



Sentencia T-476/19

Referencia: Expediente T-7.276.111.

Acción de tutela formulada por Leonel Alcides Hoyos Gómez contra la Alcaldía Municipal, Secretaría de Salud Municipal y Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, Construcciones JF S.A.S., Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y del Subsidio Familiar, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fiduciaria Colpatria, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo – Fonade- y Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo de Ibagué.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá D.C., quince (15) de octubre de dos mil diecinueve (2019).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Diana Fajardo Rivera y los Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos -quien la preside-, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela adoptado por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, el 4 de febrero de 2019, que confirmó la providencia proferida por el Juzgado Sexto Civil Municipal de esa misma ciudad, el 29 de noviembre de 2018, que denegó el amparo solicitado dentro del trámite de la acción de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 15 de noviembre de 2018, Leonel Alcides Hoyos Gómez, en nombre propio, formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal, Secretaría de Salud Municipal y Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, Construcciones JF S.A.S., Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y del Subsidio Familiar, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fiduciaria Colpatria, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (en adelante Fonade) y Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo de Ibagué, por estimar vulnerados sus derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna, ante el suministro de agua en condiciones de calidad no adecuada en el predio donde reside.

Hechos y pretensiones de la demanda

1. El accionante manifiesta que su núcleo familiar está conformado por su esposa y su hijo menor de edad¹.
2. Indica que en agosto de 2015 realizó la separación y suscribió preventa con Fiduciaria Colpatria S.A. (encargo fiduciario N° 0024263635) de una vivienda de interés social: apartamento 106 de la torre 1 de la Urbanización Alminar Samoa, ubicado en la calle 61C # 23B-114², Barrio Ambalá Sector El Triunfo del Municipio de Ibagué, cuya empresa constructora es Construcciones JF S.A.S.. Advierte que en esa oportunidad no le informaron que el proyecto no contaba con agua potable.
3. Señala que la Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, mediante Resolución N° 73-001-2-6-0438 del 16 de septiembre de 2016, otorgó licencia de urbanismo y construcción³ para las torres 1 y 2 de la referida urbanización.

¹ Según registro civil obrante a folio 20 del cuaderno 1, se observa que cuenta con 16 años de edad.

² En el certificado de tradición del mencionado inmueble, obrante a folios 2 a 5 del cuaderno 1, se lee: “DIRECCIÓN DEL INMUEBLE Tipo de predio: RURAL”.

³ Folios 25 a 31 del cuaderno 1.

4. Afirma que el 1° de septiembre de 2017 se le entregó⁴ el mencionado apartamento, en el cual reside con su familia desde entonces, y que en el mes de diciembre de ese mismo año se enteró que el agua que se surte en su predio y demás apartamentos de esa comunidad no es potable, es decir, no apta para consumo humano.

5. Relata que, el 2 de octubre de 2018, una propietaria de otro de los inmuebles ubicados en dicho conjunto residencial, solicitó a la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué que expidiera certificación en relación con la calidad del agua que se abastece en todas esas viviendas, por cuanto el líquido proviene del acueducto El Triunfo⁵.

6. Por Oficio⁶ 103146 del 25 de octubre de 2018, la Dirección de Salud Pública Municipal de Ibagué respondió que, según el Índice de Riesgo de Calidad de Agua para el Consumo Humano -IRCA-, el agua que se suministra en los predios de la Urbanización Alminar Samoa presenta un nivel de riesgo alto en algunos meses y es inviable sanitariamente en otros, por lo que no es apta para el consumo humano. Refirió que el agua analizada debe ser sometida a un proceso de desinfección o tratamiento convencional para evitar riesgos en la salud de las personas⁷.

7. El demandante expone que, dada la importancia de los servicios públicos domiciliarios en la vida cotidiana de su núcleo familiar, y ante la falta de suministro de agua potable en su vivienda, ha tenido que comprar botellones y bolsas que contienen agua para suplir dicho servicio, lo cual afecta notoriamente su mínimo vital.

8. Sostiene que, pese a que la Curaduría Urbana N° 2 y la Alcaldía Municipal de Ibagué tienen conocimiento de la situación, siguen otorgándose licencias de construcción. Agrega que el conjunto residencial tampoco cuenta con los servicios de transporte y alumbrado público.

9. Con base en lo anterior, el accionante solicita que se: (i) acceda al amparo invocado; (ii) ordene abastecerse transitoriamente agua potable en los tanques de almacenamiento de la Urbanización Alminar Samoa; (iii) realicen las gestiones necesarias para potabilizar el agua que se surte en las viviendas de dicha urbanización; (iv) suspenda la concesión de licencias de construcción y las compraventas del proyecto Alminar Samoa a la constructora

⁴ Conforme al certificado de tradición visible a folios 2 a 5 íbidem.

⁵ Folio 33 íb..

⁶ Folios 8 a 13 íb..

⁷ A su respuesta anexó el resultado del análisis físico-químico y microbiológico de aguas realizado por el Laboratorio de Salud Pública de la Gobernación del Tolima, en donde se evidencia la presencia de Coliformes Totales y Escherichia Coli. Ésta última por el hallazgo de materia fecal en las muestras de agua tomadas entre el 2 de mayo y el 2 de octubre de 2018.

Construcciones JF S.A.S., hasta tanto se potabilice el agua; (v) abstenga de conceder licencias de construcción para nuevas construcciones en Ibagué, mientras no se garantice el suministro de agua potable; (vi) adelanten las investigaciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar por la deficiente inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades; y (vii) ordene a la Oficina de Planeación Municipal de Ibagué verificar la estratificación, teniendo en cuenta que la urbanización no tiene los servicios de agua potable, alumbrado y transporte público⁸.

Material probatorio relevante cuya copia obra en el expediente

1. Certificado de tradición del predio del actor, cuya matrícula inmobiliaria corresponde al número 350-233031⁹.

2. Certificación¹⁰ expedida por el Presidente de la Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo, el 22 de marzo de 2013, en la cual se indica que la Asamblea General de la referida junta aprobó por unanimidad la autorización del servicio de acueducto y alcantarillado para el proyecto urbanístico que dio lugar a la Urbanización Alminar Samoa.

3. Resolución N° 73-001-2-6-0438¹¹ del 16 de septiembre de 2016, por la cual la Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué otorgó licencia de urbanismo y construcción de la Urbanización Alminar Samoa, considerándose, entre otras cosas, lo que a continuación se transcribe:

“Que el solicitante presenta escrito de la Junta de Acción Comunal Vereda Ambalá Sector el Triunfo con NIT. 800.082.986-1, en el cual autoriza la disponibilidad del Servicio de Acueducto para mil doscientas (1.200) viviendas unifamiliares, para el proyecto urbanístico a desarrollar por la sociedad CONSTRUCCIONES JF LTDA, ubicado en el Lote 2 sector el triunfo barrio Ambalá Calle 61 C No. 23 B-114, con vigencia de cuatro (4) años, oficio suscrito por VÍCTOR BECERRA presidente de la Junta de Acción Comunal Vereda Ambalá Sector el Triunfo.

Que la Corporación Autónoma Regional del Tolima –CORTOLIMA- mediante Resolución No. 0693 de Mayo 07 de 1998, ‘por medio de la cual se aumenta una concesión de aguas y se adoptan otras medidas’, resuelve:

‘ARTÍCULO PRIMERO. Aumentar en 8.75 L/seg. la concesión de aguas otorgada a la JUNTA DE ACCIÓN COMUNAL DE LA VEREDA AMBALÁ

⁸ Folios 35 a 36 del cuaderno 1.

⁹ Folios 2 a 4 ibídem.

¹⁰ Folio 7 ib..

¹¹ Folios 25 a 31 ib..

SECTOR EL TRIUNFO con NIT. 800.082.986-1, de la quebrada Ambalá. Quedado en total con un litraje concesionado de 10 L/seg., para beneficio del Acueducto de la comunidad de la Vereda Ambalá – Sector el Triunfo, ubicado en el Municipio de Ibagué, Departamento del Tolima.

ARTÍCULO SEGUNDO. El presente aumento se otorga para consumo humano, doméstico y agropecuario (...)'”.

4. Certificado de estrato para delimitación urbana¹² expedido por la Alcaldía Municipal de Ibagué el 23 de enero de 2017, donde consta que el inmueble del peticionario corresponde al estrato 3 medio-bajo.

5. Registro civil de nacimiento del hijo menor de edad del actor¹³.

6. Informes de resultado¹⁴ de ensayo físico-químico y microbiológico de aguas de acueducto números 3786, 3935, 3993, 4101, 4193 y 4283, expedidos por la Secretaría de Salud de la Gobernación del Tolima el 2 de mayo, 12 de junio, 5 de julio, 9 de agosto, 5 de septiembre y 2 de octubre de 2018, respectivamente, en los cuales se evidencia presencia de Coliformes Totales y Escherichia Coli en las muestras de agua tomadas del grifo de una de las viviendas ubicadas en el Sector El Triunfo del Municipio de Ibagué.

7. Oficio 103146¹⁵ del 25 de octubre de 2018, por el cual, la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué informó que, en relación con los resultados señalados en precedencia: *“Para la vigencia 2017, de los reportes emitidos los parámetros analizados y los valores admisibles según la Resolución 2115 de 2007, se calcula Índice de Riesgo de Calidad de Agua para el Consumo Humano (IRCA) del Acueducto del barrio el Triunfo, como lo indica la siguiente Tabla:*

Tabla de IRCA´s Muestra ACUEDUCTO MIRADOR TRIUNFO de Ibagué (2017)

<i>Mes</i>	<i>IRCA</i>	<i>Nivel de Riesgo</i>
<i>Junio</i>	<i>82,79</i>	<i>Inviabile Sanitariamente</i>
<i>Julio</i>	<i>65,59</i>	<i>Alto</i>
<i>Agosto</i>	<i>75,15</i>	<i>Alto</i>
<i>Septiembre</i>	<i>71,35</i>	<i>Alto</i>

¹² Folio 22 ib..

¹³ Folio 20 ib..

¹⁴ Folios 14 a 19 ib..

¹⁵ Folios 8 a 13 ib..

<i>Octubre</i>	<i>87,86</i>	<i>Inviabile Sanitariamente</i>
<i>Noviembre</i>	<i>70,52</i>	<i>Alto</i>
<i>Diciembre</i>	<i>87,86</i>	<i>Inviabile Sanitariamente</i>

De acuerdo a la tabla anterior se puede concluir que las muestras analizadas para los meses de Junio, Octubre y Diciembre presentan un Nivel de Riesgo INVARIABLE SANITARIAMENTE y las muestras de los meses Julio, Agosto, Septiembre y Noviembre se encuentran en un nivel de riesgo ALTO, por lo tanto son aguas NO APTAS PARA CONSUMO HUMANO. El consolidado para la vig. 2017 con los meses reportados dan un puntaje promedio de 77,30 para un nivel del riesgo ALTO, siendo estas aguas NO APTAS PARA CONSUMO HUMANO y se debe realizar un proceso de desinfección o tratamiento convencional para evitar riesgos a la salud de las personas.

Para la vigencia 2018, se muestra en la siguiente Tabla:

Tabla de IRCA´s Muestra ACUEDUCTO MIRADOR TRIUNFO de Ibagué (2018)

<i>Mes</i>	<i>IRCA</i>	<i>Nivel de Riesgo</i>
<i>Mayo</i>	<i>88,07</i>	<i>Inviabile Sanitariamente</i>
<i>Junio</i>	<i>78,65</i>	<i>Alto</i>
<i>Julio</i>	<i>61,8</i>	<i>Alto</i>
<i>Agosto</i>	<i>66,27</i>	<i>Alto</i>
<i>Septiembre</i>	<i>59,14</i>	<i>Alto</i>
<i>Octubre</i>	<i>66,67</i>	<i>Alto</i>

De acuerdo a la tabla anterior se puede concluir que el consolidado para la vig. 2018 con los meses reportados da un puntaje promedio de 70,1 para un nivel del riesgo ALTO, siendo estas aguas NO APTAS PARA CONSUMO HUMANO y se debe realizar un proceso (SIC) desinfección o tratamiento convencional para evitar riesgos a la salud de las personas.

De acuerdo a la visita desarrollada el día 23 de octubre de 2018 por parte de Manuel Cuero profesional de apoyo de la secretaría de salud de Ibagué, se pudo verificar que de acuerdo a la zona, el agua del conjunto ALMINAR SAMOA, procede del Acueducto del Barrio el Triunfo, esta agua se recoge de un tanque de almacenamiento del multifamiliar para su distribución. Con los soportes emitidos por la Secretaría de Salud de Ibagué, el agua que

suministra dicho acueducto se encuentra en un nivel 'ALTO', siendo esta agua NO apta para consumo humano."

8. Circular¹⁶ emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para los municipios y distritos, prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, superintendencia de servicios públicos, autoridades encargadas de expedir licencias urbanísticas, curadores urbanos, urbanizadores y constructores, cuyo asunto alude a la aplicación del Decreto 3050 de 2013¹⁷. En el fundamento legal de la mencionada circular se indica: *"La Ley 1537 de 2012, dispone lo siguiente en su artículo 50:*

'Artículo 50. Servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Los prestadores de servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado, están obligados a otorgar la viabilidad y disponibilidad de los servicios y prestarlos efectivamente a usuarios finales, en los suelos legalmente habilitados para el efecto, incluyendo los nuevos sometidos al tratamiento de desarrollo, renovación urbana o consolidación, salvo que demuestren, dentro de los cuarenta y cinco (45) días calendario siguientes a la recepción de la solicitud de licencia respectiva, no contar con capacidad ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, en los términos y condiciones que defina el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

En caso de que la Superintendencia compruebe que la empresa no cuenta con la capacidad, el ente territorial a fin de desarrollar los proyectos previstos en la presente ley, adelantará las acciones necesarias para asegurar la financiación de la infraestructura requerida o aplicar lo establecido en los parágrafos 4° y 5° del artículo 16 de la Ley 1469 de 2011. Igualmente, el Gobierno Nacional podrá apoyar la financiación y desarrollo de estos proyectos en el marco de la política de Agua Potable y Saneamiento Básico.'

Esta norma es concordante con el artículo 12 de la Ley 388 de 1997, el cual establece que el perímetro urbano no puede ser superior al perímetro de servicios. Igualmente, el artículo 50 guarda total armonía con el artículo 38 de la referida Ley 388 que indica que constituyen el suelo urbano, las áreas del territorio distrital o municipal destinadas a usos urbanos por el plan de ordenamiento, que cuenten con infraestructura vial y redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.

Como se observa, las disposiciones citadas son claras en señalar que constituyen el suelo urbano las áreas de los distritos y municipios que cuenten

¹⁶ Folios 65 a 68 ib..

¹⁷ "Por el cual se establecen las condiciones para el trámite de las solicitudes de viabilidad y disponibilidad de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado".

con infraestructura de vía y **redes primarias de energía, acueducto y alcantarillado.**

En consecuencia, y con fundamento en los artículos 12 y 31 de la Ley 388 de 1997, el artículo 50 de la Ley 1537 de 2012, no hacen nada distinto de exigir que en los suelos habilitados de los perímetros urbanos definidos en los POT, se otorgue la viabilidad y disponibilidad de los servicios para prestarlos efectivamente a los usuarios finales, salvo que el prestador de los servicios de acueducto y alcantarillado demuestre no tener capacidad.

De otro lado, conviene agregar que para efectos de dar cumplimiento a los citados artículos 12 y 31, y con el fin de poder incorporar al perímetro urbano otras clases de suelos (rural, suburbano y de expansión urbana), el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012 exige, entre otros requisitos, que los predios cuenten con conexión o disponibilidad inmediata de servicios públicos domiciliarios.

Finalmente, esta norma se armoniza con lo dispuesto en el artículo (SIC) Decreto 1469 de 2010¹⁸, en particular su artículo 22, según el cual, el certificado de disponibilidad inmediata de servicios públicos en el predio o predios objeto de licencia solo se exige a los urbanizadores. De tal forma que una vez urbanizado un predio o predios, no se puede exigir al constructor certificado de viabilidad y disponibilidad.” (Subraya y negrilla dentro del texto original).

Actuación procesal

1. Por auto¹⁹ del 19 de noviembre de 2018, el Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué admitió la acción de tutela y corrió traslado a los accionados para que ejercieran sus derechos de defensa y contradicción.

2. La Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, en respuesta²⁰ del 22 de noviembre de 2018, solicitó que se declarara improcedente la acción de tutela, al exponer que: (i) “los conflictos relacionados con el presunto desconocimiento de derechos colectivos, deben ser resueltos a través del ejercicio de la acción popular”; y (ii) “...cumplió y acató el procedimiento administrativo establecido para el estudio de licencias urbanísticas y que corresponde a la empresa de servicio públicos que certificó la prestación de servicios públicos garantizar su adecuada prestación”.

¹⁸ “Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.”

¹⁹ Folio 46 ib..

²⁰ Folios 74 a 78.ib..

3. El 23 de noviembre de 2018, Construcciones JF S.A.S. estimó improcedente la acción, al señalar que existen otros mecanismos judiciales y que el objetivo que persigue el tutelante *“con el presente caso, tiende a satisfacer un derecho (salubridad pública) de un grupo de personas que se encuentran afectadas por el agua potable del sector el cual no ha sido vulnerado y tampoco existe registro de epidemia, pandemia o condición similar.”* Indicó que la actividad económica que desarrolla con el proyecto Alminar Samoa no vulnera los derechos fundamentales de sus inversionistas, pues la misma cumple con los requisitos legales. Sostuvo que a la administración municipal de Ibagué le corresponde garantizar el servicio de agua potable²¹.

En cuanto a la afirmación del accionante, según la cual, esa constructora no le informó que el proyecto no contaba con agua potable, contestó lo siguiente: (i) *“Desde el momento de la promoción del proyecto, incluso de la firma de la promesa de compraventa y la escritura pública de compraventa, se anunció y se estipuló que el agua del proyecto Alminar Samoa era suministrada por el acueducto del barrio el triunfo (acueducto comunitario), situación que podía ser verificada desde dicho momento y que advertir después de transcurrido más de un año después de la entrega del inmueble, sin alteración alguna de la su salud o de su núcleo familiar.”* (ii) Dicho acueducto presta el servicio desde hace más de 20 años, *“sin presentar epidemias, pandemias o anomalía alguna que ponga en peligro la salud de los usuarios.”* Y (iii) por conocimiento público, los acueductos comunitarios de Ibagué, incluyendo el del barrio el Triunfo, *“tiene falencias en su tratamiento que pueden ser subsanadas por el usuario con filtros y otras herramientas disponibles en el mercado.”*

4. El 23 de noviembre de 2018, la Junta de Acción Comunal Ambalá -sector el Triunfo de Ibagué- solicitó²² que se declarara improcedente la acción. Advirtió que el suministro de agua potable debe ser una labor conjunta entre las entidades prestadoras del servicio y la Administración Municipal, pero que tal colaboración no se evidenciaba en el caso en comentario. Expuso que ese acueducto comunitario no puede prestar el servicio de agua potable hasta tanto la Alcaldía Municipal de Ibagué cumpla con la optimización de la planta de tratamiento de agua potable.

5. La Secretaría de Salud Municipal de Ibagué, en Oficio²³ 111682 del 26 de noviembre de 2018, solicitó su desvinculación, al señalar que carece de competencia frente a las pretensiones formuladas en el escrito tutelar y que

²¹ Folios 79 a 89 ib..

²² Folio 196 ib..

²³ Folios 197 a 199 ib..

como ente de inspección y vigilancia ha realizado los estudios correspondientes frente a lo solicitado por la comunidad.

6. El 26 de noviembre de 2018, la Alcaldía Municipal de Ibagué solicitó su exoneración frente a cualquier responsabilidad y se denegaran las pretensiones de la tutela, al argumentar que *“no ha habido, acción u omisión por parte de la administración que amenace violar derechos e intereses colectivos comprometidos, pues tal como se expresa en los mismos hechos de la demanda, el supuesto caso de vulneración de los derechos colectivos le corresponde a la Curaduría Urbana N° 1 (SIC) de Ibagué.”*²⁴

7. La Superintendencia del Subsidio Familiar, en respuesta²⁵ del 27 de noviembre de 2018, solicitó su desvinculación por carecer de legitimación en la causa por pasiva, en cuanto no se encuentra demostrado que exista un incumplimiento que vulnere o amenace con trasgredir los derechos fundamentales del actor.

8. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios emitieron pronunciamientos extemporáneos, en los siguientes términos.

8.1. El mencionado Ministerio solicitó negar el amparo implorado y se lo excluya del trámite tutelar, tras estimar que carece de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto no es el competente para conocer de las pretensiones formuladas por el peticionario, así como tampoco ha vulnerado ni amenazado derecho fundamental alguno. Añadió que corresponde a los municipios garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos domiciliarios, 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, de conformidad con lo establecido en los artículos 311 de la Constitución, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 5 y 6 de la Ley 142 de 1994, por lo tanto, *“es la administración municipal quien deberá realizar las gestiones necesarias para su solución, incluyéndose aquellas relacionadas con la formulación del proyecto y la consecución de los recursos correspondientes.”*²⁶

8.2. La referida Superintendencia solicitó que se *“declare la inexistencia de violación de derechos fundamentales”* de su parte, al indicar que, si bien es la autoridad competente para iniciar las investigaciones administrativas e imponer las sanciones a que haya lugar a los prestadores que suministran o distribuyen agua para consumo humano que incumplen lo previsto en el

²⁴ Folios 200 a 202 ib..

²⁵ Folios 225 a 227 ib..

²⁶ Folios 238 a 242 ib..

Decreto 1575 de 2007, también es cierto que ello depende del respectivo reporte que le allegue el Instituto Nacional de Salud –INS-²⁷. Informó que requirió a la Alcaldía Municipal de Ibagué y a la Junta de Acción Comunal Vereda Ambalá Sector Triunfo, para que informaran acerca de la situación actual del acueducto del Sector el Triunfo.

Relató que una vez se reciban las respuestas que se emitan, se procedería con las acciones administrativas a que haya lugar, con base en las pruebas que se alleguen y las que esa entidad decreta. Explicó que para adelantar las gestiones de control frente a la calidad del agua que suministran los prestadores a los usuarios, es indispensable la información que llegare a reportar la mencionada autoridad de salud.

9. Por su parte, Fiduciaria Colpatria y Fonade guardaron silencio.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, mediante sentencia²⁸ del 29 de noviembre de 2018, negó el amparo invocado, al aducir una razón de improcedencia, esto es, la inobservancia del presupuesto de subsidiariedad, en la medida que el accionante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial. Adujo que *“la acción de tutela no es la vía para solicitar la reparación de un daño, causado a un derecho o interés colectivo o a un derecho de cada uno de los miembros de un grupo social que ha sido causado para todos y por una misma causa, dirigiéndose a la protección de derechos colectivos”*.

Impugnación

El 07 de diciembre de 2018, y con fundamento en la jurisprudencia constitucional relacionada con la protección del derecho fundamental al suministro de agua potable, cuyos casos son semejantes al presente, el demandante impugnó²⁹ la decisión para solicitar su revocatoria y, en su lugar, se conceda el amparo implorado.

Sentencia de segunda instancia

En sentencia³⁰ del 4 de febrero de 2019, el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué confirmó la providencia impugnada, bajo la misma razón de improcedencia esbozada por el *a quo*. Explicó que, como bien lo informó la

²⁷ Folios 255 y 256 ib..

²⁸ Folios 228 a 232 ib..

²⁹ Folios 284 a 301 ib..

³⁰ Folios 50 a 52 del cuaderno 2.

Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, “*están adelantando el trámite correspondiente tendiente a resolver de fondo sobre la problemática planteada frente al servicio de agua potable del conjunto residencial donde habita el actor...luego entonces indiscutiblemente no se han agotado en su totalidad los medios de defensa con que cuenta el actor*”.

II. ACTUACIÓN PROCESAL EN SEDE DE REVISIÓN

1. Por correo electrónico³¹ recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 21 de febrero de 2019, el actor solicitó la selección para revisión de los fallos de tutela de instancias y, en consecuencia, se revoquen para que, en su lugar, se adopte la decisión que en derecho corresponda.

2. La Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro³² de la Corte Constitucional, en Auto³³ del 10 de abril de 2019, seleccionó el expediente T-7.276111 para su revisión y, de acuerdo con el sorteo realizado, lo repartió al Despacho del Magistrado Alberto Rojas Ríos, para que tramitara y proyectara la sentencia correspondiente.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3, y 241, numeral 9, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Análisis de procedencia de la acción de tutela

2. La Sala iniciará por establecer si la presente acción de tutela procede respecto de hechos relacionados con un derecho colectivo cuando la afectación de este concurre o causa la amenaza o vulneración de derechos fundamentales. Para tal efecto, se reiterarán las reglas jurisprudenciales que determinan los requisitos mínimos de procedencia de la solicitud de amparo: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad y, con base en ello, se verificará el cumplimiento de esas exigencias. De resultar procedente la acción de tutela, la Sala abordará el examen de fondo.

³¹ Folio 2 del cuaderno de revisión.

³² Integrada por la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger y el Magistrado Alberto Rojas Ríos.

³³ Folios 5 a 24 del cuaderno de revisión.

Legitimación en la causa por activa

3. En cuanto a la legitimación en la causa por activa, se ha reiterado lo siguiente: (i) la tutela es un medio de defensa de derechos fundamentales que toda persona puede formular “*por sí misma o por quien actúe a su nombre*”; (ii) no es necesario que el titular de los derechos instaure directamente el amparo, pues un tercero puede hacerlo a su nombre; y (iii) ese tercero debe tener la calidad de: a) representante del titular de los derechos, b) agente oficioso, o c) Defensor del Pueblo o Personero Municipal³⁴.

4. La Sala encuentra cumplido el referido requisito de procedibilidad. Se verifica que el actor solicita por sí mismo el amparo de los derechos fundamentales que invoca, cuya titularidad es suya dada la situación fáctica del asunto, lo cual lo legitima y habilita para procurar a nombre propio la salvaguarda de los mismos.

Legitimación en la causa por pasiva

5. Según el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela procede contra: (i) toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya vulnerado, quebrante o amenace violar cualquier derecho fundamental, y (ii) las acciones u omisiones de los particulares³⁵. Se ha sostenido que la acción de tutela puede promoverse frente a particulares cuando: (i) presten servicios públicos, (ii) atenten gravemente contra el interés colectivo, o (iii) respecto de los cuales exista un estado de indefensión o subordinación³⁶.

6. La Sala de igual manera haya reunido este requisito, toda vez que: (i) la Alcaldía Municipal, la Secretaría de Salud Municipal y la Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, así como las Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y del Subsidio Familiar, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Fonade, son autoridades públicas; y (ii) Construcciones JF S.A.S., Fiduciaria Colpatria, y la Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo de Ibagué son personas jurídicas de naturaleza privada, respecto de las cuales, se discute el presunto desconocimiento de los derechos fundamentales invocados por el peticionario y, en esa medida, gozan de legitimación en la causa por pasiva.

Inmediatez

³⁴ Sentencia SU-377 de 2014. Reglas reiteradas en las sentencias T-083 de 2016, T-291 de 2016, T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018 y T-240 de 2019.

³⁵ Ver sentencias T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018 y T-027 de 2019.

³⁶ Sentencia T-328A de 2012, reiterada en las sentencias T-251 de 2017 y T-027 de 2019.

7. Para constatar la observancia de esta exigencia, este Tribunal ha reiterado que el juez de tutela debe comprobar cualquiera de estas situaciones: (i) si resulta razonable el tiempo comprendido entre el día en que ocurrió o se conoció el hecho vulnerador y/o constitutivo de la amenaza de algún derecho fundamental y, el día en que se formuló la acción de tutela³⁷; y/o (ii) si resulta razonable el lapso comprendido entre el día en que cesaron los efectos de la última actuación que el accionante desplegó en defensa de sus derechos presuntamente vulnerados y el día en que se solicitó el amparo³⁸.

8. La Sala también observa cumplido el presupuesto de inmediatez en el asunto *sub examine*. En efecto: (i) el 1º de septiembre de 2017, se entregó al accionante el apartamento 106 de la torre 1 de la Urbanización Alminar Samoa, ubicada en la calle 61C # 23B-114, Barrio Ambalá del Municipio de Ibagué, en el cual reside con su familia desde entonces; (ii) el 2 de octubre de 2018, se solicitó a la Secretaría de Salud Municipal de Ibagué que expidiera certificación en relación con la calidad del agua que se surte en las viviendas de la referida urbanización; (iii) el 25 de octubre de 2018, la Dirección de Salud Pública Municipal de Ibagué respondió que, según el Índice de Riesgo de Calidad de Agua para el Consumo Humano -IRCA-, el agua que se abastece en esos inmuebles presenta un nivel de riesgo alto e inviable sanitariamente, es decir, que no es apta para el consumo humano; y (iv) dada esa situación, el demandante formuló la acción de tutela el 15 de noviembre de 2018, es decir, 20 días después de que cesaron los efectos de la última actuación que se desplegó en defensa de sus derechos e intereses, término que es razonable para esta Sala Revisión.

Subsidiariedad en materia de suministro de agua potable y protección de derechos e intereses colectivos. Reiteración de jurisprudencia

9. Se ha reiterado que la solicitud de amparo es un medio de protección de carácter residual y subsidiario que puede utilizarse frente a la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando no exista otro medio idóneo de defensa o, existiendo, no resulte oportuno o se requiera acudir al amparo como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable³⁹.

10. Se ha explicado que en los casos donde se solicita el amparo del derecho fundamental al agua potable, es necesario realizar el análisis de subsidiariedad con base en las siguientes pautas constitucionales⁴⁰:

³⁷ Ver las sentencias T-135 de 2015, T-291 de 2016, T-480 de 2016, T-063 de 2018 y T-176 de 2018.

³⁸ Cfr., T-135 de 2015, T-291 de 2016, T-480 de 2016, T-063 de 2018, T-176 de 2018 y T-240 de 2019.

³⁹ Ver, entre otras, las sentencias T-1085 de 2003, T-806 de 2004, T-397 de 2008, T-629 de 2009, T-338 de 2010, T-135 de 2015, T-379 de 2015, T-291 de 2016, T-100 de 2017, T-651 de 2017, T-063 de 2018, T-176 de 2018 y T-240 de 2019.

⁴⁰ Sentencia T-100 de 2017.

10.1. El agua tiene tres facetas: (i) como un recurso vital y valioso para el medio ambiente, la naturaleza y los seres vivos; (ii) como un recurso hídrico indispensable para la subsistencia de la humanidad que se concreta en un derecho colectivo, *“por ello, se construyen servicios públicos para su suministro”*; y (iii) como *“un derecho fundamental referido a la exigibilidad de derecho individual”*⁴¹.

10.2. La exigibilidad del agua como derecho colectivo (servicio público de acueducto), por regla general, se debe tramitar ante el juez ordinario a través de la acción popular⁴².

10.3. Empero, la exigibilidad del agua como derecho fundamental individual, cuyo contenido básico alude a la cantidad mínima necesaria para consumo humano, se puede solicitar mediante la acción de tutela⁴³.

11. En lo concerniente a la solicitud de amparo promovida en representación de personas de la tercera edad y/o menores de edad, con las cuales se reclama el suministro de agua potable, debe tenerse en cuenta que *“en casos en los que se protege el derecho fundamental al agua potable, esto es, cuando la suspensión del servicio de acueducto pone en riesgo el mínimo de condiciones de vida digna a sujetos de especial protección constitucional, es desproporcionado exigir que acuda a la vía contencioso administrativa o a otras vías judiciales, como la acción popular, para la protección urgente y eficaz de los derechos afectados. Por esa razón, la acción de tutela es procedente como mecanismo definitivo.”*⁴⁴

12. En armonía con lo anteriormente expuesto, el artículo 4 de la Ley 472 de 1998⁴⁵ prevé que los derechos e intereses colectivos incluyen el goce del medio ambiente sano, la existencia de un equilibrio ecológico, el aprovechamiento racional de los recursos naturales, y la preservación y restauración del medio ambiente, así como el acceso a servicios públicos⁴⁶.

Al respecto, se ha sostenido que, en principio, conflictos como el que en esta ocasión ocupa a esta Sala de Revisión deben ser decididos mediante el trámite de la acción popular, por cuanto están comprometidos la estabilidad y salubridad de las fuentes hídricas, así como la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado. Sin embargo, cabe advertir que, en situaciones

⁴¹ Sentencia T-245 de 2016, reglas reiteradas en la sentencia T-100 de 2017.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ *Ib.*

⁴⁴ Ver sentencia T-093 de 2015, reiterada en la sentencia T-100 de 2017.

⁴⁵ *“Por la cual se desarrolla el art. 88 de la Constitución Política en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*.

⁴⁶ Sentencia T-891 de 2014.

análogas, la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la tutela para amparar el derecho fundamental al agua potable, al considerar idónea esa protección por dicho mecanismo judicial, en el entendido que el preciado líquido es indispensable para la eficacia de otros derechos fundamentales⁴⁷.

13. A modo de ejemplo, en sentencia T-891 de 2014, esta Corporación estudió la solicitud de amparo que formuló la entonces Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Villa Constanza, ubicada en el Municipio de Palermo (Huila), contra la Nación-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Gobernación del Huila-Secretaría de Salud Departamental, la Alcaldía de Palermo (Huila)-Secretaría de Salud Municipal y Amborco S.A. ESP -en liquidación-, para que se protegieran sus derechos fundamentales y los de su comunidad a la salud, agua potable, vida digna, petición e igualdad, que consideraba vulnerados por el suministro de agua no apta para el consumo humano.

En esa oportunidad, este Tribunal concluyó que la tutela procedía formalmente, pese a que existía un desconocimiento concomitante de derechos colectivos. En sustento de ello, la Corte expuso lo siguiente: *“se está frente a eventos que amenazan de forma clara los derechos subjetivos y particulares de la accionante. Así como los derechos fundamentales de cada uno de los residentes de la zona que consumen agua que no es apta para el uso humano. No se trata entonces de la afectación a un derecho de todos, sino a múltiples derechos individuales.*

La contaminación del agua para consumo humano con residuos transportados por las aguas residuales del alcantarillado pone en riesgo el derecho a la salud, a la vida digna, al agua y a la vivienda digna, tal como se expondrá más adelante. Estos son derechos fundamentales radicados en cabeza de cada una de las personas afectadas por el incumplimiento de los deberes de la compañía prestadora de servicios públicos de proveer agua potable a sus usuarios, así como de las entidades estatales encargadas de velar por la correcta prestación del servicio.

Resultaría inaceptable que se adujese que por estar comprometidos derechos colectivos, de forma adicional a las afectaciones iusfundamentales, el amparo solicitado resulta improcedente. El juez de tutela no puede renunciar a su deber de velar por la primacía de los derechos fundamentales de las personas bajo el argumento que esta se ve acompañada de la lesión de otros intereses constitucionales, máxime cuando en el caso que nos ocupa la lesión a los derechos colectivos produjo una lesión directa de derechos fundamentales.”

⁴⁷ *Ibidem.*

14. Descendiendo al asunto *sub examine*, cabe recordar que mediante la presente acción de tutela el accionante solicita que se: (i) acceda al amparo implorado; (ii) ordene abastecerse transitoriamente agua potable en los tanques de almacenamiento de la Urbanización Alminar Samoa; (iii) realicen las gestiones necesarias para potabilizar el agua que se surte en las viviendas de dicha urbanización; (iv) suspenda la concesión de licencias de construcción y las compraventas del proyecto Alminar Samoa a la constructora Construcciones JF S.A.S., hasta tanto se potabilice el agua; (v) abstenga de conceder licencias de construcción para nuevas construcciones en Ibagué, mientras no se garantice el suministro de agua potable; (vi) adelanten las investigaciones penales, civiles y administrativas a que haya lugar por la deficiente inspección, vigilancia y control por parte de las autoridades; y (vii) ordene a la Oficina de Planeación Municipal de Ibagué verificar la estratificación, teniendo en cuenta que la urbanización no cuenta con los servicios de agua potable, alumbrado y transporte público.

15. Examinadas cada una de esas pretensiones a la luz de lo precisado por la jurisprudencia constitucional en la materia, esta Sala de Revisión observa que las tres primeras de ellas hacen referencia a la presunta vulneración del derecho al agua en su faceta de derecho fundamental individual, cuyo contenido básico radica en el suministro mínimo de agua necesaria para el consumo humano de quienes residen en el apartamento 106 de la torre 1 de la Urbanización Alminar Samoa, ubicada en la calle 61C # 23B-114, Barrio Ambalá del Municipio de Ibagué, por lo que su exigibilidad puede reclamarse mediante la acción de tutela, en la medida que es vital para el accionante, su esposa e hijo contar con el abastecimiento mínimo y adecuado de dicho líquido, de lo contrario, se pondrían en riesgo las condiciones básicas para que vivan dignamente.

Cabe resaltar que en el presente asunto uno de los titulares del derecho fundamental al agua potable (suministro mínimo y necesario para el consumo humano) es sujeto de especial protección constitucional, como lo es el hijo menor de edad del peticionario (16 años de edad), lo cual refuerza la procedencia de la exigibilidad de la protección iusfundamental que se solicita en la tutela de la referencia frente a la dimensión individual del derecho al agua potable que le asiste a cada miembro de esa familia, pero, se insiste, en lo que respecta a las tres primeras pretensiones descritas.

16. La Sala no puede concluir lo mismo frente a las demás pretensiones anteriormente reseñadas, por cuanto ninguna de ellas alude a la dimensión individual del derecho fundamental al agua potable, sino a otro tipo de aspectos que claramente escapan de la competencia del juez de tutela. En efecto, y en este caso particular, el juez de amparo no es competente para suspender concesiones de licencias de construcción y compraventas de

proyectos de vivienda, conceder o no licencias de construcción para nuevas construcciones, ordenar que se verifique la estratificación de algún predio, y menos para adelantar investigaciones penales, civiles y administrativas por la deficiente inspección, vigilancia y control que se realice al respecto.

Tales pretensiones no son exigibles mediante el ejercicio de esta acción de tutela, de tal manera que el demandante podrá, si así lo considera, acudir a las correspondientes autoridades administrativas y judiciales, para ponerlas de presente y que sean resueltas cada una de esas reclamaciones.

17. Adicionalmente, esta Sala considera que, a pesar de que en este caso coexiste una presunta vulneración de derechos colectivos, es evidente la procedencia formal de la solicitud de amparo, por cuanto: (i) se está frente a circunstancias con la potencialidad de amenazar o desconocer los derechos subjetivos y particulares del demandante, su familia y demás residentes de la Urbanización Alminar Samoa, a quienes se les suministra agua no apta para consumo humano; (ii) de tal manera que no se trata de una supuesta afectación a unos derechos de todos, sino a varias prerrogativas individuales; (iii) el nivel de riesgo alto y la inviabilidad sanitaria que presenta el agua que se surte a los predios de la referida urbanización, pone en riesgo los derechos a la salud y a la vivienda digna de los moradores; (iv) éstos son derechos fundamentales cuya titularidad radica en cada una de las personas afectadas por la presunta inobservancia de los deberes legales y constitucionales de abastecer agua potable y velar por la adecuada prestación del servicio; (v) es inadmisibles concebir que por estar comprometidos derechos colectivos, de forma adicional a las supuestas vulneraciones iusfundamentales, la tutela es improcedente; y (vi) es deber del juez de tutela velar por la primacía de los derechos fundamentales, pese a que frente a ello coexista una presunta conculcación de otros intereses constitucionales, máxime cuando en este asunto la supuesta lesión a los derechos colectivos, al parecer, también amenaza o desconoce de forma directa derechos fundamentales.

18. Todo lo constatado hasta aquí permite concluir que la presente solicitud de amparo es procedente, por lo que se pasa a efectuar el análisis de fondo.

Problemas jurídicos a resolver

19. Según la situación fáctica expuesta en precedencia y los matices efectuados hasta ahora, corresponde a la Sala Novena de Revisión resolver los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneran el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio, el derecho fundamental al agua potable del accionante y su núcleo familiar, por

no tomar las medidas tendientes a garantizar dicho servicio, cuando el prestador habitual no tiene la capacidad para ello?

¿Vulneran el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de dicho municipio, los derechos fundamentales a la salud y a la vivienda digna del demandante y su familia, debido al suministro inadecuado de agua a las viviendas de interés social que con licencia de construcción construyó una empresa privada?

20. Para tales cometidos, se reiterará lo relacionado con: (i) las obligaciones del Estado y de las autoridades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; (ii) el derecho fundamental al agua potable en el ámbito nacional e internacional; y (iii) el contenido y protección del derecho fundamental al agua potable. Con base en ello, se solucionará el caso concreto.

Obligaciones del Estado y de las autoridades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado. Reiteración de jurisprudencia⁴⁸

21. Se ha indicado que el acueducto y el alcantarillado son servicios públicos domiciliarios reglados en la Ley 142 de 1994⁴⁹. Según el artículo 14.22 de la referida ley, el servicio público de acueducto “*es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.*” Por su parte, el artículo 14.23 dispone que el servicio de alcantarillado “... *(e)s la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos.*”⁵⁰

22. En concordancia con tales disposiciones legales, el artículo 2 del mismo cuerpo normativo determina el rol del Estado en la prestación y supervisión de los servicios públicos domiciliarios. Se ha señalado que ese precepto indica que, entre otras cosas, es deber del Estado velar por la calidad y el destino final de los bienes provistos en desarrollo del servicio, ampliar la cobertura, establecimiento y mecanismos para que aquellos que carecen de recursos para asumir el pago de la prestación de los servicios públicos puedan acceder a los mismos, priorizar la provisión de agua y saneamiento a quienes no cuentan con el servicio, garantizar la continuidad en el suministro del líquido objeto

⁴⁸ Se seguirá de cerca la sentencia T-891 de 2014, ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa.

⁴⁹ “*Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, artículo 1. “*Esta Ley se aplica a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley.*”

⁵⁰ Sentencia T-891 de 2014.

de provisión, y proceder con eficiencia en la observancia de sus obligaciones legales y constitucionales⁵¹.

23. Se ha explicado que los deberes en cabeza del Estado previstos en la ley de servicios públicos están asignados a diferentes entidades encargadas de su cumplimiento. Por ejemplo, el artículo 5 de la mencionada ley alude a las responsabilidades de los municipios en cuanto a la prestación de servicios públicos. Específicamente se prevé que la prestación eficiente del servicio de acueducto y alcantarillado debe ser asegurada por esas entidades territoriales, cuya ejecución podrá efectuarse mediante operadores privados, públicos o mixtos, o estar a cargo de los mismos municipios⁵².

A los municipios también: (i) se les atribuye el deber de garantizar que los usuarios puedan participar en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como conceder subsidios para que aquellos con recursos insuficientes cuenten con la provisión de los mismos; y (ii) se les impone la obligación de contribuir con las empresas de servicios públicos, los departamentos y la nación, con el propósito de que éstos logren sus objetivos en esta materia⁵³.

24. Los servicios de agua potable y alcantarillado han sido estudiados por la jurisprudencia de esta Corporación, haciéndose énfasis en la importancia que tiene la prestación de servicios públicos domiciliarios para el mejoramiento de la calidad de vida de los usuarios⁵⁴, como se evidencia en los pronunciamientos abordados en la sentencia T-891 de 2014, en los precisos términos que a continuación se reiteran:

24.1. Por sentencia T-055 de 2011, en la cual se analizó el caso de una persona a quien se le negó la prestación del servicio de acueducto por cuanto las aguas servidas de la vivienda se descargaban en un afluente, lo cual a juicio del accionante desconocía sus derechos fundamentales a la vida digna, a la salud y a la igualdad. Esa vez, este Tribunal: (i) identificó que el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país precisaba implementar medidas encaminadas a lograr la eficiencia, calidad y cubrimiento de acueducto; y (ii) adujo que la prestación del servicio de agua potable puede estar en manos del propio Estado, de comunidades organizadas o de particulares.

Se afirmó que la solidaridad y la igualdad constituyen los postulados básicos que han de guiar la prestación final del servicio a los usuarios, y que *“(e)llo implica el desarrollo de un entorno legal que fue esbozado a nivel*

⁵¹ *Ibíd.*

⁵² *Ib.*

⁵³ *Ib.*

⁵⁴ *Ib.*

constitucional y que conlleve (i) la calidad y la eficiencia del servicio público y su aptitud para satisfacer las necesidades básicas de los usuarios (art. 367 Superior); (ii) la atención prioritaria de las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico (art. 366 Superior), y (iii) la ampliación permanente de la cobertura hasta que llegue a cobijar a todos los habitantes del territorio nacional (art. 365 Superior)”.

Se estableció que la prestación del servicio de acueducto con carácter universal, de buena calidad y continuo, cimenta la garantía de múltiples derechos fundamentales como la vida digna y la salud. De esta forma “(...) *el Estado asegura la consolidación de uno de sus fines sociales al confirmar la importancia de la eficiencia y la universalidad en la prestación de tales servicios; procurando la solución a las necesidades mínimas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable; y ratificando la universalidad en la cobertura y calidad en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, sin olvidar los principios de solidaridad y redistribución del ingreso en el cubrimiento de los costos que implica la prestación de dichos servicios públicos*”.⁵⁵

24.2. Mediante sentencia T-082 de 2013, se decidió una acción de tutela formulada por varios ciudadanos, quienes estimaron vulnerados sus derechos a la vida, salud, agua potable, vivienda digna, ambiente sano y dignidad humana, debido a que los predios que habitaban no contaban con el servicio. En las consideraciones de dicho fallo se lee que “(...) *esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos ha manifestado que el derecho al servicio de alcantarillado debe ser considerado como un derecho susceptible de ser protegido por medio de la acción de tutela, cuando su ineficiente prestación o ausencia afecte de manera notoria derechos y principios constitucionales fundamentales, como lo son la dignidad humana, la vida, la salud o derechos de personas en situación de vulnerabilidad*”.⁵⁶

Se desarrolló la normatividad constitucional relacionada con la prestación de servicios públicos. Para tal efecto, (i) se retomó lo estatuido en los artículos 365 a 370 Superiores, enfatizándose en el vínculo indisoluble entre la provisión de esos servicios y los fines del Estado Social de Derecho; y (ii) se desentrañaron las competencias que la Carta Política confiere a las autoridades nacionales, regionales y locales, concluyéndose que si bien el Estado puede obrar a través de particulares para la prestación de servicios públicos, en todo caso éste conserva las facultades de vigilancia, regulación y control frente a los prestadores.

⁵⁵ Sentencia T-055 de 2011.

⁵⁶ Sentencia T-082 de 2013.

25. Con fundamento en lo reiterado en precedencia, se ha concluido que “*los servicios de acueducto y alcantarillado son presupuestos básicos para la vigencia de múltiples derechos fundamentales*”, entre los cuales se encuentran el agua, la salud, el ambiente sano, la vida y la vivienda digna⁵⁷.

El derecho fundamental al agua potable en el ámbito nacional e internacional. Reiteración de jurisprudencia⁵⁸

26. En la Carta Política no está explícitamente consagrado el derecho fundamental al acceso a un mínimo agua⁵⁹, sin embargo, diversas disposiciones constitucionales contienen obligaciones concretas dirigidas a proteger este líquido. El artículo 79 prevé como mandato la protección de las fuentes hídricas; el artículo 365 prescribe la obligación del Estado de establecer redes de acueducto y alcantarillado para todos los habitantes del territorio nacional; el artículo 8° refiere las obligaciones de proteger las riquezas naturales del país, incluida el agua; el artículo 80 dispone el manejo planificado de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, y exige a las autoridades públicas prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, así como, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados⁶⁰.

27. En el ámbito del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, los primeros instrumentos convencionales no contenían explícitamente el derecho humano a acceder un mínimo de agua. Esta preocupación emergió en la década de los años setenta⁶¹ con la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata, Argentina en 1977⁶², escenario en que la comunidad internacional vinculó el acceso al agua con el ejercicio de otros derechos humanos. En las conclusiones de la Conferencia se dijo: “*Todos los pueblos, cualquiera sea su estado de desarrollo y sus condiciones sociales y económicas, tiene el derecho a disponer de agua potable en cantidad y calidad suficiente para sus necesidades básicas. Es de reconocimiento universal que la disponibilidad de dicho elementos por parte del hombre es imprescindible para la vida y para su desarrollo integral como individuo o como integrante del cuerpo social*”⁶³.

⁵⁷ Sentencia T-891 de 2014.

⁵⁸ La Sala replicará lo expuesto en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017, ambas con ponencia del Magistrado Alberto Rojas Ríos.

⁵⁹ Sentencia T-891 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁶⁰ Cfr. sentencia C-126 de 1998, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁶¹ PINTO, Mauricio, MARTIN, Liber, et al, “Configuración del derecho al agua: del uso común al derecho humano. Particularidades de su integración y expansión conceptual”, en EMBID IRUJO, Antonio (dir), El Derecho al Agua, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006, pp. 285-316.

⁶² Cfr. sentencia C-094 de 2015.

⁶³ Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, Argentina, del 14 al 25 de marzo de 1977, documento E/CONF.70/29, p. 67.

28. Fue el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 15 del 2002, quien recalcó que, si bien el derecho humano al agua no está previsto en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, sí debe ser deducido del contenido normativo previsto en los artículos 11 y 12 del Instrumento. En estas disposiciones se establecen las obligaciones de los Estados Parte frente al derecho a un *nivel de vida adecuado* y al *nivel más alto de salud posible*⁶⁴.

29. En la Observación General 15 se dice que disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para uso personal y doméstico, es condición para el ejercicio de otras libertades como la vida, la salud o la alimentación equilibrada, “(...) [p]or ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural)”⁶⁵.

30. Otros instrumentos internacionales disponen de manera explícita un derecho humano al agua, es el caso de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, aprobada en 1979, que en su artículo 14. 2 literal f) señala que los Estados Partes adoptarán las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales, y en particular priorizarán “(...) condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y **el abastecimiento de agua**, el transporte y las comunicaciones.”⁶⁶

31. Obligaciones en el mismo sentido han sido desarrolladas en la Convención sobre los Derechos del Niño de 1989 en sus artículos 24, y 27.3; en el Convenio 161 -artículo 5º- de la OIT, sobre los servicios de salud en el trabajo, y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, en su artículo 28⁶⁷.

32. De igual manera, pronunciamientos de la Corte Constitucional han destacado documentos internacionales que refuerzan el carácter fundamental del derecho al agua. Por ejemplo, en sentencia C-094 de 2015, la Corporación robusteció la importancia del derecho al agua en el hemisferio, y acudió para ello, a la Declaración Centroamericana del Agua, adoptada en San José de

⁶⁴ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁶⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002). Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁶⁶ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁶⁷ *Ibidem*.

Costa Rica en 1998, en la que se recalcó la obligación estatal de cuidar los recursos hídricos y la correspondencia de esta práctica, con la justicia ambiental⁶⁸.

33. Desde sus inicios la jurisprudencia constitucional⁶⁹ reconoció el derecho fundamental a disponer de un mínimo de agua potable, especialmente en aquellos casos en los que el líquido está destinado a satisfacer las necesidades básicas de las personas. Inicialmente, esta Corte vinculó el goce de este derecho en conexidad con el derecho a la vida en condiciones de dignidad, o como mecanismo para proteger el medio ambiente sano. En esa medida, el agua potable en cualquiera de sus estados, es un recurso natural insustituible y al mismo tiempo es condición indispensable para el disfrute de otros derechos como la vida, la salud y la dignidad humana⁷⁰. La Corporación relacionó el acceso al agua potable con el disfrute de otros derechos fundamentales, como la vida, la dignidad humana, o la salud. Por ello, ha precisado que “(...) *el agua que es utilizada diariamente por las personas es imprescindible para garantizar la vida misma y la dignidad humana, entendida como la posibilidad de contar con unas condiciones materiales de existencia que les permitan desarrollar un papel activo en la sociedad, para lo cual es evidentemente necesario contar con las garantías básicas del derecho a la salud y a la alimentación, los cuales, evidentemente no pueden ejercerse si no se cuenta con agua potable*”⁷¹.

34. En razón a su carácter fundamental, y a que es una condición que permite el ejercicio y disfrute de otros derechos constitucionales, la Corte protege en sede de amparo el acceso al agua en hipótesis concretas, y tras el cumplimiento de requisitos específicos. Para ello ha exigido⁷² que (i) se demuestre que se requiere para el consumo humano; (ii) se evidencia que el agua que se ofrece al accionante y/o a una comunidad determinada se encuentra contaminada, o no es apta para el consumo humano y; (iii) los usuarios cumplen con los requisitos señalados en la ley y los reglamentos para la instalación del servicio público, pues este derecho también implica el deber de acatar las normas técnicas especializadas para la correcta prestación del servicio.

Contenido y protección del derecho fundamental al agua potable. Reiteración de jurisprudencia⁷³

⁶⁸ Ib.

⁶⁹ Sentencias T-578 de 1992 y T-232 de 1993, reiteradas en los fallos T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷⁰ Cfr. Sentencia T-379 de 1995, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷¹ Cfr. Sentencias T-348 de 2013, T-312 de 2012 y T-881 de 2002, reiteradas en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷² Cfr. Sentencia T-424 de 2013, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷³ Se siguen las pautas de las sentencias T-242 de 2013, T-348 de 2013 y T-891 de 2014, reiteradas en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

35. Con la Observación General 15 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, esta Corporación ha detallado el contenido esencial del derecho al agua, así como los atributos y características que debe reunir su suministro⁷⁴. En Sentencia T-891 de 2014, la Corte reiteró diversos precedentes constitucionales⁷⁵ y precisó que el abastecimiento del agua debe reunir cinco condiciones, a saber: (i) cantidad suficiente; (ii) disponibilidad; (iii) de calidad adecuada; (iv) accesible físicamente; y (v) asequible para los usuarios.

36. A continuación se determina el alcance de la obligación derivada de cada uno de los elementos constitutivos del derecho fundamental al agua. Para ello, se utilizará como fuente del Derecho Internacional, la Observación General 15, que en su capítulo II, párrafos 10, 11 y 12 define cada una de estas características en los siguientes términos⁷⁶.

36.1. En relación con el primer elemento, *Cantidad*, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa que este indicador hace referencia a una medición cuantitativa del número de metros cúbicos necesarios para una persona. La Corte Constitucional⁷⁷, y la Organización Mundial de la Salud han definido que los metros cúbicos mínimos necesarios para una personas - con variación en atención a la región, el clima, los hábitos etc.- siempre está alrededor de cincuenta (50) a cien (100) metros cúbicos. Al respecto, este Tribunal ha señalado que: “(...) *una cantidad suficiente de agua abarca el recurso necesario para el saneamiento, usos personales y domésticos (consumo, preparación de alimentos e higiene).*”⁷⁸ *Adicionalmente, se estima que el nivel de agua que en promedio resulta necesario para satisfacer estas necesidades varía entre los cincuenta (50) y cien (100) litros de agua por persona al día, de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud -OMS-.*”⁷⁹

⁷⁴ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷⁵ Cfr. Sentencia T-194 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷⁶ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷⁷ Cfr. Sentencia T-016 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁷⁸ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General: “*Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sobre el Alcance y el Contenido de las Obligaciones Pertinentes en Materia de Derechos Humanos Relacionados con el Acceso Equitativo al Agua Potable y el Saneamiento que Imponen los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.*”, A/HRC/6/3, 2007, párr. 13.

⁷⁹ Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe Anual del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Informes de la Oficina del Alto Comisionado y del Secretario General: “*Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos Sobre el Alcance y el Contenido de las Obligaciones Pertinentes en Materia de Derechos Humanos Relacionados con el Acceso Equitativo al Agua Potable y el Saneamiento que Imponen los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.*”, A/HRC/6/3, 2007, párr. 15. Citado en la sentencia T-891 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

36.2. El segundo elemento que permite identificar una garantía adecuada al derecho fundamental al agua, es la *disponibilidad*. Frente a ella la Observación General 15 recalca que el abastecimiento del líquido de cada persona debe *ser continuo y suficiente* para los usos personales y domésticos. Los mismos comprenden “*el consumo personal, el saneamiento, ‘la colada’*”⁸⁰, *la preparación de alimentos y la higiene personal y doméstica*”⁸¹. La disponibilidad implica que los Estados deben garantizar un suministro constante, permanente y confiable del líquido. En esta medida, se considera violatorio de la disponibilidad, cuando la distribución de agua necesaria para suplir las necesidades personales, es intermitente o episódico. Frente a esta obligación, la Corte⁸² ha tutelado el derecho al agua potable, cuando una persona, o grupo de personas no contaban con el servicio en sus inmuebles por la negligencia de las empresas prestadoras, que se negaban a realizar la conexión del mismo.

En esos eventos, esta Corporación ha decidido que obtener agua de manera eventual, discontinua o interrumpida no asegura los niveles mínimos de suministro del líquido en su hogar. También se ha sostenido que existen circunstancias especiales donde, pese al incumplimiento del pago de los servicios públicos, no se puede efectuar la suspensión del mismo, ya que se vulneraría *la disponibilidad* del derecho al agua. Esto produce que los efectos de la suspensión se concreten “*en un desconocimiento desproporcionado a los derechos constitucionales de sujetos o establecimientos especialmente protegidos, o en una grave afectación en las condiciones de vida de una comunidad*”⁸³.

36.3. El tercer atributo que debe tener el suministro de agua, es que esta sea de *calidad*⁸⁴, es decir, debe ser salubre y potable “*por lo tanto, no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua*

⁸⁰ En la versión en francés de la Observación General No. 15 se usa el término “*le lavage du linge*”, el cual puede ser traducido como lavado de ropa, o lavandería. En el mismo documento, pero en su traducción en inglés se lee: “*washing of clothes*”, que inequívocamente refiere a el lavado de ropa. Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁸¹ Ibid. Párrafo 12 lit. a. Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁸² Cfr., sentencias T-616 de 2010, T-891 de 2014, T-717 de 2010 y T-424 de 2013, reiteradas en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁸³ Cfr. Sentencia T-546 de 2009, en esta oportunidad, la Corte ordenó la reconexión del servicio a una persona gravemente enferma que no canceló oportunamente la factura, pero que requería urgentemente del agua para continuar recibiendo atención médica en su hogar en condiciones dignas, al tiempo que se decidió que era necesario acordar otra forma de pagar las cuotas en mora. Reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁸⁴ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002) párrafo 12 Lit. B). Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”⁸⁵.

A propósito de dicho componente, en sentencia T-891 de 2014, la Corte examinó un asunto análogo al que en esta ocasión ocupa a la Sala Novena de Revisión. El caso aludía a una acción de tutela que había sido instaurada por la Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Villa Constanza, ubicada en el Municipio de Palermo (Huila), contra la Nación-Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Gobernación del Huila-Secretaría de Salud Departamental, la Alcaldía de Palermo (Huila)-Secretaría de Salud Municipal y Amborco S.A. ESP -en liquidación-, con el objeto de que ampararan sus derechos fundamentales y los de su comunidad a la salud, agua potable, vida digna, petición e igualdad, que consideraba vulnerados por el suministro de agua no apta para el consumo humano.

En los fundamentos de la mencionada sentencia, esta Corporación identificó, reiteró, compiló y precisó las reglas constitucionales relacionadas con lo que denominó *“los tres campos de aplicación donde la protección del derecho al agua resulta de importancia suprema”*: (i) el corte del servicio de acueducto por la imposibilidad de pago de los usuarios; (ii) la falta de redes de acueducto y/o escasez del líquido vital; y (iii) la afectación de las fuentes hídricas debido a factores de contaminación.

Respecto al primer escenario de aplicación: **corte del servicio de acueducto por la imposibilidad de pago de los usuarios**, el Tribunal concluyó:

“(i) en el caso de las viviendas clasificadas en nivel uno (1) del Sisbén, debe presumirse que la falta de pago no justifica la desconexión del servicio de acueducto; (ii) no puede suspenderse el servicio, pese al incumplimiento sucesivo de pago, si la desconexión viola el debido proceso, afecta derechos constitucionales de sujetos de especial protección, entorpece el funcionamiento de establecimientos protegidos o afecta las condiciones materiales de existencia de un grupo;”⁸⁶ (iii) en casos de desconexión los sujetos de especial protección constitucional tienen la carga de informar que el corte afecta a un sujeto que ostenta dicha calidad, que con ella se pueden afectar derechos fundamentales, y que el incumplimiento en el pago se generó a partir de ‘circunstancias involuntarias, insuperables e incontrolables’⁸⁷; (iv) el contenido del derecho al igual incluye las características de disponibilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad; (v) la

⁸⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002). Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁸⁶ Sentencia T-717 de 2010.

⁸⁷ *Ibidem*.

tutela no resulta procedente para acceder a la reconexión cuando el accionante utilizó medios ilegales para hacerse al preciado líquido.”

Frente al segundo campo de aplicación: **falta de redes de acueducto y/o escasez del líquido vital**, la Corte reseñó lo siguiente:

“(i) el agua para consumo humano es un derecho fundamental, pues se encuentra en conexión con el derecho a la vida digna y a la salud; (ii) el derecho al agua puede ser protegido por medio de tutela contra autoridades públicas o particulares, cuando estos entorpezcan su disfrute; (iii) en los casos en que la realización del derecho al agua implique la ejecución de programas, es posible exigir el cumplimiento inmediato de ciertas obligaciones como la adopción de un plan con contenidos, forma de diseñarlo, ponerlo en marcha y evaluarlo;⁸⁸ (iv) el derecho al agua se encuentra unido de forma indivisible e interdependiente a los demás derechos fundamentales;⁸⁹ (v) se vulnera el derecho al agua cuando el suministro del servicio se hace de forma discontinua, en detrimento de las garantías mínimas de los individuos; (vi) se puede vulnerar el derecho al agua debido a la inexistencia del servicio de acueducto; (vii) no puede suspenderse la provisión de agua en situaciones de emergencia; (viii) deficiencias en los servicios de alcantarillado o acueducto pueden poner en riesgo los derechos fundamentales de los usuarios; (ix) no pueden oponerse los reglamentos, procedimientos o requisitos como obstáculos que justifiquen desconocer el derecho al agua, más allá de las restricciones que resulten razonables;⁹⁰ (x) la realización del derecho fundamental al agua está dada por la ‘satisfacción de las necesidades básicas de una persona para tener una existencia digna.’⁹¹”

Y en cuanto al tercer escenario de aplicación: **afectación de las fuentes hídricas debido a factores de contaminación**, esta Corporación expuso:

“(i) la contaminación del agua para consumo humano pone en riesgo los derechos a la vida, vivienda digna, salud y vida digna;⁹² (ii) es deber del Estado garantizar el saneamiento ambiental a las personas que habitan el territorio nacional;⁹³ (iii) utilizar como zona de tratamiento de desechos zonas aledañas a fuentes hídricas que se destinan para consumo humano lesiona el derecho al agua; (iv) en casos de contaminación ambiental, los ciudadanos deben contar con participación real y efectiva en la toma de

⁸⁸ Sentencia T-143 de 2010.

⁸⁹ Sentencia T-418 de 2010.

⁹⁰ *Ibídem*.

⁹¹ Sentencia T-616 de 2010.

⁹² Sentencia T-231 de 1993.

⁹³ Sentencia T-092 de 1993.

decisiones que los afecten; (v) si el Estado o un particular inicia la construcción de una obra civil para prestar un servicio público, este '(...) asume la responsabilidad de su culminación eficiente e idónea para los fines propuestos';⁹⁴ (vi) la solución de problemas de contaminación del agua para consumo humano precisa que se emitan órdenes complejas por parte del juez constitucional; (vii) hasta tanto se dé solución definitiva al problema de contaminación o escasez del recurso hídrico, se deben establecer mecanismos temporales para el abastecimiento de agua para las personas afectadas; (viii) existe un deber radicado en cabeza de quien contamina de limpiar los elementos del ambiente afectados.⁹⁵

Al abordar el examen de fondo del asunto, este Tribunal observó que existía un grave problema de calidad del agua para consumo humano que se abastecía a los inmuebles de Villa Constanza, por cuanto: (i) en múltiples

⁹⁴ Sentencia T-171 de 1994.

⁹⁵ “Sobre este asunto, lo primero es advertir que en el marco internacional de protección del derecho al agua se ha avanzado en la creación de estándares para garantizar que el líquido para el consumo humano esté libre de agentes contaminantes y que se dé tratamiento a las aguas residuales. Desde este punto de vista, el trabajo de la Relatora Especial para el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento ha sido de especial importancia. Para el caso concreto tenemos que el informe presentado en dos mil trece (2013) por la Relatora se concentró en el tratamiento dado a las aguas residuales y la disminución de la contaminación de los recursos hídricos. El reporte indica que ‘(l)a exposición a materias fecales y aguas residuales es una realidad que enfrentan muchas personas. Sus efectos van desde problemas de salud hasta obstáculos a la educación y el trabajo. Los procesos de cambio a nivel mundial, como el crecimiento de la población, y, lo que es más importante, el crecimiento económico, los cambios en los estilos de vida y la alimentación, y la urbanización, aumentarán aún más la demanda de agua y producirán aguas residuales en un volumen creciente...’ A continuación, la Relatora hace referencia a la no contaminación del agua como elemento central a la realización de este derecho humano y advierte que el no tratamiento de las aguas residuales afecta la disponibilidad del líquido para consumo humano. El informe enfatiza que ‘(...) (c)uando no se gestionan, las aguas residuales constituyen un peligro tanto para el medio ambiente como para la salud de los seres humanos, cuestiones entre las que hay una vinculación estrecha, ya que los daños a la integridad de los ecosistemas repercuten inevitablemente en la salud y el bienestar de las personas...’ y aclara que los efectos de la falta de tratamiento de las aguas residuales, por oposición a lo que normalmente se cree, pueden resultar visibles únicamente con el transcurso de los años, y afectar lugares y personas que no circundan la fuente inmediata de contaminación. La Relatora llamó la atención sobre los efectos que puede tener el agua residual no tratada sobre otros derechos humanos e intereses estatales, para lo cual manifestó que ‘(...) los organismos patógenos presentes en las aguas cloacales y otros contaminantes causan múltiples enfermedades, ya sea por la contaminación del agua potable o por el contacto directo con ellos o porque entran en la cadena alimentaria. La gestión inadecuada de las aguas residuales limita el desarrollo, pone en peligro los medios de vida y aumenta la pobreza, al incrementar los gastos de atención de la salud y reducir la productividad y las oportunidades educativas.’ De igual forma, conviene traer a colación la reflexión que hace la Relatora sobre cómo la decisión de no tratar las aguas residuales en una comunidad puede generar profusos efectos negativos en grupos de personas que no tuvieron parte en esa decisión. Por ello, el tratamiento de las aguas residuales no es un problema individual, sino que tiene efectos colectivos. El informe de la Relatora concluye afirmando que: ‘La contaminación de los recursos hídricos tiene repercusiones importantes en la realización de los derechos humanos, incluido el derecho humano al agua, pero también los derechos a la salud, a la alimentación y a un medio ambiente sano, entre otros. Los principios y las normas de derechos humanos son pertinentes más allá del contexto de la prestación de servicios de suministro de agua y saneamiento y deben estar presentes en las deliberaciones sobre la ordenación de los recursos hídricos y la gestión de las aguas residuales en todos los niveles.’ De igual manera, el documento recomienda que ‘Los Estados deben priorizar el acceso a servicios de saneamiento para todos, pero sus esfuerzos deben ir más allá de ese objetivo y deben encaminarse a mejorar la gestión de las aguas residuales. Los Estados deben cumplir su obligación de proteger a las personas para que sus derechos humanos no sean vulnerados por la contaminación causada por otros.’”

oportunidades, el líquido había sido catalogado por las autoridades de salubridad como no apta para consumo humano, ante la presencia de *coliformes totales*, *E. coli* y niveles inaceptables de *cloro residual*; y (ii) se le había establecido un nivel de riesgo alto. Tales circunstancias permitieron a la Corte afirmar que se estaba inobservando el criterio de salubridad, como uno de los componentes que determinan el derecho fundamental al agua, lo cual condujo a que esta Corporación concluyera que se había vulnerado el referido derecho, así como los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la salud y a la vivienda digna de la accionante y demás residentes de la Urbanización Villa Constanza, dadas las siguientes razones:

Derecho al agua. Este Tribunal encontró que ese era un caso paradigmático de negligencia en la prestación de servicios públicos. Sostuvo que el mal estado del alcantarillado había repercutido en la salubridad del agua que era suministrada mediante la red de acueducto, en detrimento del derecho fundamental al agua de las personas que consumían el líquido no tratado. Afirmó que en ese asunto tal derecho era de carácter personal, ya que el recurso no potable se destinaba a la satisfacción de necesidades inmediatas de los usuarios, especialmente el consumo humano.

Con ocasión de ello, la Corte sostuvo que se trataba de una vulneración del derecho al agua en sus dimensiones de abstención y prestacional, en razón a: (i) que se había incumplido el deber de no contaminar los afluentes de los cuales se extraía el agua y (ii) la mala construcción del alcantarillado y la falta de tratamiento al agua del acueducto.

Esta Corporación advirtió que era inaceptable concebir que el derecho al agua no había sido vulnerado en ese asunto bajo el supuesto de que al ser un derecho programático no podía exigirse su suministro inmediato a los afectados. Al respecto, aclaró que si bien existen esferas de protección *iusfundamental* que se satisfacen a mediano o largo plazo, también es cierto que el derecho al agua es exigible de manera inmediata al Estado y/o prestadores de servicios públicos.

Este Tribunal agregó que “*el agua constituye un presupuesto para el disfrute de múltiples derechos fundamentales. En este sentido, no solo es un derecho autónomo, sino que sirve de base para otras garantías de igual naturaleza. Es a esta situación a la que se hace referencia con los conceptos de indivisibilidad e interdependencia. Conviene en este punto recordar que la Relatora Especial para el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento ha expresado que un tratamiento inadecuado a las aguas residuales puede dar lugar a la vulneración de derechos como la salud, la educación y el trabajo. En el caso de Villa Constanza, resulta claro que el mal estado del alcantarillado ha generado carencia de líquido apto para el*

consumo humano, además de afectaciones al medio ambiente. A lo dicho deben sumarse las problemáticas que los habitantes de la zona han experimentado en relación con los derechos a la vida digna, la salud y vivienda digna.”

Derecho a la salud. La Corte, tras poner de presente los efectos adversos en la salud de los usuarios del servicio de acueducto que se habían generado por el consumo de agua insalubre, anotó que, en situaciones similares a la estudiada en esa ocasión, se *“ha reconocido que se lesiona el derecho a la salud de los residentes de una zona cuando se les provee de agua para el consumo humano que no es salubre. Es indudable que el suministro de líquido contaminado afecta el bienestar físico y social de las personas que lo consumen. Por lo anterior, se tiene que en el caso concreto el derecho a la salud de la accionante y demás afectados se encuentra en grave riesgo, pues el mero suministro de agua contaminada ya de por sí representa una amenaza considerable al derecho a la salud.”*

Derecho a la vivienda digna. La Corporación consideró lesionado el derecho en comentario, al señalar que: (i) las viviendas de la Urbanización Villa Constanza no gozaban con un servicio de acueducto que respetara su prerrogativa de contar con agua de calidad; (ii) gozar de servicios de acueducto y alcantarillado está dentro de las condiciones necesarias para que las viviendas puedan ser consideradas dignas; y (iii) los inmuebles carecían de seguridad física para sus habitantes. *“Como ya se ha mencionado en varias ocasiones, la salud de los residentes de la zona se ha visto afectada por el consumo de agua insalubre, sobre todo la de los niños y los ancianos así como por la exposición a un entorno ambiental contaminado. Esta situación inevitablemente amenaza la seguridad de los habitantes de las viviendas, pues se ven expuestos a los factores de enfermedad que circundan en el ambiente, en detrimento de su integridad personal.”*

En vista de lo anterior, la Corte revocó parcialmente la sentencia proferida en única instancia, en tanto había negado por improcedente el amparo implorado y, en su lugar, tuteló, además, los derechos al agua potable, a la vida, a la salud y a la vivienda digna de la actora, su familia y demás miembros de la Urbanización Villa Constanza.

Con la finalidad de hacer efectiva la protección, se: (i) ordenó suministrar agua potable salubre de forma provisional a la accionante y demás habitantes de Villa Constanza; (ii) ordenó ajustar a los parámetros constitucionales aplicables al caso el plan para garantizar de manera definitiva la prestación eficaz de los servicios públicos de agua potable salubre y alcantarillado; (iii) ordenó iniciar las acciones pertinentes para diseñar y ejecutar un plan para limpiar las fuentes de agua que fueron contaminadas por el alcantarillado de

Villa Constanza; (iv) remitió copias de esa sentencia a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Palermo, para que acompañaran la ejecución del plan que debía adoptarse e hicieran seguimiento a sus avances; (v) conminó a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia de Servicios Públicos para que investigaran si de los hechos que dieron lugar a ese proceso se derivaban situaciones sancionables dentro de los límites competenciales de cada una de esas entidades; y (vi) comisionó al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva para que verificara el cumplimiento de todas esas órdenes.

36.4. La *accesibilidad* – cuarto atributo del derecho humano al agua- se refiere a que las instalaciones e infraestructura física que sirve para distribuir y garantizar el acceso al agua, debe ser cercana y segura para todos, y sin discriminación alguna. En cuanto a ello, el Alto Comisionado de las Naciones⁹⁶ ha señalado: *“Se debe facilitar acceso a agua potable y al saneamiento dentro del hogar o en sus cercanías inmediatas, y en una manera en que haya un suministro regular de agua y no se deba dedicar demasiado tiempo para recogerla. Por consiguiente, las obligaciones de derechos humanos de los Estados en relación con el agua potable y el saneamiento no les imponen que faciliten el acceso en cada casa. Sin embargo, el agua y las instalaciones sanitarias deben estar muy cerca de cada hogar, centro de enseñanza y lugar de trabajo, y deben encontrarse al alcance, de manera segura, de todos los sectores de la población, teniendo en cuenta las necesidades de grupos particulares, entre ellos las personas con discapacidades, los niños, las personas de edad y las mujeres (...) debería existir normalmente una fuente con capacidad para suministrar agua suficiente, salubre y regular a menos de 1.000 metros del hogar, y el tiempo para recoger alrededor de 20 litros de agua por día no debería superar los 30 minutos.”*

Se ha sostenido que el acceso al agua debe darse en cada hogar, institución educativa o lugar de trabajo o en sus cercanías inmediatas. Todos los servicios e instalaciones tendrán que ser de calidad suficiente y culturalmente adecuados, tener en cuenta las necesidades relativas al género, el ciclo vital y la intimidad. No pueden existir barreras físicas para el acceso al agua. En cumplimiento de esta obligación, los Estados desarrollarán y extenderán los acueductos y redes necesarias, para que en todos los lugares donde existan poblaciones haya disposición el líquido⁹⁷.

⁹⁶ A/HRC/6/3, 2007. En <http://daccess-ods.un.org/TMP/5078876.01852417.html>. Citado en la sentencia T-891 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁹⁷ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

Bajo esa línea, esta Corte ha tutelado el derecho al agua y ha ordenado su suministro permanente y constante sin importar el lugar en que se encuentre el accionante⁹⁸. Es necesario precisar que la accesibilidad es plena sólo si confluyen los siguientes atributos: “*Se debe garantizar en condiciones de no discriminación (debe ser accesible a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos), y Acceso a la información (la accesibilidad comprende el derecho a solicitar, recibir y difundir información sobre las cuestiones del agua).*”⁹⁹”¹⁰⁰.

36.5. En lo que atañe a la *asequibilidad o accesibilidad económica*, los Estados tendrán que garantizar cargos y tasas acordes con el patrimonio de cada ciudadano. Los costos de la infraestructura y puesta en marcha de los servicios de acueducto consultarán las posibilidades económicas de las comunidades. En esa medida, las facturas deben ser razonables y no pueden comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos¹⁰¹.

Análisis del caso concreto

37. El accionante afirma que, junto con su núcleo familiar reside, desde el 1º de septiembre de 2017, en el predio ubicado en la Calle 61C # 23B-114, Urbanización Almar Samoa, torre 1, apartamento 106, Barrio Ambalá del Municipio de Ibagué. Sostiene que en diciembre de ese mismo año se enteró que el agua que se surte en su predio y demás apartamentos de esa comunidad no es potable, es decir, no apta para consumo humano. Por tanto, acude a la acción de tutela para solicitar que se: (i) conceda el amparo reclamado; (ii) ordene el abastecimiento transitorio de agua potable en los tanques de almacenamiento de dicha urbanización; y (iii) ordene realizar las gestiones necesarias para potabilizar el agua que se surte en esas viviendas.

38. Corrido el traslado de la demanda, la Alcaldía Municipal de Ibagué solicitó su exoneración frente a cualquier responsabilidad y se denegaran las pretensiones de la tutela, al señalar que no ha habido acción u omisión por parte de la administración que amenace violar derechos e intereses colectivos comprometidos.

39. Por su parte, la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de Ibagué- solicitó que se declarara improcedente la acción. Advirtió que el suministro de agua potable debe ser una labor conjunta entre las entidades

⁹⁸ Cfr. T-790 de 2014 y T-016 de 2014, reiteradas en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

⁹⁹ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).

¹⁰⁰ Cfr. Sentencia T-199 de 2014, reiterada en las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

¹⁰¹ Sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

prestadoras del servicio y la Administración Municipal, pero que tal colaboración no se evidenciaba en este caso. Expuso que ese acueducto comunitario no puede prestar el servicio de agua potable hasta tanto la Alcaldía Municipal de Ibagué cumpla con la optimización de la planta de tratamiento de agua potable.

40. Examinada la anterior situación fáctica y los elementos probatorios obrantes en el expediente a la luz de las consideraciones reiteradas en precedencia, la Sala Novena de Revisión evidencia que el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio están vulnerando el derecho fundamental **al agua potable** del accionante y su núcleo familiar.

41. Al igual que el asunto resuelto en la sentencia T-891 de 2014, la Sala considera que en este caso también existe un grave problema de **calidad** del agua para consumo humano que se suministra a las viviendas de la Urbanización Alminar Samoa, toda vez que: (i) en varias oportunidades el líquido ha sido catalogado por las autoridades de salubridad como no apta para consumo humano, dada la presencia de *Coliformes Totales* y *Escherichia Coli*, y (ii) se le ha establecido unos niveles de riesgo *inviabile sanitariamente* y *alto*, circunstancias ante las cuales se inobserva el criterio de **calidad**, como uno de los componentes que determinan el derecho fundamental al agua.

42. En lo que a la **calidad** del agua atañe, cabe reiterar que el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, mediante la Observación General número 15, estableció que el agua debe cumplir con los estándares microbiológicos de salubridad, es decir, debe ser salubre y potable, por lo que *“no ha de contener microorganismos o sustancias químicas o radiactivas que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas. Además, el agua debería tener un color, un olor y un sabor aceptables para cada uso personal o doméstico”*¹⁰².

43. No obstante lo previsto en ese mandato internacional y en la jurisprudencia constitucional¹⁰³ abordada en esta providencia, esta Sala de Revisión constata que el agua que se surte en los inmuebles de la Urbanización Alminar Samoa no reúne el componente de **calidad adecuada**, como se demuestra a continuación:

43.1. De conformidad con los informes de resultado de ensayo físico-químico y microbiológico de aguas de acueducto¹⁰⁴ números 3783, 3935, 3993, 4101,

¹⁰² Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).

¹⁰³ Especialmente lo establecido en la sentencia T-891 de 2014.

¹⁰⁴ Folios 14 a 19 del cuaderno 1.

4193 y 4283, expedidos por la Secretaría de Salud de la Gobernación del Tolima el 2 de mayo, 12 de junio, 5 de julio, 9 de agosto, 5 de septiembre y 2 de octubre de 2018, respectivamente, se evidencia presencia de *Coliformes Totales* y *Escherichia Coli*¹⁰⁵ en las muestras de agua tomadas del grifo de una de las viviendas ubicadas en el Sector El Triunfo del Municipio de Ibagué, lo cual indica que el agua no es salubre y potable, por cuanto contiene tales microorganismos.

Con fundamento en lo auscultado, en cada uno de los mencionados informes se conceptúa que no se cumple “la resolución 2115/2007 por parámetros físico-químicos fuera de rango (Color (UPC)) Turbiedad (UNT), Hierro Total, Cloro Residual Libre”; y se indica que para “determinar uso para consumo humano requiere desinfección o tratamiento convencional.”

43.2. La anterior situación anómala fue confirmada por la Dirección de Salud Pública Municipal de Ibagué en oficio¹⁰⁶ 103146 del 25 de octubre de 2018, al poner de presente que, conforme al Índice de Riesgo de Calidad de Agua para el Consumo Humano -IRCA-, el agua que se surte del Acueducto del Barrio el Triunfo presenta un *nivel de riesgo alto* en algunos meses e *inviabile sanitariamente*¹⁰⁷ en otros meses de los años 2017 y 2018. Tal información se ilustró en dos tablas, a saber:

¹⁰⁵ Al respecto, es necesario acudir a la Resolución 2115 de 2007, “Por medio de la cual se señalan características, instrumentos básicos y frecuencias del sistema de control y vigilancia para la calidad del agua para consumo humano”. “**Artículo 1º. Definiciones.** Para los efectos de la presente Resolución, se adoptan las siguientes definiciones, además de las señaladas en el Decreto 1575 de 2007: (...)”

COLIFORMES: Bacterias Gram Negativas en forma bacilar que fermentan la lactosa a temperatura de 35 a 37°C, produciendo ácido y gas (CO2) en un plazo de 24 a 48 horas. Se clasifican como aerobias o anaerobias facultativas, son oxidasa negativa, no forman esporas y presentan actividad enzimática de la β galactosidasa. Es un indicador de contaminación microbiológica del agua para consumo humano. (...)”

ESCHERICHIA COLI - E-coli: Bacilo aerobio Gram Negativo no esporulado que se caracteriza por tener enzimas específicas como la galactosidasa y glucoronidasa. Es el indicador microbiológico preciso de contaminación fecal en el agua para consumo humano.”

¹⁰⁶ Folios 8 a 13 ibídem.

¹⁰⁷ Aquí también resulta válido consultar la Resolución 2115 de 2007, “**Artículo 15º. Clasificación del nivel de riesgo.** Teniendo en cuenta los resultados del IRCA por muestra y del IRCA mensual, se define la siguiente clasificación del nivel de riesgo del agua suministrada para el consumo humano por la persona prestadora y se señalan las acciones que debe realizar la autoridad sanitaria competente:

Cuadro N°. 7 Clasificación del nivel de riesgo en salud según el IRCA por muestra y el IRCA mensual y acciones que deben adelantarse

Clasificación IRCA (%)	Nivel de Riesgo	IRCA por muestra (Notificaciones que adelantará la autoridad sanitaria de manera inmediata)	IRCA mensual (Acciones)
80.1 - 100	INVIABLE SANITARIAMENTE	Informar a la persona prestadora, al COVE, Alcalde, Gobernador, SSPD, MPS, INS, MAVDT, Contraloría General y Procuraduría General.	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de acuerdo a su competencia de la persona prestadora, alcaldes, gobernadores y entidades del orden nacional.
35.1 - 80	ALTO	Informar a la persona prestadora, COVE, Alcalde, Gobernador y a la SSPD.	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de acuerdo a su competencia de la persona prestadora y de los alcaldes y gobernadores respectivos.
14.1 - 35	MEDIO	Informar a la persona prestadora, COVE, Alcalde y Gobernador	Agua no apta para consumo humano, gestión directa de la persona prestadora.

Año 2017		
Mes	IRCA	Nivel de Riesgo
Junio	82,79	Inviabile Sanitariamente
Julio	65,59	Alto
Agosto	75,15	Alto
Septiembre	71,35	Alto
Octubre	87,86	Inviabile Sanitariamente
Noviembre	70,52	Alto
Diciembre	87,86	Inviabile Sanitariamente

Año 2018		
Mes	IRCA	Nivel de Riesgo
Mayo	88,07	Inviabile Sanitariamente
Junio	78,65	Alto
Julio	61,8	Alto
Agosto	66,27	Alto
Septiembre	59,14	Alto
Octubre	66,67	Alto

La referida entidad concluyó que los consolidados para las vigencias 2017 y 2018 muestran que el agua analizada no es apta para consumo humano y que debe ser sometida a un proceso de desinfección o tratamiento convencional para evitar riesgos en la salud de las personas.

Adicionalmente, enfatizó que, según la visita llevada a cabo el 23 de octubre de 2018 por parte del profesional de apoyo de la Secretaría de Salud de Ibagué, se verificó *“que de acuerdo a la zona, el agua del conjunto ALMINAR SAMOA, procede del Acueducto del Barrio el Triunfo, esta agua se recoge de un tanque de almacenamiento del multifamiliar para su distribución. Con los soportes emitidos por la Secretaría de Salud de Ibagué, el agua que suministra dicho acueducto se encuentra en un nivel ‘ALTO’, siendo esta agua NO apta para consumo humano.”*

5.1 - 14	BAJO	Informar a la persona prestadora y al COVE.	Agua no apta para consumo humano, susceptible de mejoramiento.
0 - 5	SIN RIESGO	Continuar el control y la vigilancia.	Agua apta para consumo humano. Continuar la vigilancia.”

44. Esta Sala estima que, en el presente asunto, el derecho al agua conculcado es de carácter personal, en la medida que el líquido no potable se destina a la satisfacción de las necesidades básicas e inmediatas de los usuarios en el sector, inclusive, para consumo humano. Se trata entonces de una lesión al derecho al agua en su faceta prestacional, dada la ausencia de tratamiento al agua del acueducto involucrado.

45. En atención a que este caso es análogo al decidido en la tantas veces aludida sentencia T-891 de 2014, cabe reiterar que es *“inaceptable afirmar que el derecho al agua no fue desconocido en el caso concreto en la medida que al ser un derecho programático no puede exigirse que el recurso hídrico sea suministrado de inmediato a los afectados. Si bien hay esferas de protección iusfundamental que han de satisfacerse a mediano o largo plazo, el derecho al agua resulta exigible de forma inmediata al Estado o los prestadores de servicios públicos, según sea el caso.”*

46. En ese orden de ideas, no es de recibo para esta Sala tanto el proceder como lo manifestado por la Alcaldía Municipal de Ibagué y la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio, frente a la delicada y urgente situación que afrontan el demandante, su familia y demás residentes de la Urbanización Alminar Samoa, pues únicamente se han limitado a negar u omitir su responsabilidad, a pesar de conocer con exactitud sus deberes y obligaciones que la respectiva normatividad y jurisprudencia constitucional ha impuesto al respecto.

46.1. En efecto, y conforme a la situación fáctica que gira en torno este asunto, se observa que dicha Junta de Acción Comunal¹⁰⁸ es la que ha asumido la prestación del servicio de acueducto y alcantarillado en la zona, específicamente en las viviendas que componen la referida urbanización, de tal suerte que, en principio, es la llamada a cumplir con el deber legal y

¹⁰⁸ En cuanto a las Juntas Administradoras de Acueductos Comunitarios, la Corte Constitucional, en Sentencia T-245 de 2016, manifestó lo siguiente: *“En la garantía del derecho al agua y el servicio público de acueducto en Colombia confluyen diversos actores. Como se expuso, la Constitución se detuvo en establecer que la prestación de los servicios públicos podía estar a cargo del Estado, las comunidades organizadas o los particulares (artículo 365). Igualmente, la Ley 142 de 1994 dispuso que las organizaciones autorizadas por esa normativa podrían prestar servicios públicos en municipios menores, en zonas rurales y áreas urbanas específicas (artículo 15). El Decreto 421 de 2000 reglamentó la participación de las comunidades organizadas en la prestación de servicios públicos y determinó que éstas podrían llevar a cabo dicha actividad una vez se constituyan como personas jurídicas sin ánimo de lucro y se registren en la Cámara de Comercio de su jurisdicción, la Superintendencia de Servicios Públicos y la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico.”*

Dentro de la categoría de organizaciones autorizadas para la prestación del servicio se encuentran los acueductos comunitarios. Su régimen jurídico es el mismo que el de las empresas prestadoras de servicios públicos, dado que la Ley 142 de 1994 les confiere la potestad de ser prestadoras del servicio y no establece diferencias entre las obligaciones de los distintos prestadores. En ese sentido, deben garantizar el derecho al agua, en los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad.” (Subraya fuera del texto original).

constitucional de abastecer agua en condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y **calidad** a esa comunidad.

46.2. Sin detrimento de lo anterior, y según los parámetros jurisprudenciales replicados en este pronunciamiento, cabe recordar que los Municipios son los primeros convocados tanto a observar el mencionado mandato legal y constitucional, así como a velar por el cumplimiento del mismo por parte de aquellos que, de forma indirecta, asumen la prestación del servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado.

Lo anterior en virtud del artículo 311 Superior, el cual señala que al municipio *“le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley”*, así como *“construir las obras que demande el progreso local”*, entre otras cosas. Y el artículo 5 de la Ley 142 de 1994 que atribuye a los municipios competencia para: *“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 esa medida, corresponde al Municipio de Ibagué asegurar el goce efectivo del derecho fundamental al agua del peticionario, su familia y los usuarios restantes de la Urbanización Alminar Samoa, con el suministro del preciado líquido que debe efectuarse en condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y **calidad** adecuada. Máxime cuando de los hechos del presente caso y de los elementos probatorios obrantes en el expediente se desprende que, durante varios años, la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese municipio ha carecido de capacidad para prestar eficientemente el referido servicio¹⁰⁹, por lo que se requiere con urgencia que los obligados en comentario aúnen máximos esfuerzos para que, armónica y coordinadamente, asuman y solucionen las dificultades que padece esa comunidad por la deficiente e inadecuada prestación del servicio público de acueducto y alcantarillado.

47. Retomando la sentencia T-891 de 2014, se tiene que *“el agua constituye un presupuesto para el disfrute de múltiples derechos fundamentales. En este sentido, no solo es un derecho autónomo, sino que sirve de base para otras garantías de igual naturaleza. Es a esta situación a la que se hace referencia*

¹⁰⁹ Para mayor profundidad en esa materia, ver lo consignado en la Circular emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para los municipios y distritos, prestadores de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, superintendencia de servicios públicos, autoridades encargadas de expedir licencias urbanísticas, curadores urbanos, urbanizadores y constructores, cuyo asunto alude a la aplicación del Decreto 3050 de 2013, visible a folios 65 a 68 del cuaderno 1.

con los conceptos de indivisibilidad e interdependencia. Conviene en este punto recordar que la Relatora Especial para el Derecho Humano al Agua Potable y al Saneamiento ha expresado que un tratamiento inadecuado a las aguas residuales puede dar lugar a la vulneración de derechos como la salud, la educación y el trabajo.”

A la luz de esas pautas constitucionales, esta Sala de Revisión considera que, con ocasión del desconocimiento del derecho fundamental al agua, el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo también están amenazando y/o lesionando los derechos fundamentales **a la salud y a la vivienda digna** del accionante y su familia, toda vez que, en asuntos como el que en esta ocasión ocupa a la Sala, el primero de esos derechos es presupuesto para la efectividad de esas dos últimas prerrogativas.

A quienes se les garantice el derecho al agua bajo condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad adecuada, por esa misma razón, y al tiempo, igualmente se les garantiza sus derechos a la salud y a la vivienda digna. Basta con que se inobserve alguno de los elementos que componen el derecho al agua para comprometer no solo el goce efectivo de dicho derecho, sino también el de la salud, el de la vivienda digna y el de otros derechos, según el caso. En otros términos, aquellos que no cuenten con el suministro de agua en las circunstancias debidas, pueden ver comprometida su salud y vivienda digna, como ocurre en el presente asunto, inclusive, su vida en condiciones de dignidad, como ha acontecido en otros casos, pues el agua no es solo fuente de vida, sino que también es la vida misma, es decir, es base de todo y lo es todo a su vez.

48. ***Derecho a la salud.*** Aquí es oportuno traer a colación el inciso quinto del artículo 49 de la Carta Política, según el cual, *“Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.”* Aunado a ello, la Organización Mundial de la Salud –OMS- ha sostenido que la salud es *“(…) un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades...”*¹¹⁰

En la Observación General N°14¹¹¹, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señaló la manera en la que los Estados-Partes del Pacto han de cumplir con sus deberes en cuanto al derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud¹¹². De conformidad con ese Comité, *“(…) el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que*

¹¹⁰ Sentencia T-201 de 2014, reiterada en la sentencia T-891 de 2014.

¹¹¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

¹¹² Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 12.1.

promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.”¹¹³

Dicho Comité ha precisado que al nivel más alto de salud posible comprende los principales componentes de la salud, entre los cuales se encuentra el derecho al agua limpia potable, en condiciones sanitarias adecuadas y al medio ambiente sano¹¹⁴. En la Observación General N° 14, igualmente se resaltó el deber de los Estados “(...) *de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente...*”¹¹⁵ Finalmente, en tal observación se advirtió que una de las obligaciones básicas del derecho a la salud es la de suministrar agua potable.

Descendiendo al asunto objeto de estudio, la Sala encuentra que la afectación del derecho a la salud del peticionario y su núcleo familiar se concreta en que se evidenció que el agua que se abastece para consumo humano en la Urbanización Alminar Samoa no es salubre y potable, por cuanto contiene *Coliformes Totales* y *Escherichia Coli* y sus niveles de riesgo son *inviabile sanitariamente* y *alto*, circunstancias suficientes para constituir una amenaza considerable, grave y latente para su salud, así como para los demás habitantes de esa urbanización.

Así lo advirtió la Dirección de Salud Pública Municipal de Ibagué, al informar que los consolidados para las vigencias 2017 y 2018 muestran que el agua analizada no es apta para consumo humano y que debe ser sometida a un proceso de desinfección o tratamiento convencional para evitar riesgos en la salud de las personas involucradas.

Es claro entonces que el tutelante, su familia y la comunidad de la urbanización en comentario no gozan de un estado completo de bienestar físico y social, no porque se estime que padezcan alguna afección o enfermedad, sino porque en este caso en particular no se les ha garantizado el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud, ante el incumplimiento del deber legal y constitucional de suministrarles agua limpia potable y en condiciones sanitarias adecuadas, como uno de los elementos más relevantes que determinan el derecho fundamental a la salud en este tipo de asuntos.

¹¹³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000. Fundamentos expuestos en la sentencia T-891 de 2014.

¹¹⁴ Sentencia T-891 de 2014.

¹¹⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

49. **Derecho a la vivienda digna.** Sea lo primero hacer énfasis en que el artículo 51 Superior prevé que *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna...”*. En armonía con esa disposición constitucional, mediante la Observación General N° 4¹¹⁶, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales desarrolló el contenido del derecho a una vivienda adecuada, dispuesto en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹¹⁷.

Según ese Comité *“(...) el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”*

Conforme a la mencionada Observación General, *“Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.”* Al respecto, se ha explicado que *“contar con suministro de agua potable y salubre y el servicio de alcantarillado, son elementos que se encuentran inmersos dentro del derecho a una vivienda digna, de acuerdo con el Pacto. De la misma manera, el Comité también llamó la atención sobre la necesidad de que la vivienda provea seguridad a sus habitantes, entre otros, aislándolos de vectores de enfermedad.”*¹¹⁸

En el asunto de la referencia, esta Sala de Revisión considera que la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna se configura por las siguientes razones: (i) las viviendas de interés social, dentro de las cuales se encuentra la de propiedad del demandante, que se construyeron con la respectiva licencia para tal efecto y que integran la Urbanización Alminar Samoa, no gozan del servicio público de acueducto que respete la prerrogativa de contar con agua de calidad, como se ha constatado a lo largo de esta providencia; (ii) por consiguiente, esos inmuebles no pueden ser considerados dignos, en tanto carecen de suministro de agua potable y salubre, como una de las condiciones necesarias y/o elementos que componen el derecho fundamental a la vivienda digna; y (iii) esos predios no proveen seguridad

¹¹⁶ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, 1991.

¹¹⁷ *“Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados y a una mejora continua de las condiciones de vida...”* Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.1.

¹¹⁸ Sentencia T-891 de 2014.

física a sus habitantes, pues el agua que se abastece en los mismos para consumo humano contiene microorganismos que tienen la potencialidad de ser perjudiciales para su integridad personal, es decir, dentro de sus propias viviendas están expuestos a distintos factores de enfermedad que pueden generarse por la delicada situación que afrontan.

50. En suma, la inadecuada y deficiente prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado ha dado lugar al desconocimiento de los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna, en los términos expuestos en este pronunciamiento.

51. Lo evidenciado es suficiente para revocar las decisiones de instancias adoptadas dentro del trámite de tutela y, en su lugar, conceder el amparo implorado por el accionante. En consecuencia, se dispondrá lo siguiente:

(i) Ordenar al Municipio de Ibagué y al Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio que, si aún no lo han hecho, en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a suministrar, en forma continua, agua potable al señor Leonel Alcides Hoyos Gómez y su núcleo familiar en el inmueble ubicado en la Calle 61C # 23B-114, Urbanización Alminar Samoa, torre 1, apartamento 106, Barrio Ambalá de la Ciudad de Ibagué, por el medio que consideren más idóneo, garantizando una cantidad diaria mínima de agua que les permita vivir digna y sanamente hasta que se brinde una solución definitiva a las dificultades de provisión constante y de calidad del recurso hídrico.

Para ello, el referido municipio y el mencionado acueducto comunitario deberán realizar visitas a dicha vivienda y establecer cuál es la situación socio económica actual de esa familia y sus necesidades básicas en términos de escasez de agua potable, con el fin de determinar la cantidad de agua a suministrar.

(ii) Ordenar al Municipio de Ibagué y al Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese municipio que, si aún no lo han hecho, dentro del plazo de un (1) mes calendario, contado a partir de la notificación del presente fallo, procedan a elaborar un plan para garantizar de forma definitiva la prestación eficaz de los servicios públicos de agua potable salubre y alcantarillado, y ajustarlo a los parámetros constitucionales aplicables al caso, referidos a que el plan debe incluir acciones reales y concretas para solucionar el problema, que este ha de definir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el mismo habrá de ejecutarse, y contar con los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios para hacerlo viable. El plan deberá contemplar

mecanismos de monitoreo y control internos para evaluar el progreso del mismo. La comunidad de la Urbanización Alminar Samoa habrá de tener participación real y significativa en su elaboración y este deberá ser ejecutado en un periodo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia. De los avances del plan deberá informarse, por medio de reportes bimensuales que describan de forma clara, concreta y específica las acciones realizadas para la prestación eficiente de los servicios de acueducto y alcantarillado, a las entidades conminadas a hacer acompañamiento a la ejecución del plan, así como al Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, que velará por el cumplimiento de esta decisión.

(iii) Remitir copia de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Ibagué, para que difundan y expliquen el alcance de la presente decisión a toda la comunidad de la Urbanización Alminar Samoa del Barrio Ambalá de la Ciudad de Ibagué, y brinden la asesoría jurídica y el acompañamiento legal adecuado que requiera esa comunidad, con la finalidad de que acompañen el cumplimiento de este fallo, a efecto de materializar la eficacia de los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna.

(iv) Conminar a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, investiguen si de los hechos que dieron lugar a este proceso de tutela se derivan situaciones sancionables dentro de límites competenciales de cada una de esas entidades¹¹⁹.

Alcance de las órdenes a impartir

52. La Sala Novena de Revisión constata que quienes integran la familia demandante del caso de la referencia no son los únicos a quienes la Alcaldía Municipal de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo de esa misma ciudad han desconocido sus derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna, debido al suministro inadecuado de agua a su vivienda de interés social. En esa idéntica situación se encuentran todos aquellos que habitan los demás inmuebles que componen la Urbanización Alminar Samoa. Por tanto, es necesario y razonable que los efectos de este fallo se extiendan a todas las personas que tengan esas mismas condiciones.

¹¹⁹ Las anteriores órdenes también se impartieron en la tantas veces citada sentencia T-891 de 2014, con la cual se decidió un caso semejante al presente.

53. El artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 establece que “*las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)*”. Sin embargo, la Corte Constitucional ha optado por extender los efectos de sus sentencias a quienes se encuentran en las mismas circunstancias de los peticionarios, pese a no haber acudido a la acción de tutela en calidad de accionantes¹²⁰.

54. Los efectos *inter comunis* pretenden salvaguardar el principio de igualdad entre los sujetos pasivos de una vulneración de derechos fundamentales, puesto que las mismas condiciones obligan a que el juez emita órdenes uniformes para todos los afectados. Así mismo, esos alcances de las decisiones garantizan la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes.

55. La Sala observa que en el asunto examinado concurren los requisitos para dictar una decisión con efectos *inter comunis*, toda vez que: (i) proteger únicamente los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna de la parte accionante amenaza el derecho a la igualdad de las otras personas que requieren del Estado el suministro de agua potable en condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad adecuada; (ii) las personas que no acudieron al presente proceso de tutela se encuentran en la misma situación que Leonel Alcides Hoyos Gómez y su familia, por cuanto habitan otras viviendas que también integran la Urbanización Alminar Samoa; y (iii) no hay duda que con la adopción de esta decisión se alcanza el goce efectivo de los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna de la comunidad de dicha urbanización y el acceso a la tutela judicial efectiva en relación con todas esas personas.

56. En esa medida, se dispondrá extender, con efectos *inter comunis*, la presente sentencia a todas las personas que, en las mismas circunstancias aquí verificadas, residan en otras viviendas que también hagan parte de la Urbanización Alminar Samoa del Barrio Ambalá de la Ciudad de Ibagué.

Síntesis de la decisión

57. El ciudadano Leonel Alcides Hoyos Gómez formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal, Secretaría de Salud Municipal y Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, Construcciones JF S.A.S., Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y del Subsidio Familiar, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fiduciaria Colpatria, Fondo Financiero de

¹²⁰ Al respecto, consultar, entre otras, las sentencias T-760 de 2015 y T-100 de 2017.

Proyectos de Desarrollo –Fonade- y Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo de Ibagué, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna.

58. La Corte inicialmente examina la procedencia de la acción de tutela. Efectuado lo anterior, la Corporación encuentra que la solicitud de amparo es procedente, por cuanto concurren los requisitos mínimos de: (i) legitimación en la causa por activa, (ii) legitimación en la causa por pasiva, (iii) inmediatez y (iv) subsidiariedad.

59. Seguidamente el Tribunal plantea los siguientes problemas jurídicos:

¿Vulneran el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio, el derecho fundamental al agua potable del accionante y su núcleo familiar, por no tomar las medidas tendientes a garantizar dicho servicio, cuando el prestador habitual no tiene la capacidad para ello?

¿Vulneran el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de dicho municipio, los derechos fundamentales a la salud y a la vivienda digna del demandante y su familia, debido al suministro inadecuado de agua a las viviendas de interés social que con licencia de construcción construyó una empresa privada?

60. Para resolverlos, se reitera lo relacionado con: (i) las obligaciones del Estado y de las autoridades en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; (ii) el derecho fundamental al agua potable en el ámbito nacional e internacional; y (iii) el contenido y protección del derecho fundamental al agua.

61. Con base en lo anterior, pasa la Corte a solucionar el caso concreto. Una vez iniciado, la Corporación observa que el Municipio de Ibagué y el Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio vulneran el derecho fundamental al agua potable del accionante y su núcleo familiar.

En sustento de ello, este Tribunal expone que, al igual que el asunto resuelto en la sentencia T-891 de 2014, en este caso también existe un grave problema de **calidad** del agua para consumo humano que se suministra a las viviendas de la Urbanización Alminar Samoa, toda vez que: (i) en varias oportunidades el líquido ha sido catalogado por las autoridades de salubridad como no apta para consumo humano, dada la presencia de *Coliformes Totales* y *Escherichia Coli*, y (ii) se le ha establecido unos niveles de riesgo *inviabile sanitariamente*

y *alto*, circunstancias ante las cuales se inobserva el criterio de **calidad**, como uno de los componentes que determinan el derecho fundamental al agua.

62. Seguidamente, la Corte considera que, con ocasión del desconocimiento del derecho fundamental al agua, el referido municipio y el mencionado acueducto comunitario también amenazan y/o lesionan los derechos fundamentales a la salud y a la vivienda digna del accionante y su familia, toda vez que el primero de esos derechos es presupuesto para la efectividad de esas dos últimas prerrogativas.

Al respecto, esta Corporación señala que a quienes se les garantiza el derecho al agua bajo condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, accesibilidad, asequibilidad y calidad adecuada, por esa misma razón, y al tiempo, igualmente se les garantiza sus derechos a la salud y a la vivienda digna. Basta con que se inobserve alguno de los elementos que componen el derecho al agua para comprometer no solo el goce efectivo de dicho derecho, sino también el de la salud, el de la vivienda digna y el de otros derechos, según el caso. En otros términos, aquellos que no cuenten con el suministro de agua en las circunstancias debidas, pueden ver comprometida su salud y vivienda digna, como ocurre en el presente asunto, inclusive, su vida en condiciones de dignidad, como ha acontecido en otros casos, pues el agua no es solo fuente de vida, sino que también es la vida misma, es decir, es base de todo y lo es todo a su vez.

63. Este Tribunal encuentra que la afectación del derecho a la salud del peticionario y su núcleo familiar se concreta en que se evidenció que el agua que se abastece para consumo humano en la Urbanización Alminar Samoa no es salubre y potable, por cuanto contiene *Coliformes Totales* y *Escherichia Coli* y sus niveles de riesgo son *inviabile sanitariamente* y *alto*, lo cual implica una amenaza considerable, grave y latente para su salud, así como para los demás habitantes de esa urbanización.

Para la Corte es claro que el tutelante, su familia y la comunidad de la urbanización en comentario no gozan de un estado completo de bienestar físico y social, no porque se estime que padezcan alguna afección o enfermedad, sino porque en este caso en particular no se les ha garantizado el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud, ante el incumplimiento del deber legal y constitucional de suministrarles agua limpia potable y en condiciones sanitarias adecuadas, como uno de los elementos más relevantes que determinan el derecho fundamental a la salud en este tipo de asuntos.

64. Esta Corporación considera que la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna se configura por las siguientes razones: (i) las viviendas de interés social, dentro de las cuales se encuentra la de propiedad del

demandante, que se construyeron con la respectiva licencia para tal efecto y que integran la Urbanización Alminar Samoa, no gozan del servicio público de acueducto que respete la prerrogativa de contar con agua de calidad; (ii) por consiguiente, esos inmuebles no pueden ser considerados dignos, en tanto carecen de suministro de agua potable y salubre, como una de las condiciones necesarias y/o elementos que componen el derecho fundamental a la vivienda digna; y (iii) esos predios no proveen seguridad física a sus habitantes, pues el agua que se abastece en los mismos para consumo humano contiene microorganismos que tienen la potencialidad de ser perjudiciales para su integridad personal, es decir, dentro de sus propias viviendas están expuestos a distintos factores de enfermedad que pueden generarse por la delicada situación que afrontan.

65. La Corte estima que lo evidenciado es suficiente para revocar los pronunciamientos de instancias adoptados dentro del trámite de tutela y, en su lugar, conceder el amparo implorado por el accionante.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR las sentencias adoptadas, en segunda instancia, por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué el 4 de febrero de 2019 y, en primera instancia, por el Juzgado Sexto Civil Municipal de esa misma ciudad el 29 de noviembre de 2018, que denegaron el amparo solicitado dentro de la acción de tutela formulada por Leonel Alcides Hoyos Gómez contra la Alcaldía Municipal, Secretaría de Salud Municipal y Curaduría Urbana N° 2 de Ibagué, Construcciones JF S.A.S., Superintendencias de Servicios Públicos Domiciliarios y del Subsidio Familiar, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fiduciaria Colpatria, Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo –Fonade- y Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá -Sector el Triunfo de Ibagué-. En su lugar, **TUTELAR** los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna de Leonel Alcides Hoyos Gómez y su núcleo familiar, según lo expresado en la parte motiva de esta sentencia.

SEGUNDO.- ORDENAR al Municipio de Ibagué y al Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese mismo municipio que, si aún no lo han hecho, en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de esta providencia, suministren, en forma

continua, agua potable al señor Leonel Alcides Hoyos Gómez y su núcleo familiar en el inmueble ubicado en la Calle 61C # 23B-114, Urbanización Alminar Samoa, torre 1, apartamento 106, Barrio Ambalá de la Ciudad de Ibagué, por el medio que consideren más idóneo, garantizando una cantidad diaria mínima de agua que les permita vivir digna y sanamente hasta que se brinde una solución definitiva a las dificultades de provisión constante y de calidad del recurso hídrico.

Para ello, el referido municipio y el mencionado acueducto comunitario deberán realizar visitas a dicha vivienda y establecer cuál es la situación socio económica actual de esa familia y sus necesidades básicas en términos de escasez de agua potable, con el fin de determinar la cantidad de agua a suministrar.

TERCERO.- ORDENAR al Municipio de Ibagué y al Acueducto Comunitario de la Junta de Acción Comunal Ambalá -Sector el Triunfo de ese municipio que, si aún no lo han hecho, dentro del plazo de un (1) mes calendario, contado a partir de la notificación del presente fallo, elaboren un plan para garantizar de forma definitiva la prestación eficaz de los servicios públicos de agua potable salubre y alcantarillado, y lo ajusten a los parámetros constitucionales aplicables al caso, referidos a que el plan debe incluir acciones reales y concretas para solucionar el problema, que este ha de definir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el mismo habrá de ejecutarse, y contar con los trámites administrativos, financieros y presupuestales necesarios para hacerlo viable. El plan deberá contemplar mecanismos de monitoreo y control internos para evaluar el progreso del mismo. La comunidad de la Urbanización Alminar Samoa habrá de tener participación real y significativa en su elaboración y este deberá ser ejecutado en un periodo máximo de seis (6) meses siguientes a la notificación de esta sentencia. De los avances del plan deberá informarse, por medio de reportes bimensuales que describan de forma clara, concreta y específica las acciones realizadas para la prestación eficiente de los servicios de acueducto y alcantarillado, a las entidades conminadas a hacer acompañamiento a la ejecución del plan, así como al Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué, que velará por el cumplimiento de esta decisión.

CUARTO.- EXTENDER, con efectos *inter comunis*, la presente sentencia a todas las personas que, en las mismas circunstancias aquí verificadas, habiten en otras viviendas que también hagan parte de la Urbanización Alminar Samoa del Barrio Ambalá de la Ciudad de Ibagué, de conformidad con lo establecido en este pronunciamiento.

QUINTO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, **REMÍTASE** copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, a la

Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Ibagué, para que difundan y expliquen el alcance de la presente decisión a toda la comunidad de la Urbanización Alminar Samoa del Barrio Ambalá de esa Ciudad, y brinden la asesoría jurídica y el acompañamiento legal adecuado que requiera esa comunidad, con la finalidad de que acompañen el cumplimiento de este fallo, a efecto de materializar la eficacia de los derechos fundamentales al agua potable, a la salud y a la vivienda digna.

SEXTO.- CONMINAR a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, que en ejercicio de sus facultades constitucionales, legales y reglamentarias, investiguen si de los hechos que dieron lugar a este proceso de tutela se derivan situaciones sancionables dentro de límites competenciales de cada una de esas entidades.

SÉPTIMO.- COMISIONAR al Juzgado Sexto Civil Municipal de Ibagué para que verifique el cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia.

OCTAVO.- Por Secretaría General de esta Corte, **LIBRENSE** las comunicaciones a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese, cúmplase y archívese.

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

DIANA FAJARDO RIVERA
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

**SALVAMENTO DE VOTO
MAGISTRADO CARLOS BERNAL PULIDO
A LA SENTENCIA T-476/19**

Referencia: Expediente T-7.276.111

Magistrado ponente: Alberto Rojas Ríos

En atención a la decisión adoptada en este asunto por la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, presento salvamento de voto porque considero que la acción de tutela en este caso era improcedente, en tanto el requisito de subsidiariedad no se encontraba acreditado y, en cualquier caso, la solicitud de amparo debía ser negada. Dicha conclusión se fundamenta en las razones que a continuación expongo:

(1) La decisión de la Sala se fundamenta en una conceptualización incorrecta del ámbito de protección subjetivo del derecho fundamental al agua potable

La mayoría de la Sala estima que el derecho fundamental al agua potable tiene dos facetas: una colectiva y una subjetiva o individual (lo cual comparto). En su faceta colectiva, el ámbito de protección del derecho comprende la prestación del servicio público de acueducto (lo cual parcialmente comparto). En su faceta individual, para la mayoría de la Sala (de lo cual me aparto), comprende el suministro de un mínimo de agua potable para consumo humano, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, es decir un mínimo vital, que, según la jurisprudencia que se cita, se estima en 50 litros de agua potable por persona al día. Este suministro, indica la mayoría de la Sala, debe darse en condiciones de cantidad suficiente, disponibilidad, calidad adecuada, accesibilidad física y asequibilidad económica para los usuarios. Para la mayoría de la Sala, el suministro de agua potable, en estas condiciones, constituye un mínimo esencial de exigibilidad inmediata y, por tanto, se sigue de esta premisa que debe ser garantizado por el Estado a todos los ciudadanos en cualquier parte del territorio, incluso en zonas en las que no existen redes de acueducto y, en consecuencia, es susceptible de protección mediante la acción de tutela.

Considero que esta conceptualización del ámbito de protección subjetivo del derecho fundamental al agua potable es equivocada por las siguientes razones:

Primero, el ámbito de protección del derecho al agua potable y el deber correlativo del Estado de protegerlo debe ser analizado en cada caso, en función de la capacidad de los individuos de autosatisfacer su necesidad de contar con agua potable. Por tanto, la ausencia de suministro de agua potable por parte del Estado no genera, per se, una vulneración de este derecho. Por el contrario, es necesario verificar si, en las condiciones de cada caso, dicho incumplimiento genera, efectivamente, una afectación al “mínimo vital general”. Naturalmente, en los casos en los que los individuos afectados están en capacidad de autosatisfacer su necesidad no existe una afectación al “mínimo vital general” y, por la misma razón, no existe una vulneración del derecho fundamental al agua potable. Este presupuesto encuentra sustento en la jurisprudencia constitucional reiterada, relativa a la suspensión del servicio de acueducto por falta de pago. Según esta consolidada línea jurisprudencial, uno de los presupuestos necesarios para el amparo es que la falta de pago tenga como causa una “imposibilidad comprobada de pago” ; contrario sensu, cuando tal capacidad se acredita, la suspensión del servicio encuentra eco constitucional .

Segundo, el nivel de satisfacción del derecho al agua potable exigible mediante la acción de tutela no puede ser determinado en abstracto. Por el contrario, este debe ser establecido en cada caso concreto, mediante un modelo de adjudicación fundado en los principios de razonabilidad y proporcionalidad . Este modelo (i) impide que los jueces tomen decisiones en las que no se consideren todos los argumentos e intereses en juego (de las partes y terceros involucrados en un proceso de tutela), (ii) de allí que sea uno más adecuado que el del “mínimo vital particular”. Esto es así, entre otras razones, dado que el último modelo (el del “mínimo vital particular”), hace que los jueces se preocupen únicamente por uno de los factores relevantes en el análisis de constitucionalidad, esto es, determinar si el mínimo de un derecho en particular ha sido satisfecho, sin consideración de las demás circunstancias relevantes del caso.

Tercero, el suministro de un mínimo de agua potable en las condiciones descritas, que garantice la satisfacción de las necesidades básicas de los individuos, no es una pretensión o posición jurídica de exigibilidad inmediata. El suministro de agua potable es una obligación prestacional de cumplimiento que requiere la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico destinado, precisamente, a identificar los requisitos que determinan su exigibilidad . Por tanto, su cumplimiento debe ser evaluado a la luz del principio de progresividad en cada caso , a partir del modelo de adjudicación descrito en el párrafo anterior.

(2) La solicitud de amparo es improcedente por no satisfacer el requisito de subsidiariedad

A partir del entendimiento del ámbito de protección de la faceta individual del derecho fundamental al agua potable, en los términos descritos en el numeral anterior, concluyo que las pretensiones 1 a 3 del accionante tienen por objeto proteger la faceta colectiva del derecho fundamental al agua potable. Por lo tanto, deben ser resueltas mediante el ejercicio de la acción popular y la acción de tutela, en su integridad, debe declararse improcedente, tal como lo consideró la Sala, de forma mayoritaria, en relación con las pretensiones 4 a 7, formuladas por el accionante .

En relación con el primer grupo de pretensiones, el accionante solicita que (i) se acceda al amparo; (ii) de manera transitoria, se ordene el suministro de agua potable en los tanques de almacenamiento de la urbanización Alminar Samoa; y (iii) se realicen las gestiones necesarias para potabilizar el agua que se surte en dicha urbanización. La mayoría de la Sala concluyó que estas pretensiones “hacen referencia a la presunta vulneración del derecho al agua en su faceta de derecho fundamental individual, cuyo contenido básico radica en el suministro de agua necesaria para el consumo humano” y, por tanto, pueden “reclamarse mediante la acción de tutela” .

Difiero de esta conclusión por tres razones fundamentales.

Primero, la procedencia de la tutela se fundamenta en una incorrecta conceptualización de la faceta individual del derecho al agua potable, como se indicó en el numeral anterior.

Segundo, la posición de la Sala hace que la distinción entre la faceta individual y colectiva del derecho al agua potable sea inoperante. En efecto, la prestación del servicio público domiciliario de acueducto (faceta colectiva) tiene por objeto garantizar el suministro de agua apta para consumo humano. Por lo tanto, es contradictorio afirmar, como lo hace la mayoría de la Sala, que, en su faceta individual, el derecho al agua potable exige lo mismo, es decir, que el Estado suministre agua potable para consumo humano a toda la población en cualquier parte del territorio, con independencia de que exista o no infraestructura de red. En estos términos, los resolutiveos segundo y tercero de la decisión de la cual me aparto son órdenes tendientes a proteger un interés colectivo, en este caso, “El acceso a los servicios públicos [de acueducto] y a que su prestación sea eficiente y oportuna”, tal como lo dispone el literal j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, “por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. La orden de suministrar agua potable en condiciones de accesibilidad, cantidad y calidad al accionante y su familia, y los demás individuos que se encuentren en sus mismas condiciones equivale, en esencia, a ordenar la prestación del servicio

de acueducto. En efecto, las obligaciones de hacer que se derivan de estas órdenes son típicas prestaciones positivas y obligaciones de cumplimiento que requieren la movilización de recursos económicos y un desarrollo normativo, reglamentario y técnico, que no se valora en la decisión.

Tercero, el accionante y su familia (i) no se encuentran en una situación de vulnerabilidad que permita concluir que la acción popular no es eficaz en concreto; y (ii) no existe evidencia en el expediente que acredite una situación de perjuicio irremediable que permita considerar que la acción de tutela es procedente como mecanismo transitorio. Por el contrario, el accionante reconoce que él y su familia satisfacen su consumo de agua potable por un medio alternativo, al “comprar agua en botellón y en bolsa”, de lo que sigue la satisfacción del contenido de consumo (hidratación y preparación de alimentos), pues para los otros, relativos a la higiene básica (aseo del inmueble e higiene personal), cuenta con un suministro de agua no potable (que es el presupuesto de la acción), apto para tales fines.

(3) En cualquier caso, considero que la solicitud de amparo debió haber sido negada

En cualquier caso, aun de aceptarse que la acción de tutela era procedente, considero que Sala debió haber negado el amparo solicitado. Lo anterior, por tres razones.

Primero, no existe certeza de la vulneración de los derechos de acceso al agua potable, salud y vivienda digna del accionante y su familia pues, (i) el accionante y su familia satisfacen su necesidad de agua y agua potable por sus propios medios y (ii) no existe evidencia de que, como resultado de la calidad del agua que reciben en el domicilio (potable y no potable, en los términos ya señalados), esté comprometida su salud o la de su familia, o exista un riesgo tal.

Segundo, no existe evidencia que permita concluir que la Junta de Acción Comunal de la Vereda Ambalá Sector el Triunfo tenga la obligación de prestar el servicio público domiciliario de agua potable al accionante y a su familia. Del hecho de que organizaciones como estas presten servicios de suministro de agua no potable no se sigue que tengan un deber exigible de suministrar agua potable, en condiciones de accesibilidad, calidad y disponibilidad. En este caso, (i) la ponencia no explica cuál es la fuente legal de esta obligación entre dicha junta y el accionante y su familia y (ii) no existe evidencia de que la Junta de Acción Comunal se hubiere obligado a suministrar agua potable al accionante o que tal obligación tenga como causa un fundamento normativo diferente. En ausencia de estas pruebas, la Sala no contaba con elementos de juicio para concluir que la Junta estaba obligada a

prestar el servicio de agua potable y, por tanto, que hubiese incumplido tal deber.

Tercero, las órdenes de la sentencia le imponen, injustificadamente, una obligación de hacer a la junta de acción comunal cuyo cumplimiento supone una carga económica considerable. La sentencia no especifica si la junta de acción comunal debe asumir dichos costos o si puede cobrar por el servicio de suministro de agua potable que eventualmente preste, para satisfacer las necesidades básicas del accionante, su familia y la comunidad de la Urbanización Alminar Samoa respecto de los cuales se impone tal suministro. Lo anterior es contrario (i) a la jurisprudencia constitucional que, en casos similares, ha indicado, de manera explícita, que el suministro de agua potable de manera transitoria a una población, mientras se ejecuta una solución definitiva, no es gratuito (entre otras las sentencias T-223 de 2018 y T-012 de 2019); y (ii) a la jurisprudencia reiterada de la Corte Constitucional en el sentido de que la prestación del servicio público de acueducto exige un deber correlativo de pago por parte de los usuarios . En estos términos, la sentencia tiene el efecto nocivo de desincentivar la creación de este tipo de organizaciones comunitarias, al imponerles cargas económicas que no les corresponden, máxime que, como lo ha considerado la jurisprudencia constitucional, están fundadas en el principio de solidaridad y se orientan al mejoramiento de la calidad de vida de sus asociados y de la comunidad en general, así como al logro de fines altruistas en favor de grupos marginados.

Fecha ut supra,

CARLOS BERNAL PULIDO
Magistrado