 8. Gestión de proyectos de esquemas diferenciales en zonas rurales.** Los proyectos de agua y saneamiento básico de que trata esta Resolución deberán tener las siguientes etapas, que incluyen fases para la organización secuencial de los proyectos:

1. Perfil del proyecto
2. Planeación
3. Construcción y puesta en marcha
4. Administración, operación y mantenimiento (...)

Se explicará al detalle cada una de las aludidas etapas:

- **Perfil del proyecto**

| Normas que contemplan la etapa                     | Responsable  | Objetivo  |
|--|--|---|
| Artículos 9 y 10 de la Resolución No. 0844 de 2018 | Entidad pública que promueva el proyecto, para el caso, el ente territorial. | Luego de reunir la información requerida en el artículo 9 <i>ibidem</i> , se debe tener certeza sobre los problemas de agua y saneamiento y se debe identificar, preliminarmente, el esquema diferencial a desarrollar en un posible proyecto y las propuestas de solución. |

Es necesario indicar que el artículo 9 *ibidem*, señaló que en dicha fase se debía reunir la siguiente información:

**“Artículo 9o. Formulación del perfil de proyecto.** Las entidades públicas y/o privadas que promuevan inversiones del sector de agua potable y saneamiento básico en zonas rurales, deberán formular perfiles de proyecto con información suficiente en la que se identifique, la posible zona de actuación, las condiciones particulares de dicha zona, y posibles soluciones identificando el esquema diferencial aplicable. Para ello, cada perfil de proyecto deberá contener, como mínimo, la siguiente información para su zona de influencia:

a) Identificación del uso y clasificación del suelo rural: cabeceras de corregimientos, centros poblados rurales, parcelaciones campestres, u otros núcleos de población aunque no hayan sido incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) o Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT), u otras viviendas dispersas.

b) Número de viviendas y entornos, y descripción del área en que habita la comunidad, con datos estimados o aproximados si no existen datos precisos.

c) Información, cualitativa o cuantitativa, sobre alertas sanitarias o incidencia de enfermedades asociadas al agua o al saneamiento básico en la localidad.



d) *Identificación de los sistemas de agua o saneamiento básico que ya existan en la comunidad, cualquiera que sea su estado de operación actual.*

e) *Identificación de personas prestadoras de los servicios de acueducto, alcantarillado y/o aseo que atiendan zonas urbanas o rurales próximas a la comunidad y posible disponibilidad para abastecerla.*

f) *Identificación preliminar de posibles fuentes abastecedoras.*

g) *Antecedentes y alertas asociadas a amenazas y vulnerabilidades en la localidad.*

h) *Para los proyectos de aseo, identificar los componentes del servicio público de aseo que se están prestando en la localidad.*

*El perfil de proyecto deberá contener las siguientes conclusiones:*

1. *La descripción de los problemas de agua y saneamiento de la posible zona de actuación.*

2. *La identificación preliminar del esquema diferencial a implementar en un posible proyecto, y propuestas de solución, de acuerdo con el artículo 6o de la presente Resolución.*

**Parágrafo.** *Los municipios y distritos, acorde con su responsabilidad de atender las necesidades básicas y el aseguramiento de los servicios de agua y saneamiento básico, identificarán y priorizarán las inversiones para mejorar el acceso a estos servicios en las zonas rurales de jurisdicción, de acuerdo con los perfiles de proyecto definidos en este artículo.*

*Cuando no se cuente con información de fuentes oficiales para elaborar un perfil de proyecto, el respectivo municipio o distrito deberá recopilar información, con sustento en otras fuentes secundarias confiables o mediante visita de campo.”*

#### - **Etapa de planeación**

| <b>Norma que contempla la etapa</b>                 | <b>Responsable</b>                     | <b>Objetivo</b>   |
|---|--|---|
| Artículos 11 a 17 de la Resolución No. 0844 de 2018 | Entidad pública encargada del proyecto | Determinar acciones para una adecuada formulación del proyecto de esquemas diferenciales. |

Ahora, el artículo 11 *ibidem* determinó que, a su vez, la etapa de planeación se dividía en las fases de preparación, verificación en campo, diagnóstico integral e identificación de alternativas tecnológicas. La norma en contexto dispuso:

**“Artículo 11. Fases de la etapa de planeación.** *La planeación de proyectos de agua para consumo humano y doméstico -con volumen para subsistencia de la familia rural cuando aplique- o de saneamiento básico, incluye acciones orientadas a una adecuada formulación de proyecto de acuerdo con los*



*esquemas diferenciales aplicables para cada servicio, organizadas secuencialmente para facilitar la toma de decisiones, con observancia de los principios orientadores del artículo 4o de esta resolución.*

*Las fases a seguir en la etapa de planeación son:*

*1. Preparación*

*2. Verificación en campo*

*3. Diagnóstico Integral*

*4. Identificación de alternativas tecnológicas*

*5. Selección participativa de alternativas*

*6. Estudios y diseños.*

*El director del equipo técnico de la etapa de planeación debe ser ingeniero civil, o ambiental, o sanitario, con mínimo tres (3) años de experiencia general y experiencia específica en dos (2) proyectos de agua y saneamiento básico.*

*Los profesionales en ciencias sociales que participen en el equipo técnico, deben contar con experiencia específica en mínimo dos (2) proyectos rurales.*

*El equipo técnico mínimo para la fase de verificación en campo estará conformado por:*

- a) Un (1) ingeniero civil, o ambiental, o sanitario.*
- b) Un (1) profesional en áreas sociales encargado de los aspectos socioeconómicos y culturales.*
- c) Un (1) topógrafo.*
- d) Un (1) geotecnista.*
- e) Un (1) interventor o supervisor, que represente los intereses del financiador del proyecto.*
- f) El responsable de proyecto deberá convocar a delegados de la comunidad que puedan suministrar información útil para el proyecto, como miembros de la Junta de Acción Comunal (JAC) o comunidad organizada, fontaneros locales u otras personas que conozcan la zona.*

*Dependiendo de la escala, complejidad y naturaleza del proyecto, el director del equipo técnico definirá la participación de otros profesionales con competencias específicas.” (Subrayas de la Sala).*

En ese orden, en la fase de preparación se debe recopilar la información necesaria para precisar o complementar el perfil de la obra requerida y establecer condiciones territoriales que pueden tener impacto en las fases posteriores del proyecto (artículo 12 *ibidem*); verificación en campo, allí se debe efectuar una caracterización geográfica, técnica y predial, de las comunidades y de las fuentes abastecedoras (artículo 13 *ibidem*); diagnóstico integral que busque que se identifiquen las razones



socioeconómicas que justifiquen el esquema diferencial aplicable, los componentes del proyecto, la identificación de alternativas, el estado de la infraestructura existente y los factores de riesgo que podrían afectar su operación (artículo 14 *ibidem*); en la identificación de alternativas tecnológicas se deben establecer las diferentes herramientas que permitan construir, operar y mantener al proyecto, cumpliendo con las normas vigentes (artículo 15 *ibidem*); para la selección participativa de alternativas el responsable del proyecto debe seleccionar la alternativa tecnológica más favorable para la zona de actuación (artículo 16 *ibidem*); y en la fase de estudios y diseños se determinó que se debe tener en cuenta lo dispuesto en las fases previas en relación con la alternativa seleccionada y se advirtió que el responsable del proyecto únicamente puede iniciar sus estudios y diseños luego de la suscripción del acta de aceptación de la comunidad (artículo 17 *ibidem*).

- **Etapa de construcción y puesta en marcha**

| Norma que contempla la etapa                       | Responsable                            | Objetivo  |
|--|--|---|
| Artículo 18 a 21 de la Resolución No. 0844 de 2018 | Entidad pública encargada del proyecto | Dicha etapa comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de las obras, con base en los estudios y diseños. |

Entre tanto, de conformidad con el artículo 18 *ibidem*, la etapa de construcción y puesta en marcha, a su vez, comprende las fases de alistamiento y construcción, de ejecución de obras y puesta en marcha y entrega de la infraestructura. La norma en cuestión dispone:

**“Artículo 18. Etapa de construcción y puesta en marcha.** Comprende las actividades requeridas para la construcción y entrega de obras, con sustento en los estudios y diseños, en las siguientes fases:

1. Alistamiento de la construcción.
2. Ejecución de obras.
3. Puesta en marcha y entrega de la infraestructura.” (Subrayas de la Sala).

En ese orden, la fase de alistamiento tiene por finalidad revisar el cumplimiento de los requisitos de la obra, previo a la construcción, así como definir los presupuestos y cronogramas para su entrega y formular los pliegos de condiciones para la



contratación cuando ello se requiera de acuerdo con la fuente de financiación (artículo 19 *ibidem*); la ejecución de la obra debe ser efectuada por parte del contratista, asegurando la participación de las comunidades en el seguimiento y veeduría de la misma (artículo 20 *ibidem*) y, por último, la puesta en marcha y entrega de la infraestructura, que prevé que el contratista deba observar los artículos 233, 234, 235, 236, 237 y 238 de la Resolución 330 de 2017; así como aportar la documentación sobre los aspectos detallados de que tratan los artículos 27, 240 y 241 *ibidem* (artículo 21 *ibidem*).

**6.6.6.** Por su parte, respecto a los PDA (medidas a largo plazo para la prestación de los servicios de alcantarillado y acueducto), el artículo 2.3.3.1.1.2. del Decreto 1077 de 2015, los definió así:

**“Artículo 2.3.3.1.1.2. Definición de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PDA).** *Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles que garanticen el acceso a agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales, las personas prestadoras de los servicios públicos, las comunidades organizadas y, la implementación efectiva de esquemas de regionalización y asociativos comunitarios.*”

A su vez, el numeral 11 del artículo 2.3.3.1.2.3. *ibidem* contempló que los Distritos y Municipios podrán presentar sus proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización de proyectos para el estudio de su financiación:

**“Artículo 2.3.3.1.2.3. Funciones del Gestor.** *Son funciones del Gestor:*

(...)

*11. Apoyar al departamento en la planeación y priorización de inversiones del sector agua potable y saneamiento básico; realizar la estructuración y presentación de los proyectos a través de los mecanismos de viabilización, así como, las correcciones o modificaciones necesarias de los mismos. No obstante, lo anterior, los municipios y distritos podrán presentar los proyectos ante el mecanismo nacional o departamental de viabilización de proyectos.”*  
(Subrayas de la Sala).

En cuanto al mecanismo departamental para la viabilización de proyectos, el artículo 2.3.3.2.1.2. y el numeral 6.1. del artículo 2.3.3.2.1.6. *ibidem* indicaron que los Municipios podrán presentar, entre otros, proyectos para la construcción, ampliación



y rehabilitación de los sistemas de alcantarillado, con el fin de que sean financiados con los recursos del Departamento.

Las normas en contexto prevén:

**“Artículo 2.3.3.2.1.2. Mecanismo departamental de viabilización de proyectos.** A través del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos se evaluarán y viabilizarán aquellos proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico que han sido priorizados en el marco de los Planes Departamentales de Agua y de los demás programas regionales para el manejo de agua potable y saneamiento básico de que trata el Artículo primero del presente capítulo y cuya financiación no incorpore recursos provenientes de la Nación.”

**“Artículo 2.3.3.2.1.6. Proyectos A Presentar Al Comité Técnico Para Su Viabilización.** A través del Mecanismo de Viabilización Departamental, se presentarán para su viabilización y de acuerdo a los usos que para cada fuente de recursos establezcan la ley, decretos, Resoluciones o Acuerdos, los proyectos orientados a:

6.1. Construcción, ampliación, rehabilitación de sistemas de acueducto, alcantarillado sanitario y pluvial, y aseo.” (Subrayas de la Sala).

Para la aprobación y financiación de dichos proyectos, éstos deberán cumplir con los requisitos definidos para su inclusión en el banco de proyectos del correspondiente PDA. Asimismo, se deberán acreditar las exigencias contempladas en la “Guía Para la presentación, viabilización y aprobación de proyectos ante el Mecanismo Departamental de Evaluación y Viabilización de proyectos”, que fue emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la Resolución 672 de 2015.

Y finalmente, en los artículos 2.3.3.2.3.11., 2.3.3.2.3.12. y 2.3.3.2.3.13. se determinaron los procedimientos para la evaluación, viabilización y aprobación de los proyectos por parte del citado Mecanismo Departamental, siendo éstos:

**“Artículo 2.3.3.2.3.11. Procedimiento y plazos de evaluación, viabilización y aprobación.** Para la evaluación, viabilización y aprobación de los proyectos de agua potable y saneamiento básico presentados en el marco del presente decreto, se atenderá el siguiente procedimiento:

11.1. Una vez formulado el proyecto por los entes territoriales, el mismo deberá ser radicado para su evaluación ante la Secretaría Técnica del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos.



11.2. El Gestor incorporará el respectivo proyecto al Plan de Acción del Municipio.

11.3. El Comité Técnico Departamental de Proyectos asignará un evaluador quien deberá emitir revisión técnica en un plazo no mayor de diez (10) días hábiles.

11.4. Una vez el proyecto cuente con revisión técnica favorable del evaluador, se convocará al Comité Técnico Departamental de Proyectos para que sesione en un plazo no mayor a cinco (5) días hábiles. En dicha sesión el Evaluador designado sustentará el respectivo proyecto, y el Comité emitirá un concepto recomendando o no la viabilización del mismo.

11.5. Una vez el Comité emita la recomendación con el respectivo concepto técnico, el Gobernador mediante oficio dará a conocer a la entidad territorial correspondiente y al Gestor la decisión de viabilidad o no del proyecto, acorde con la carta de Viabilización modelo prevista en la Guía de que trata el artículo 2.3.3.2.4.14 del presente capítulo.

11.6. El valor final del proyecto corresponderá al consignado en la carta de viabilización.

11.7. Igualmente se remitirá la carta de viabilización con su respectivo concepto al Comité Directivo del Programa Agua para la Prosperidad - Plan Departamental de Agua, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Gestor a fin de que éste último de inicio al trámite de contratación en los términos previstos por el artículo 2.3.3.2.4.15 del capítulo 1 del título 3 de este Libro o la norma que lo sustituya o derogue y para que se le comunique a la entidad responsable de la administración de los recursos, para que expida los respectivos Certificados de Disponibilidad de Recursos – CDR, que permitan dar inicio a los procesos de contratación.” (Subrayas de la Sala).

**“Artículo 2.3.3.2.3.12. Evaluación de proyectos.** La evaluación de los proyectos regionales presentados, se llevará a cabo por el personal profesional contratado o vinculado por el Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos del respectivo departamento, de que trata el artículo 2.3.3.2.1.3. del presente capítulo, el cual contará como mínimo con los perfiles que se definan en la guía de que trata el artículo 2.3.3.2.4.14 del presente capítulo.

En todo caso no podrán realizar la evaluación de proyectos aquellas personas jurídicas y naturales que hayan participado en la formulación, diseño o planificación de los proyectos.

Así mismo, no podrán realizar la ejecución, construcción o interventoría de los proyectos aquellas personas jurídicas o naturales que participaron en las actividades de evaluación y viabilización del mismo, con capacidad de voto.

**Parágrafo primero.** Los profesionales del equipo evaluador podrán ser funcionarios o contratistas.

**Parágrafo segundo.** Los costos del Mecanismo Departamental de Evaluación de Proyectos podrán ser asumidos con cargo a recursos propios del Departamento o del SGP del Departamento (Sector Agua Potable y Saneamiento Básico), con previa aprobación del Comité Directivo del PAP - PDA, y acorde con las directrices que para tal efecto defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

**“Artículo 2.3.3.2.3.13. Requisitos de viabilización.** Los proyectos de agua potable y saneamiento básico que presenten las entidades territoriales y el



Gestor en el marco del presente decreto podrán declararse viables por parte del Mecanismo Departamental de Viabilización de Proyectos, una vez se hayan cumplido los requisitos y documentos de presentación, el Comité Técnico Departamental haya emitido el respectivo concepto de viabilidad y se cuente con los recursos disponibles para su financiación.” (Subrayas de la Sala).

6.6.7. Finalmente, en relación con la prestación del **servicio de aseo a través de esquemas diferenciales**, el artículo 2.3.7.1.3.4. del Decreto 1898 de 2016, dispuso:

**“Artículo 2.3.7.1.3.4. Manejo de residuos sólidos.** Para el manejo de los residuos sólidos en las zonas rurales diferentes a centros poblados rurales, el municipio deberá promover la separación en la fuente para el aprovechamiento de los residuos orgánicos, de acuerdo con las disposiciones ambientales y sanitarias vigentes, y definir con la comunidad sitios de presentación y frecuencias de recolección para el retiro de materiales inorgánicos, y propender por su recolección, transporte, disposición final o aprovechamiento”.

A su vez, el artículo 48 de la Resolución No. 844 del 8 de noviembre de 2018, estableció los siguientes tipos de manejo de residuos sólidos ordinarios en las zonas rurales:

**“Artículo 48. Tipos de manejo de residuos sólidos ordinarios en zonas rurales.** La recolección, transporte, aprovechamiento y disposición final de los residuos sólidos ordinarios puede realizarse en zonas rurales bajo los siguientes tipos:

1. Servicio de aseo.
2. Manejo individual de residuos sólidos a nivel domiciliar.

**Parágrafo.** Los residuos sólidos ordinarios son los definidos en el numeral 43 del artículo 2.3.2.1.1. del Decreto número 1077 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya. Para el manejo de los residuos sólidos producidos en zona rural diferentes a los ordinarios, se debe dar aplicación a la normatividad especial vigente”.

Para la prestación del servicio de aseo, el artículo 51 *ibidem*, contempló:

**“Artículo 51. Condiciones particulares para la prestación del servicio de aseo en zonas rurales.** El servicio de aseo en zonas rurales debe adecuarse a las siguientes condiciones:

1. Las actividades de recolección y transporte de residuos sólidos ordinarios deberán ajustarse a las características geográficas, topográficas, urbanísticas y viales, cumpliendo con los requerimientos establecidos en la Subsección 3 de la Sección 2 del Capítulo 2 del Título 2 de la Parte 3 del Libro 2 del Decreto número 1077 de 2015 o la norma que lo modifique, adicione o sustituya, y a los requisitos técnicos previstos en esta resolución.

2. Cuando no sea posible la recolección domiciliar, esta podrá realizarse a partir de sitios de almacenamiento colectivo rural, en los términos del artículo 56 de esta resolución. El mantenimiento de estas unidades estará a



*cargo de la persona prestadora del servicio de aseo, con colaboración de la comunidad.*

*3. En zonas rurales en las que se dificulte el ingreso de los vehículos recolectores empleados en las zonas urbanas, podrán emplearse otros vehículos disponibles, los que deberán cumplir con los requisitos técnicos establecidos en el artículo 55 de esta resolución”.*

A su vez, el manejo de los residuos sólidos a nivel domiciliario se encuentra definido en los artículos 57 y subsiguientes *ibidem*. Particularmente, en esa disposición se dispuso:

**“Artículo 57. Buenas prácticas para el manejo individual de residuos sólidos en viviendas dispersas.** *Las familias que realicen el manejo individual de residuos sólidos, deberán implementar buenas prácticas, orientadas a la reducción de los residuos, la separación en la fuente y el aprovechamiento.*

*1. Para el manejo de residuos orgánicos, se debe tener en cuenta:*

*a) En la vivienda rural se recomienda separar los residuos biodegradables de los demás, es decir, los residuos orgánicos de los no biodegradables como son los papeles, cartones, vidrios, plástico y metal.*

*b) Los residuos orgánicos previamente separados, pueden usarse para la producción de abonos o enmiendas que proporcionan estructura al suelo; estimulan el crecimiento vegetal y el desarrollo de la microflora del suelo.*

*c) Las técnicas para manejo de residuos orgánicos de uso en viviendas puede ser compostaje, lombricultura y los biodigestores individuales.*

*2. Para los residuos inorgánicos con potencial de aprovechamiento:*

*a) Se deben almacenar en un lugar aislado, seco y con buena ventilación, protegidos de la acción de la lluvia y el viento con el objeto de conservar las propiedades de los materiales separados.*

*b) Deberá evitarse el acceso de niños o de animales al lugar en el que se almacenen estos residuos.*

*c) No se deben almacenar envases o empaques contaminados con sustancias tóxicas o peligrosas.*

*d) Si se conservan botellas o envases plásticos, las mismas deben ser vaciadas y lavadas y luego almacenadas secas y tapadas.*

*e) Los residuos deben estar libres de etiquetas, envolturas o autoadhesivos”.*

**6.6.8.** En tal contexto, se ordenará al Municipio de María La Baja y al Departamento de Bolívar que, en el marco de sus competencias, dentro de los cinco (5) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, realicen los estudios técnicos en los que se analicen las distintas herramientas definidas en el ordenamiento jurídico y se determine cuál es el esquema más adecuado para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la Comunidad del sector Paso El Medio del Corregimiento Matuya del mencionado ente territorial. Particularmente, en dicho estudio se deben establecer medidas a corto, mediano y largo plazo, dirigidas a garantizar la prestación de dichos servicios en condiciones de calidad, permanencia y eficiencia, así como un cronograma para



su realización. El anotado análisis técnico tendrá que ser allegado dentro de ese mismo plazo al Comité de Verificación de la Sentencia y el cronograma de ejecución comenzará a contar a partir de la fecha de esta presentación.

Para la financiación de las obras determinadas en el estudio técnico, se ordenará al Municipio de María La Bajar y el Departamento de Bolívar que, de acuerdo con el cronograma definido para cada uno de los planes a corto, mediano y largo plazo, presenten los respectivos estudios ante Aguas de Bolívar S.A. E.S.P., en su calidad de gestora del PDA de ese Departamento y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para su evaluación y financiamiento.

En caso de que alguna de esas entidades solicite información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de María La Baja dentro de los dos (2) meses siguientes

Una vez aprobado el financiamiento de las obras, éstas deberán ser realizadas por el Municipio de María La Baja o la persona que designe para esos efectos, en los términos definidos en los respectivos cronogramas para cada uno de los planes.

Ahora, en atención a que los lapsos de tiempo señalados para la construcción del citado sistema pueden resultar dispendiosos y a que ello llevaría que las personas que residen en las aludidas veredas no tengan acceso a agua potable, ordenará, al Municipio de María La Baja y al Departamento del Bolívar que, de manera transitoria, en el marco de sus competencias y de forma inmediata, suministren agua potable en carrotanques en cantidad no menor a cincuenta (50) litros persona día a los habitantes de la zona objeto de controversia, disponiendo para esos efectos de un esquema tarifario acorde con las disposiciones que regulan la materia y al estado de vulnerabilidad de las personas que habitan la zona objeto de controversia, mientras se construye el esquema que permita el suministro de agua potable en las áreas objeto de controversia.

Lo anterior, atendiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la que se ha reconocido que el Juez en los eventos en los que se acredite la falta de suministro de agua potable, deberá adoptar las medidas urgentes y eficaces que propendan por la prestación de dicho servicio en un mínimo de cincuenta litros (50 lts.) diarios



por persona, a través de un medio que resulte idóneo, dentro de los cuales se encuentra, que el mismo sea efectuado a través de carrotanques.

Sobre el particular el Tribunal Constitucional en sentencia T-475 de 2017, al estudiar una acción de tutela interpuesta por habitantes de las veredas El Espino y Ojo de Agua del Municipio de la Mesa – Cundinamarca, como consecuencia de la falta de prestación de agua potable en dichos entes, sostuvo:

“En este orden de ideas, la Sala decide que las entidades accionadas vulneraron el derecho al agua para consumo humano de los demandantes, en tanto no garantizaron con oportunidad y eficacia la disponibilidad mínima del agua conforme a sus competencias constitucionales, legales y contractuales. Específicamente, la Sala encontró:

(i) Que los municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima no cuentan con un programa articulado al Plan Maestro de Aguas, sostenible en el tiempo y que cuente con medidas de financiación que permita avanzar en la garantía del derecho fundamental al agua para las comunidades demandantes. Entonces, la Sala evidencia la falta de un documento de política pública, que aunque progresivamente lleve a la satisfacción del derecho, de manera que actualmente no es posible asegurar que los accionantes cuenten con una expectativa a futuro de que su situación será superada. La simple afirmación de incorporar las necesidades de los accionantes en el Plan Departamental de Aguas o de estar en proceso de financiamiento el referido acueducto no exime a los demandados de contar con verdaderas estrategias de diseño e implementación de la prestación del servicio de acueducto que impacten en el plano material el goce efectivo del derecho al agua.

(ii) Que los municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima incumplieron sus deberes constitucionales al no adoptar medidas efectivas tendientes a garantizar la reparación del Acueducto Regional una vez se presentó la avería del mismo, dejando así a los habitantes que se beneficiaban de dicha infraestructura sin una cantidad mínima de agua para satisfacer sus necesidades básicas tales como el asearse, la alimentación y disposición de los residuos, los accionados además no contemplaron otro sistema de provisión diaria tales como carro tanques u optimización de los sistemas de almacenamiento existentes con el fin de mitigar el impacto que generó la interrupción en la prestación del servicio.

(iii) Que en virtud de la situación descrita en los dos numerales anteriores, las personas que habitan en las veredas El Espino y Ojo de Agua, han visto seriamente comprometidos sus derechos fundamentales al agua, a la salud y a la vida en condiciones dignas, comunidades en las cuales se encuentra probada la presencia de menores y adultos mayores, que merecen una especial protección constitucional.

8.2.5. En atención a lo expuesto, esta Sala revocará el fallo proferido por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia del 23 de febrero de 2017, en el asunto de la referencia y, en su lugar confirmará parcialmente la sentencia emitida por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca el 13 de diciembre de 2016, en tanto protegió los derechos de los actores al agua potable, a la salud, a la vida digna y a la dignidad humana, no obstante, en aras de procurar a los accionantes una efectiva garantía a sus



derechos fundamentales, la Sala considera necesario modificar las órdenes que adoptó el juez de primera instancia.

Así las cosas, se adoptarán medidas en tres niveles a saber. Primero, se ordenará una protección inmediata del derecho fundamental al agua de las comunidades demandantes, mediante el abastecimiento del líquido por parte del municipio de La Mesa y demás municipios accionados, ya que en virtud de la obligación a cargo de los municipios de garantizar la prestación de servicios públicos, es claro que estos deben hacerse cargo, por lo menos temporalmente de la situación que afecta a los accionantes; segundo, teniendo en cuenta que la responsabilidad por la garantía de éste derecho corresponde directamente a los entes territoriales y de llegar el caso en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad a la Gobernación de Cundinamarca, se les ordenará a dichas entidades que alleguen al juez de primera instancia dentro de los veinte (20) días siguientes a la notificación de este fallo un cronograma sobre la forma en la que asumirán la prestación del mínimo vital del agua a las comunidades demandantes. Este empezará a ejecutarse de manera inmediata y deberá estar en consonancia con el Plan Maestro de Aguas.

Para ello deberá programar que por lo menos una vez al día se tenga acceso a este preciado líquido. La cantidad de agua a proveer será de 50 litros de agua diarios por persona<sup>53</sup>; para el efecto, podrá hacer uso de cualquier sistema tecnológico que garantice el abastecimiento de agua diariamente a las comunidades, como por ejemplo, la implementación del servicio de carro tanques o adecuar los sistemas individuales de almacenamiento con los que cuentan los actores.

Así mismo, ordenará a la Gobernación de Cundinamarca, a las Empresas Públicas de Cundinamarca, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, al Acueducto Regional de La Mesa, Quipile y Anapoima, a los Municipios de La Mesa, Quipile y Anapoima, al Ministerio de Vivienda (Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico), al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y al Departamento Nacional de Planeación que conformen un “comité permanente para la garantía de agua potable del Acueducto Regional de La Mesa, Quipile y Anapoima”. El objetivo de dicho comité será el diseño e implementación de una política pública para lograr progresivamente la completa satisfacción del derecho fundamental al agua de los habitantes de las veredas El Espino y Ojo de Agua. En la integración y conformación de este comité, las entidades accionadas deberán incorporar y vincular en la gestión y construcción de las soluciones a corto, mediano y largo plazo, a otras entidades nacionales, departamentales y territoriales que se consideren necesarias, al igual que a distintos representantes de las veredas que se han visto afectados por la avería del acueducto regional. La ciudadanía podrá de forma activa realizar veeduría sobre el cumplimiento de las órdenes proferidas.

En dicha política pública se deberán adoptar las medidas que sean necesarias para garantizar la disponibilidad de éste derecho a las comunidades accionantes, tales como la construcción de acueductos veredales, la conexión a otros acueductos ya existentes, o el mejoramiento de los sistemas de almacenamiento con los que cuentan los actores, entre otros. Así mismo, se deberá realizar las apropiaciones presupuestales a que haya lugar y, una vez diseñado el plan deberá iniciar inmediatamente el proceso de ejecución de conformidad con el cronograma incluido en él. En todo caso la implementación

<sup>53</sup> Esta Corte en sentencias T-641 de 2015, T-242 de 2013 y T-740 de 2011 adoptó el estándar de 50 litros de agua por persona propuesto por la organización mundial de la salud en su informe sobre “La cantidad de agua domiciliaria, el nivel de servicio y la salud”



del mismo tendrá que comenzar a más tardar un año después de la notificación de ésta sentencia.”<sup>54</sup> (Subrayas de la Sala).

Asimismo, en sentencia T-058 del 2021, la Corte Constitucional al abordar una acción de tutela promovida por los miembros del Cabildo Indígena Tezhumake en contra del Municipio de Valledupar – Cesar, indicó:

*“En el presente caso, la Sala reconoce las limitaciones técnicas que existen para definir el sistema de solución permanente al suministro de agua potable que mejor se adecúe a las necesidades propias de la comunidad indígena Tezhumake. Además, en aras de respetar las competencias institucionales propias de la Alcaldía de Valledupar en la apropiación de recursos y contratación para la ejecución del proyecto, estima necesario crear un espacio de diálogo entre las partes que tome en consideración estos dos aspectos.*

*Sin perjuicio de lo anterior, esta Sala emitirá órdenes de carácter impositivo y de protección urgente, por cuanto el derecho fundamental al agua potable cuenta con un núcleo esencial amparable de forma inmediata. A su vez, de conformidad con el carácter progresivo de la obligación de satisfacer las necesidades de agua potable, se adoptarán remedios de mediano y largo plazo a partir del método dialógico.*

*De esta forma, a mayor sentido progresivo en la garantía del derecho, menor será la precisión impositiva de los remedios adoptados y mayor deberá ser, a su vez, el sentido dialógico y de interacción consensuada entre las partes del proceso. Por el contrario, la satisfacción inmediata del derecho al agua potable requiere la imposición de remedios fuertes y de inmediato cumplimiento.*

*De conformidad con lo anterior, a continuación, se emitirán las órdenes que permitirán construir los remedios más adecuados para garantizar de manera permanente y efectiva el derecho fundamental al agua potable de la comunidad Tezhumake, las cuales deben cumplirse en paralelo a partir de la notificación de esta providencia.*

*En todo caso, según se precisará a continuación, la extensión y vigencia de las medidas de corto plazo dependerá de la actuación diligente del Municipio de Valledupar en la ejecución de una solución permanente y salubre a la necesidad de agua potable de la comunidad.*

#### **Órdenes de corto plazo**

*De acuerdo con los estándares de análisis del componente de disponibilidad del derecho al agua potable, especificados a partir de lo manifestado por el Relator Especial sobre los derechos humanos al agua potable y al saneamiento (fundamento jurídico 40), su determinación puede variar, de acuerdo con las circunstancias particulares de acceso a fuentes de suministro de agua potable o de agua no tratada, y del consumo de las personas. En este sentido, 25 litros pueden ser suficientes para consumo humano, si se tiene acceso a agua para labores domésticas y de saneamiento.*

*En el análisis presentado en esta providencia sobre el cumplimiento del componente de disponibilidad, se encontró que los miembros de la comunidad Tezhumake cuentan con fuentes hídricas de agua no tratada, y un sistema de*

<sup>54</sup> Corte Constitucional, sentencia T-475 del 21 de julio de 2017. Magistrado ponente (e): Iván Humberto Escrucera Mayolo.



almacenamiento básico con un volumen de 10.000 litros. No obstante, esto no les permite satisfacer sus necesidades de agua para consumo humano y labores domésticas.

De esa forma, con el fin de garantizar unas condiciones mínimas de acceso al agua potable acordes con los presupuestos de disponibilidad, calidad y accesibilidad, se ordenará a la Alcaldía de Valledupar que: i) garantice, mediante carrotanques, el suministro diario de 50 litros de agua potable para cada uno de los 1,462 habitantes de la comunidad Tezhumake; y, de igual forma ii) deberá adquirir y entregar a la comunidad Tezhumake tanques con un almacenamiento de volumen de 20.000 litros o construirlos con esas características.

En este punto es pertinente resaltar que, si bien la entidad accionada señaló que el principal obstáculo para proveer agua potable a la comunidad mediante carrotanques es la dificultad topográfica de ubicación del asentamiento, durante el trámite de revisión se constató que la Alcaldía de Valledupar ha realizado esta gestión en repetidas ocasiones y, por ende, se acredita su capacidad para llevar a cabo dicha tarea.

En todo caso, esta Sala advierte que esta medida responde a la necesidad urgente de suministrar el líquido con una calidad mínima, y que la eficiencia del Municipio en el impulso de las órdenes de mediano y largo plazo permitirá que no se prolongue el cumplimiento de esta obligación.

Estos remedios de corto plazo deberán hacerse efectivos dentro de los cinco (05) días hábiles posteriores a la notificación del presente fallo, y el suministro mediante carrotanques deberá mantenerse vigente hasta tanto se materialicen las medidas de mediano plazo.

La Alcaldía de Valledupar, la Procuraduría 29 Judicial II de Familia y la Defensoría del Pueblo (Regional Cesar) deberán enviar, por separado, un informe bimensual al Juzgado Primero Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Valledupar, y al despacho de la Magistrada Sustanciadora de esta providencia, con el fin de realizar el seguimiento al cumplimiento de esta orden. El informe deberá contener el número de ocasiones en las que se entregó agua potable a la comunidad y la cantidad. Con base en dicha información, la Corte podrá adoptar las medidas de cumplimiento a que haya lugar, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 2591 de 1991.<sup>55</sup> (Subrayas de la Sala).

## **6.7. De los problemas asociados con la vivienda digna**

**6.7.1.** En este punto, se advierte que, como quedó en evidencia en la inspección judicial, las habitantes de la zona objeto de controversia, habitan viviendas que no les garantizan condiciones de seguridad, sanidad y calidad de vida. Ello a pesar de que, de conformidad con el artículo 2.1.1.1.2.1.2.3. del Decreto 1077 de 2015, las siguientes son las responsabilidades de las entidades nacionales con respecto a la política de vivienda para los desplazados:

<sup>55</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-058 del 12 de marzo de 2021. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.



**“Artículo 2.1.1.1.2.1.2.3. Responsabilidades de las entidades nacionales con respecto a la política de vivienda para desplazados.** Corresponde a las entidades nacionales, en su respectivo ámbito de competencia y de acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, articular la acción gubernamental en vivienda para la población desplazada, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387 de 1997.

1. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas coordinará las acciones emprendidas y tendrá las siguientes responsabilidades, además de las previstas en el Decreto Único del Sector de Inclusión Social y Reconciliación:

**1.1 Elaborar el diagnóstico de la situación de la población desplazada en los municipios donde se presente el fenómeno.**

**1.2 Promover la elaboración del Plan de Acción Zonal por parte de los Comités de Atención Integral a la Población Desplazada.**

**1.3 Elaborar las propuestas de estabilización socioeconómica en la perspectiva del retorno o la reubicación, de acuerdo con la situación objetiva de las familias desplazadas.**

**1.4 En coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, realizar el seguimiento y la evaluación de impacto en los procesos de estabilización socioeconómica, generado por la aplicación de los planes y programas adelantados por la política de vivienda establecida en la presente subsección.**

1.5 Hacer seguimiento y evaluación de impacto respecto de la implementación y puesta en marcha del mismo.

2. Al Fondo Nacional de Vivienda le corresponde promover y evaluar los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población en situación de desplazamiento, para lo cual deberá: (Modificado por el Decreto 4911 de 2009, artículo 6).

2.1 Prestar asistencia técnica a las entidades y autoridades del nivel territorial en la formulación de sus Planes de Acción Zonal.

2.2 Sensibilizar a las administraciones locales en la problemática habitacional de los desplazados y fomentar la coordinación y concurrencia de los diferentes actores en la solución del problema.

2.3 Efectuar la asistencia técnica a entidades territoriales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones de vivienda popular, en el diseño y ejecución de los proyectos habitacionales dirigidos a la población desplazada.

2.4 Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a los ejecutores de los programas y a la población desplazada, en el proceso de postulación al subsidio familiar de vivienda para dicha población.

2.5 Asignar los subsidios de vivienda urbana para la población desplazada de acuerdo con la presente subsección.

2.6 Establecer las garantías necesarias para el giro pronto y oportuno de los recursos del subsidio establecido en la presente subsección.



2.7 Realizar el seguimiento, evaluación y control a los planes, programas y proyectos de vivienda para población desplazada por la violencia.

2.8 Acopiar y enviar la información sobre los proyectos de vivienda para la población desplazada, de acuerdo con los requerimientos y la periodicidad establecida por el Departamento para la Prosperidad Social.

3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio diseñará y adoptará las medidas que garanticen a la población desplazada su acceso a planes, programas y proyectos integrales de desarrollo urbano. Para ello deberá:

3.1 En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, establecer los lineamientos de política de vivienda aplicables a la población desplazada.

3.2 En coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y el Departamento para la Prosperidad Social, identificar y establecer las líneas de recursos y proyectar y gestionar las necesidades de éstos en cada vigencia fiscal, para atender los requerimientos de vivienda de la población desplazada, de acuerdo con los planes de acción zonal.

3.3 Establecer los cupos indicativos de recursos que permita la distribución territorial de los subsidios de vivienda para población desplazada, de acuerdo con los criterios definidos en el artículo 2.1.1.2.1.14 de la presente subsección y a través de la siguiente fórmula:

$$Cdi = \left[ \frac{Ddi_t}{\sum_{i=1}^n Ddi_t} \right] * \beta_1 + \left[ \frac{\frac{Ddi_t}{NBIdi}}{\sum_{i=1}^n \left( \frac{Ddi_t}{NBIdi} \right)} \right] * \beta_2 + \left[ \frac{Rdi}{\sum_{i=1}^n Rdi} \right] * \beta_3$$

Donde:

Cdi: Cupo departamental.

Ddit: Número de hogares registrados en el Registro Único de Desplazamiento del Departamento para la Prosperidad Social en el departamento i en el periodo t. (t = período comprendido entre la fecha de iniciación del Registro Único de Desplazamiento y la fecha de postulación).

NBIdi: Población del Departamento i con Necesidades Básicas insatisfechas, calculado con la proyección demográfica del DANE para el año de postulación.

Rdi: Número de postulantes para procesos de retorno en el departamento i.

B1, B2 y B3: Constantes, donde:

B1: 1/3

B2: 1/3

B3: 1/3

(Decreto 0951 de 2001, artículo 24).

” (Subrayas de la Sala).

Por su parte, el artículo 2.1.1.1.2.1.24. *ibidem*, determinó que los entes territoriales también debían concurrir en la política habitacional para la población desplazada en los siguientes términos:



**“Artículo 2.1.1.1.2.1.24. Participación de los entes territoriales en la política habitacional para población desplazada. En aplicación del principio de concurrencia en la acción, de los diferentes niveles del Estado, los departamentos, municipios o distritos, contribuirán con recursos económicos, físicos o logísticos, para ejecutar la política habitacional para población desplazada.**

Además de los oferentes definidos en el artículo 2.1.1.1.1.2 numeral 2.7 del presente decreto y en el Decreto Único del Sector de Inclusión Social y Reconciliación, los programas de vivienda para población desplazada podrán ser presentados por los municipios, distritos o departamentos o por una Organización no Gubernamental o una Organización Popular de Vivienda que tenga el aval del respectivo municipio o distrito.

**Las entidades públicas de orden municipal, distrital y departamental, a fin de generar alternativas que incentiven el desarrollo y ejecución de proyectos de vivienda para población en situación de desplazamiento, gestionarán la habilitación de terrenos para la construcción de nuevas viviendas, apoyarán los programas de mejoramiento de vivienda o titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social e implementarán cualquier mecanismo subsidiario encaminado a dignificar las condiciones de su vivienda.**

*En las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental, en las cuales exista población desplazada asignada con el subsidio familiar de vivienda nueva, sin aplicar en razón a la carencia de proyectos declarados elegibles, la respectiva entidad municipal, distrital o departamental podrá, de conformidad con las normas de contratación administrativa, contratar la construcción del urbanismo y de las viviendas donde se aplicarán los subsidios familiares de vivienda otorgados por el Gobierno Nacional, para lo cual podrá destinar recursos complementarios.*

*Las entidades públicas del orden municipal, distrital y departamental deberán informar, con la periodicidad establecida por el Fondo Nacional de Vivienda y la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la demanda de la población desplazada en materia de vivienda y las acciones realizadas por dichas entidades para asegurar su atención” (Subrayas y negrillas de la Sala).*

A su vez en el artículo 2.1.1.2.1.6. se constituyeron los Planes de Acción Zonal en los cuales definirse las estrategias para la aplicación de los subsidios familiares de vivienda; veamos:

**“Artículo 2.1.1.1.2.1.6. Plan de acción zonal para la población desplazada. Con el objeto de cumplir los criterios y objetivos del Programa de Restablecimiento, previsto en el Plan Nacional para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, se promoverá la formulación de un Plan de Acción Zonal, PAZ, con la participación de la población afectada. A partir de la concertación efectuada con la población desplazada, sobre el retorno o la reubicación, el Plan de Acción Zonal definirá una estrategia para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda previsto en la presente subsección, previo diagnóstico de las necesidades habitacionales de los desplazados, elaborado por el respectivo Comité municipal o distrital de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con –la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas”.** (Subrayas de la Sala).



Dichos planes deben estructurarse con base en los siguientes criterios:

**“Artículo 2.1.1.1.2.1.7. Contenidos del plan de acción zonal.** Los Planes de Acción Zonal deberán estructurarse con base en los siguientes criterios:

1. *Vulnerabilidad poblacional.* En este tema se evaluarán las características de la población desplazada de acuerdo con las siguientes variables:

1.1 *Número de hogares postulantes con jefatura femenina de familia.*

1.2 *Número de personas de los hogares postulantes.*

1.3 *Presencia de discapacitados, de personas de la tercera edad o de menores de edad en los hogares postulantes.*

1.4 *Hacinamiento actual de los hogares, considerado como un número mayor de tres (3) personas por habitación.*

1.5 *Grado de escolaridad del jefe o jefes del hogar.*

2. *Impacto en el territorio actual.* Se tendrá en cuenta la localización actual de los hogares desplazados en zonas de alto riesgo, las zonas de mayor concentración de hogares desplazados y la existencia de programas locales de atención.

3. *Integralidad.* Los planes de acción incluirán programas complementarios de generación de ingresos, atención a la población vulnerable, mejoramiento de la infraestructura física, que se adelanten por entidades del orden internacional, nacional, departamental y local, públicas y privadas, dentro del marco de la consolidación y estabilización socioeconómica.

4. *Concurrencia.* Los planes de acción incluirán, en lo posible, programas y recursos internacionales, nacionales y locales, que procuren la financiación de las soluciones habitacionales”.

Asimismo, resulta relevante señalar que conforme con el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, las víctimas de desplazamiento pueden acceder a subsidios familiares de vivienda, en los siguientes términos:

**“Artículo 123. Medidas de restitución en materia de vivienda.** Las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que el víctima sea condenado a la construcción, reconstrucción o indemnización.

Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.



El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o la entidad que haga sus veces, o el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, o la entidad que haga sus veces, según corresponda, ejercerá las funciones que le otorga la normatividad vigente que regula la materia con relación al subsidio familiar de vivienda de que trata este capítulo, teniendo en cuenta el deber constitucional de proteger a las personas que se encuentren en situación de debilidad manifiesta, razón por la cual deberá dar prioridad a las solicitudes que presenten los hogares que hayan sido víctimas en los términos de la presente ley.

El Gobierno Nacional realizará las gestiones necesarias para generar oferta de vivienda con el fin de que los subsidios que se asignen, en virtud del presente artículo, tengan aplicación efectiva en soluciones habitacionales.

**Parágrafo 1o.** La población víctima del desplazamiento forzado, accederá a los programas y proyectos diseñados por el Gobierno, privilegiando a la población mujeres cabeza de familia desplazadas, los adultos mayores desplazados y la población discapacitada desplazada.

**Parágrafo 2o.** Se priorizará el acceso a programas de subsidio familiar de vivienda a aquellos hogares que decidan retornar a los predios afectados, previa verificación de condiciones de seguridad por parte de la autoridad competente”.

Entre tanto, el artículo 124 *ibidem* determinó:

**“Artículo 124. Postulaciones al subsidio familiar de vivienda.** Los postulantes al Subsidio Familiar de Vivienda en las condiciones de que trata este capítulo, podrán acogerse a cualquiera de los planes declarados elegibles por el Fondo Nacional de Vivienda o la entidad que haga sus veces, o por el Banco Agrario o la entidad que haga sus veces, según corresponda”

A su vez, el artículo 2.1.1.2.1.5. del Decreto 1077 de 2015, estableció que los subsidios de vivienda familiar podrían ser aplicados a las personas desplazadas en las siguientes modalidades:

**“Artículo 2.1.1.2.1.5. Aplicación del subsidio familiar de vivienda.** El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.
2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano.
3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.
4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad”.



En ese orden, lo que evidencia la Sala es que la problemática de la vivienda digna para la población desplazada ha sido abordada a través de una serie de normativas que establecen medidas de restitución y acceso a subsidios de vivienda. En efecto, la Ley 1448 de 2011, otorga prioridad a las víctimas del desplazamiento forzado para acceder a subsidios en diversas modalidades, como mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda. A su vez, el Decreto 1077 de 2015, detalla la aplicación de estos subsidios tanto en zonas urbanas como rurales, asegurando que los hogares desplazados puedan acceder a soluciones habitacionales adecuadas. A través de los Planes de Acción Zonal, se busca identificar las necesidades de vivienda y definir estrategias concertadas con la población afectada, considerando criterios de vulnerabilidad, impacto territorial y la implementación de programas complementarios de estabilización socioeconómica.

Así, es evidente que el Estado, a través de diferentes entidades nacionales y territoriales, es responsable de garantizar la efectividad de estas medidas. En efecto, en zonas rurales, la UARIV lidera la coordinación de diagnósticos y estrategias para el acceso a la vivienda, mientras que el Banco Agrario, el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deben gestionar y supervisar la asignación de subsidios. Asimismo, los entes territoriales tienen un papel clave en la ejecución de la política habitacional, aportando recursos y promoviendo proyectos de vivienda

**6.7.2.** En consecuencia, se ordenará al Municipio de María La Baja en coordinación con la UARIV, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, en el marco del Plan de Acción Zonal PAZ, formulen un estudio que permita garantizar el acceso efectivo a la vivienda digna de la población desplazada de Paso El Medio, ubicada en el área rural del Corregimiento de Matuya, a través de las herramientas ofrecidas por el ordenamiento jurídico para esa clase de población vulnerable.

Dicho plan deberá, por lo menos contener los siguientes componentes:

a) **Diagnóstico de necesidades habitacionales**, identificando la población desplazada en María La Baja que requiere soluciones de vivienda.



b) **Estrategias de retorno o reubicación**, conforme a las condiciones de seguridad y bienestar de las familias afectadas.

c) **Definición de programas de subsidio familiar de vivienda**, aplicables en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva o usada y arrendamiento.

d) **Identificación de los responsables en la ejecución del plan**

e) **Fuentes de financiación y concurrencia de recursos**, garantizando la articulación de los niveles municipal, departamental y nacional en la ejecución de la política habitacional.

f) **Cronograma** para la ejecución del plan

Dentro del anotado término, dicho plan deberá ser presentado por la UARIV al Comité de Verificación de la Sentencia, para su aprobación por parte del Magistrado ponente de la decisión de primera instancia en su condición de Presidente de ese comité.

Una vez sea aprobado, el anotado plan deberá ser ejecutado en el plazo previsto para esos efectos en el respectivo cronograma. En todo caso, la UARIV será la encargada de realizar la coordinación entre las distintas autoridades involucradas en ese plan, con miras a garantizar su efectiva implementación.

## **6.8. De la prestación de los servicios de la salud**

**6.8.1.** En este punto, es pertinente indicar que el artículo 52 y siguientes de la Ley 1448 de 2011, regulan la asistencia y atención en salud de las personas desplazadas por parte del Estado. Estas disposiciones buscan garantizar la afiliación de las personas desplazadas al régimen subsidiado de salud y la prestación efectiva de los servicios.

La anotada norma fue regulada por el Decreto 4800 de 2011. Particularmente, el artículo 87 *ibidem*, determinó:



**“Artículo 87. Afiliación de víctimas al Sistema General de Seguridad Social en Salud. El Ministerio de Salud y Protección Social, cruzará el Registro Único de Víctimas a que hace referencia el artículo 154 de la Ley 1448 de 2011, que certifique la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, con la Base de Datos Única de Afiliados - BDUA, o la que haga sus veces, y con las bases de datos de los regímenes especiales. La población que se identifique como no afiliada, será reportada a la entidad territorial de manera inmediata para que se proceda a su afiliación a la Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, preservando la libre escogencia por parte de la víctima, de acuerdo a la presencia regional de estas, según la normatividad vigente, en desarrollo del artículo 52 de la Ley 1448 de 2011, siempre y cuando cumpla con las condiciones para ser beneficiario de dicho Régimen. Esto último se garantizará mediante la aplicación de la encuesta SISBÉN por parte de la entidad territorial.**

En caso de que transcurridos tres (3) meses no se haya realizado la afiliación, se procederá a realizar una afiliación inmediata a la Entidad Promotora de Salud de naturaleza Pública del orden Nacional, y en caso de que esta EPS no cuente con cobertura en la zona, se realizará la afiliación a la EPS con el mayor número de afiliados.

**Parágrafo 1°.** Dentro de la Base de Datos Única de Afiliados, o la que haga sus veces, debe identificarse la condición de víctima a través de un código, con el objeto de facilitar la atención en salud de manera efectiva, rápida y diferencial a través de las Entidades Prestadoras de Servicios de Salud. Para ello el Ministerio de Salud y Protección Social adoptará los mecanismos e instrumentos que considere pertinentes.

**Parágrafo 2°.** La interoperabilidad de los sistemas de información que soportan el Sistema General de Seguridad Social en Salud con el Registro Único de Víctimas se efectuará de conformidad con los criterios y estándares establecidos por la Red Nacional de Información” (Subrayas de la Sala).

A su vez, el artículo 88 *ibidem* establece que corresponde al Ministerio de Salud y Protección Social diseñar y ajustar un protocolo de atención integral en salud para la población desplazada, con un enfoque psicosocial<sup>56</sup>. Por su parte, el artículo 164 *ibidem*, definió el Programa de atención psicosocial y salud integral a las víctimas - PAPSIVI, en los siguientes términos:

**“Artículo 164. Del programa de atención psicosocial y salud integral a víctimas. Se define como el conjunto de actividades, procedimientos e intervenciones interdisciplinarias diseñados por el Ministerio de Salud y**

<sup>56</sup> “**Artículo 88.** Protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial. El Gobierno Nacional a través del Ministerio de Salud y Protección Social diseñará y/o ajustará, en los seis (6) meses siguientes a partir de la publicación del presente decreto y con la participación de los demás actores del Sistema General de Seguridad Social en Salud, el protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial y diferencial teniendo en cuenta las necesidades específicas de la víctima, el hecho victimizante, y las consecuencias de este sobre la población víctima de que trata el artículo 3° de la Ley 1448 de 2011. Se tendrá en cuenta la actualización de los planes de beneficios según lo dispuesto por la Ley 1438 de 2011.

**Parágrafo.** El protocolo de atención integral en Salud con Enfoque Psicosocial a que hace referencia este artículo, deberá contemplar los mecanismos de articulación y coordinación entre las redes de servicios de salud y otras redes definidas por la Unidad Administrativa Especial de Víctimas que presten asistencia a la población de la que trata la Ley 1448 de 2011”.



Protección Social para la atención integral en salud y atención psicosocial. Podrán desarrollarse a nivel individual o colectivo y en todo caso orientadas a superar las afectaciones en salud y psicosociales relacionadas con el hecho victimizante.

Los entes territoriales deberán adoptar los lineamientos del programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas en concordancia con lo establecido en el artículo 174 de la Ley 1448 de 2011.

**Parágrafo.** El Ministerio de Salud y Protección Social debe desarrollar herramientas de seguimiento y monitoreo a la atención en salud brindada a la población víctima del conflicto armado interno, de acuerdo a lo establecido en el protocolo de atención integral en salud con enfoque psicosocial” (Subrayas de la Sala).

Mientras que el artículo 165 *ibidem*, determinó que las siguientes eran las responsabilidades del PAPSIVI:

**“Artículo 165. De las responsabilidades del Programa de Atención psicosocial y Salud Integral a Víctimas. El Programa tendrá las siguientes funciones:**

1. Diseñar, coordinar y monitorear las estrategias, planes y acciones de atención psicosocial y de salud integral a víctimas, tomando en consideración su carácter individual y colectivo, teniendo en cuenta las diferencias de género, ciclo vital, etnia y territorio.

2. Definir los criterios técnicos con base en los cuales se prestan los servicios de atención psicosocial y salud integral a las víctimas en el marco del artículo 3° de la Ley 1448 de 2011.

3. Implementar estrategias de divulgación y mecanismos para facilitar el acceso al Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas.

4. Planificar y desarrollar en conjunto con los entes territoriales estrategias de capacitación para el personal responsable de ejecutar el Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas” (Subrayas de la Sala).

En tal contexto, es evidente para la Sala que conforme a lo dispuesto en la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, la obligación del Estado en la protección de las personas desplazadas en materia de salud es ineludible. En efecto, la garantía de acceso efectivo a los servicios de salud y asistencia psicosocial, materializada en programas como el PAPSIVI, comprueba el deber de las entidades estatales de diseñar, implementar y supervisar mecanismos que aseguren la atención integral de esta población vulnerable.

En ese orden, y dado que la prestación de los servicios de salud para la comunidad de Paso El Medio, ubicada en el área rural del Corregimiento de Matuya, es deficiente según lo constatado en la inspección judicial, se hace necesaria una



intervención diligente y efectiva por parte de las autoridades competentes. Esto implica garantizar el acceso oportuno a los servicios esenciales y adoptar medidas que permitan mitigar las afectaciones derivadas de la condición de desplazamiento, pues solo a través del cumplimiento estricto de estos mandatos será posible avanzar en la reparación integral y en la restitución de los derechos de las víctimas, asegurando la materialización de los principios y objetivos del Estado Social de Derecho en el presente caso.

**6.8.2.** Así las cosas, se ordenará a la UARIV que, una vez haya incluido en el Registro Único de Víctimas a las personas que habitan la zona objeto de controversia, conforme a lo dispuesto en el numeral 6.3.1. de esta providencia, remita dicho registro al Ministerio de Salud y Protección Social. Esta entidad, dentro de los veinte (20) días siguientes a la recepción de la información, deberá realizar un cruce de datos con la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) para identificar a las personas que aún no estén afiliadas al Sistema General de Salud.

En caso de que alguna persona no se encuentre afiliada, el Ministerio deberá informar de inmediato al Municipio de María La Baja para que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 87 del Decreto 4800 de 2011, proceda con su afiliación inmediata a una Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, garantizando la libre elección por parte de las víctimas

**6.8.3.** Además, se ordenará al Ministerio de Salud y Protección Social en coordinación con la UARIV y el Municipio de María La Baja, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia y en el marco de sus competencias y del PAPSIVI, estructuren un plan que garantice el acceso efectivo a servicios integrales de salud y atención psicosocial para la comunidad de Paso El Medio.

Dicho plan deberá contener por lo menos los siguientes componentes:

a) **Caracterización de la población beneficiaria:** identificando la comunidad en término de número de habitantes, condiciones de salud, afectaciones psicosociales y necesidades específicas en esas materias.



b) **Evaluación de la infraestructura:** Verificación de la capacidad de los sistemas de salud local, la disponibilidad de equipos, personal y servicios.

**d) Identificación de los responsables en la ejecución del plan**

e) **Fuentes de financiación y concurrencia de recursos,** garantizando la articulación de los niveles municipal, departamental y nacional en la ejecución de la política de salud.

**f) Cronograma para la ejecución del plan**

Dentro del anotado término dicho plan deberá ser presentado por el Municipio de María La Baja al Comité de Verificación de la Sentencia, para su aprobación por parte del Magistrado ponente de la decisión de primera instancia en su condición de Presidente de ese comité.

Una vez sea aprobado, el anotado plan deberá ser ejecutado en el plazo previsto para esos efectos en el respectivo cronograma. En todo caso, el Municipio de María La Baja será el responsable de garantizar la efectiva prestación de los servicios de salud en el área objeto de controversia.

**6.9.** De otro lado, aunque en la inspección judicial se identificaron deficiencias en la prestación de los servicios de gas natural, energía eléctrica, educación, telefonía y suministro de internet en la zona objeto de controversia, se advierte que dichas problemáticas no fueron objeto de debate en la acción popular ni reclamadas en las pretensiones de la demanda. En consecuencia, la Sala se abstendrá de pronunciarse sobre estos aspectos, pues hacerlo implicaría desconocer el derecho de defensa de la parte demandada, quien no tuvo la oportunidad de controvertir tales cuestiones dentro del proceso, lo que vulneraría el derecho al debido proceso de ese extremo procesal.

**6.10.** Finalmente, se ordenará conformar un Comité de Verificación de la Sentencia en los siguientes términos:

*INTEGRAR el comité de verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en la presente sentencia, que estará conformado por: (i) el Magistrado ponente de la decisión de primera instancia, quién lo presidirá; (ii) la parte actora; (iii) la*



*Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena, (iv) la Defensoría del Pueblo Regional Cartagena, (v) el Municipio de María La Baja, (vi) el Departamento de Bolívar, (vii) los Ministerio de Salud y Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural, (viii) la UARIV, (ix) el Banco Agrario y (x) Aguas de Bolívar S.A. E.S.P*

Asimismo, se dispondrá que los plazos adoptados en esta providencia podrán ser modificados por el Presidente del anotado Comité, cuando existan razones técnicas para ello.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

## RESUELVE

**PRIMERO: DECLARAR FUNDADO** el impedimento manifestado por el Consejero de Estado Germán Eduardo Osorio Cifuentes, de conformidad con lo previsto en la parte considerativa de esta providencia.

**SEGUNDO: REVOCAR** la decisión de primera instancia en su lugar se **DECLARA PROBADA** la vulneración de los derechos colectivos a la salud y salubridad pública, acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, acceso a servicios públicos y su prestación eficiente y oportuna, realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida con un enfoque diferencial de género, edad y poblacional de los habitantes de la comunidad Paso el Medio del Corregimiento de Matuya del Municipio de María La Baja.

En consecuencia, se dispone:

**TERCERO: ORDENAR** al Municipio de María La Baja que en coordinación con la UARIV y dentro de los sesenta (60) días siguientes a la notificación de esta providencia, elaboren un censo que contenga por lo menos, la siguiente información: (i) la identificación de las personas que residen en la zona de Paso El Medio y la descripción de los hechos que los obligaron desplazarse forzosamente de sus lugares de origen (ii) la ubicación exacta en la que se ubican en la actualidad, (iii) el estado de las viviendas en las que residen y la cantidad de habitantes por



casa y (iv) si tienen acceso a los servicios públicos domiciliarios, educación y salud y las condiciones en que se prestan a cada persona.

Asimismo, la UARIV deberá con base en esa información, verificar si las personas censadas están en el Registro Único de Víctimas y en caso de que no lo estén, deberá realizar los registros correspondientes. Para el efecto, la UARIV tendrá un plazo de quince (15) días, contados a partir de la finalización del anterior plazo.

**CUARTO: ORDENAR** que, dentro del mes siguiente a la notificación de esta providencia, el Municipio de María La Baja adelante las actuaciones que le permitan legalizar el asentamiento objeto de controversia. Dicho procedimiento deberá ser culminado a más tardar doce (12) meses contados a partir de la notificación de esta providencia.

**QUINTO: ORDENAR** al Municipio de María La Baja y al Departamento de Bolívar que, en el marco de sus competencias, dentro de los cinco (5) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, realicen los estudios técnicos en los que se analicen las distintas herramientas definidas en el ordenamiento jurídico y se determine cuál es el esquema más adecuado para la prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo en la Comunidad del sector Paso El Medio del Corregimiento Matuya del mencionado ente territorial. Particularmente, en dicho estudio se deben establecer medidas a corto, mediano y largo plazo, dirigidas a garantizar la prestación de dichos servicios en condiciones de calidad, permanencia y eficiencia, así como un cronograma para su realización. El anotado análisis técnico tendrá que ser allegado dentro de ese mismo plazo al Comité de Verificación de la Sentencia y el cronograma de ejecución comenzará a contar a partir de la fecha de esta presentación.

Para la financiación de las obras determinadas en el estudio técnico, se ordenará al Municipio de María La Bajar y el Departamento de Bolívar que, de acuerdo con el cronograma definido para cada uno de los planes a corto, mediano y largo plazo, presenten los respectivos estudios ante Aguas de Bolívar S.A. E.S.P., en su calidad de gestora del PDA de ese Departamento y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para su evaluación y financiamiento.



En caso de que alguna de esas entidades solicite información adicional o requiera correcciones, estas deberán ser subsanadas por el Municipio de María La Baja dentro de los dos (2) meses siguientes

Una vez aprobado el financiamiento de las obras, éstas deberán ser realizadas por el Municipio de María La Baja o la persona que designe para esos efectos, en los términos definidos en los respectivos cronogramas para cada uno de los planes.

**SEXTO: ORDENAR** al Municipio de María La Baja y al Departamento del Bolívar que, de manera transitoria mientras se construye el proyecto que permita el suministro definitivo agua potable en las áreas objeto de controversia, en el marco de sus competencias y de forma inmediata, suministren agua potable en carrotanques en cantidad no menor a cincuenta (50) litros persona día a los habitantes de la Comunidad del sector Paso El Medio, disponiendo para esos efectos de un esquema tarifario acorde con las disposiciones que regulan la materia y al estado de vulnerabilidad de las personas que habitan la zona objeto de controversia, mientras se construye

**SÉPTIMO: ORDENAR** al Municipio de María La Baja en coordinación con la UARIV, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, en el marco del Plan de Acción Zonal PAZ, formulen un estudio que permita garantizar el acceso efectivo a la vivienda digna de la población desplazada de Paso El Medio, ubicada en el área rural del Corregimiento de Matuya a través de las herramientas ofrecidas por el ordenamiento jurídico para esa clase de población vulnerable.

Dicho plan deberá, por lo menos contener los siguientes componentes:

- a) **Diagnóstico de necesidades habitacionales**, identificando la población desplazada en María La Baja que requiere soluciones de vivienda.
- b) **Estrategias de retorno o reubicación**, conforme a las condiciones de seguridad y bienestar de las familias afectadas.
- c) **Definición de programas de subsidio familiar de vivienda**, aplicables en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio, adquisición de vivienda nueva o usada y arrendamiento.



d) **Identificación de los responsables en la ejecución del plan**

e) **Fuentes de financiación y concurrencia de recursos**, garantizando la articulación de los niveles municipal, departamental y nacional en la ejecución de la política habitacional.

f) **Cronograma** para la ejecución del plan

Dentro del anotado término, dicho plan deberá ser presentado por la UARIV al Comité de Verificación de la Sentencia, para su aprobación por parte del Magistrado ponente de la decisión de primera instancia en su condición de Presidente de ese comité.

Una vez sea aprobado, el anotado plan deberá ser ejecutado en el plazo previsto para esos efectos en el respectivo cronograma. En todo caso, la UARIV será la encargada de realizar la coordinación entre las distintas autoridades involucradas en ese plan, con miras a garantizar su efectiva implementación.

**OCTAVO: ORDENAR** a la UARIV que, una vez haya incluido en el Registro Único de Víctimas a las personas que habitan la zona objeto de controversia, conforme a lo dispuesto en el numeral tercero de la parte resolutoria de esta providencia, remita dicho registro al Ministerio de Salud y Protección Social. Esta entidad, dentro de los veinte (20) días siguientes a la recepción de la información, deberá realizar un cruce de datos con la Base de Datos Única de Afiliados (BDUA) para identificar a las personas que aún no estén afiliadas al Sistema General de Salud.

En caso de que alguna persona no se encuentre afiliada, el Ministerio deberá informar de inmediato al Municipio de María La Baja para que, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 87 del Decreto 4800 de 2011, proceda con su afiliación inmediata a una Entidad Promotora de Salud del Régimen Subsidiado, garantizando la libre elección por parte de las víctimas

**NOVENO: ORDENAR** al Ministerio de Salud y Protección Social que en coordinación con la UARIV y el Municipio de María La Baja, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, y en el marco de sus



competencias y del PAPSIVI, estructuren un plan que garantice el acceso efectivo a servicios integrales de salud y atención psicosocial para la comunidad de Paso El Medio.

Dicho plan deberá contener por lo menos los siguientes componentes:

- a) **Caracterización de la población beneficiaria:** identificando la comunidad en término de número de habitantes, condiciones de salud, afectaciones psicosociales y necesidades específicas en esas materias.
- b) **Evaluación de la infraestructura:** Verificación de la capacidad de los sistemas de salud local, la disponibilidad de equipos, personal y servicios.
- c) **Identificación de los responsables en la ejecución del plan**
- d) **Fuentes de financiación y concurrencia de recursos,** garantizando la articulación de los niveles municipal, departamental y nacional en la ejecución de la política de salud.
- e) **Cronograma para la ejecución del plan**

Dentro del anotado término dicho plan deberá ser presentado por el Municipio de María La Baja al Comité de Verificación de la Sentencia, para su aprobación por parte del Magistrado ponente de la decisión de primera instancia en su condición de Presidente de ese comité.

Una vez sea aprobado, el anotado plan deberá ser ejecutado en el plazo previsto para esos efectos en el respectivo cronograma. En todo caso, el Municipio de María La Baja será el responsable de garantizar la efectiva prestación de los servicios de salud en el área objeto de controversia.

**DÉCIMO: INTEGRAR** el comité de verificación del cumplimiento de las órdenes dadas en la presente sentencia, que estará conformado por: (i) el Magistrado ponente de la decisión de primera instancia, quién lo presidirá; (ii) la parte actora; (iii) la Procuradora 3 Judicial II Ambiental y Agraria de Cartagena, (iv) la Defensoría del Pueblo Regional Cartagena, (v) el Municipio de María La Baja, (vi) el



Departamento de Bolívar, (vii) los Ministerio de Salud y Protección Social y de Agricultura y Desarrollo Rural, (viii) la UARIV, (ix) el Banco Agrario y (x) Aguas de Bolívar S.A. E.S.P.

Los plazos adoptados en esta providencia podrán ser modificados por el Presidente del anotado Comité, cuando existan razones técnicas para ello.

**UNDÉCIMO:** En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, **REMITIR** copia de esta decisión a la Defensoría del Pueblo.

**DUODÉCIMO:** Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase,

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala el 2 de mayo de 2025.

**NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN**  
Presidenta  
Consejero de Estado

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**  
Consejero de Estado

La presente sentencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad y conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.