

Sentencia T-891/14

Referencia: Expediente T-4462661

Acción de tutela instaurada por Nancy Suárez Losada, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Villa Constanza, 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-.

Magistrada Ponente:
MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D. C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada María Victoria Calle Correa, y los Magistrados Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de fallo proferido en única instancia por el Juzgado Cuarto (4º) Civil del Circuito de Neiva, el nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014), dentro de la acción de tutela promovida por Nancy Suárez Losada, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Villa Constanza, 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-.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión mediante auto del veintidós (22) de agosto de dos mil catorce (2014), proferido por la Sala de Selección Número Ocho.

I. ANTECEDENTES

Nancy Suárez Losada, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de Villa Constanza, interpuso acción de tutela para que se protejan sus derechos fundamentales y los de su comunidad a la vida, salud, agua potable, vida digna, petición e igualdad, que se ven afectados a raíz del suministro de agua no apta para el consumo humano por parte de la empresa prestadora de servicios públicos Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, situación derivada de la contaminación de las fuentes hídricas de la zona con líquidos residuales del alcantarillado.

1. Hechos

1.1. Señala la actora que desde el año de mil novecientos noventa y ocho (1998) hasta el presente, los residentes de la Urbanización Villa Constanza, ubicada en el municipio de Palermo (Huila), han puesto en conocimiento y solicitado la intervención de la Secretaría de Salud Municipal, la Alcaldía de Palermo, la Secretaría de Salud del Huila y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para conjurar un conjunto de problemas relacionados con la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, a cargo de la compañía Amborco S. A. ESP. -en liquidación-.¹

1.2. Las quejas de los ciudadanos se basan en que el agua suministrada por medio de la red de acueducto de la zona no es apta para el consumo humano, como lo demuestran múltiples análisis realizados al líquido por las autoridades sanitarias (existe amplia prueba documental sobre la certeza de este hecho).² La impotabilidad del agua derivaría de la falta de tratamiento del recurso hídrico, así como de la contaminación generada por el vertimiento de aguas residuales del alcantarillado en los afluentes de la zona, que a su vez pasan cerca sitio del cual se extrae el agua que abastece la red de acueducto.³ Adicionalmente, la tutela menciona la ocurrencia de inundaciones de las viviendas con aguas residuales, el incumplimiento de la regulación de agua potable y alcantarillado por parte del prestador del servicio, la falta de

¹ Dentro de las acciones realizadas por los habitantes de la zona y que constan en el expediente se encuentran: (i) envió de derecho de petición al Alcalde de Palermo el veintiséis (26) de marzo de mil novecientos noventa y ocho (1998) (Expediente, folios 5 y 6); (ii) comunicación enviada a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el ocho (8) de mayo de dos mil uno (2001) (Expediente, folios 18 a 22); (iii) comunicación enviada por el Personero Municipal de Palermo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios el veintitrés (23) de mayo de dos mil uno (2001) (folio 31); (iv) envió de petición a Amborco S. A. ESP. el dieciocho (18) de mayo de dos mil uno (2001) (Expediente, folios 23 a 26); (v) solicitud presentada ante la Secretaría de Salud Departamental y la Secretaría de Salud Municipal el veintidós (22) de mayo de dos mil uno (2001) (Expediente, folios 27 al 30); (vi) derecho de petición enviada al Alcalde de Palermo el veintiséis (26) de febrero de dos mil nueve (2009) (Expediente, folios 47 a 49); (vii) remisión de derechos de petición a Amborco S. A. ESP. el diez (10) de mayo de dos mil doce (2012) (Expediente, folios 86 a 88) y el diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012) (Expediente, folio 90); (viii) envió de comunicaciones a Amborco S. A. ESP., Corporación Autónoma Regional del Huila, Administración Municipal de Palermo y Administración Departamental del Huila (Expediente, folios 101 a 105, 145 a 148 y 156); (ix) solicitud remitida a la Superintendencia de Servicios Públicos el 14 de agosto de 2012 (Expediente, folios 91 a 93); (x) comunicación enviada al Alcalde de Palermo el 22 de septiembre de 2012 (Expediente, folios 94 a 96); entre otros.

² Expediente, folios 50 a 54.

³ Expediente, folios 18 a 22, 27 a 31, 42, 86 a 88 y 165 a 173.

mantenimiento de la infraestructura para el tratamiento de aguas residuales, entre otras cuestiones.

1.3. La tutela manifiesta que la mala prestación de los servicios públicos en Villa Constanza afecta de forma grave la salud de los residentes del sector, pues se han presentado enfermedades entre los habitantes de la zona debido al consumo de agua insalubre.⁴

1.4. Se aduce además que la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena informó a las Juntas de Acción Comunal de Villa Constanza y Frontera Norte que, por medio de la resolución N° 0738 del quince (15) de agosto de dos mil uno (2001), se impuso medida preventiva a Amborco S. A. ESP., con base en la denuncia de vertimiento de aguas residuales impetrada por ellos.⁵

1.5. Más tarde, la Superintendencia de Servicios Públicos, luego de realizar una visita de inspección, control y vigilancia a Amborco S. A. ESP., exigió el cumplimiento de varios requerimientos a la empresa.⁶ Una vez cumplido este trámite, la entidad de control, mediante auto 013 de 2002, abrió investigación administrativa en contra de la prestadora del servicio.⁷ Sin embargo, afirma la accionante que a la fecha no se ha producido fallo alguno dentro de este proceso,⁸ pese a que la entidad señala que impuso sanción por valor de veinte millones trescientos noventa y cuatro mil pesos (\$20.394.000) a la empresa de servicios públicos mediante resolución SSPD N° 13431 de 2002.⁹

1.6. De acuerdo con la señora Suárez, en dos ocasiones (2009 y 2010) se interpusieron acciones de tutela para proteger los derechos fundamentales de la comunidad, y en ambos eventos estas fueron declaradas improcedentes, por existir otro mecanismo de defensa judicial: la acción popular.¹⁰

1.7. En consonancia con lo anterior, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva profirió sentencia de primera instancia dentro del proceso de acción popular iniciado por Juan Enrique Lozano contra el Municipio de Palermo con base en los hechos narrados, por la violación de los derechos colectivos al ambiente sano, la salubridad pública y el acceso a infraestructura de servicios públicos. La decisión amparó los derechos conculcados y exigió a Amborco S. A. ESP. y al municipio de Palermo adoptar, dentro de los dos meses siguientes contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, todas las medidas necesarias para garantizar la potabilidad del agua que se provee a

⁴ De acuerdo con el derecho de petición, los problemas de salud incluyen “*enfermedades estomacales en niños y adultos, brotes y comezón en la piel, vejigas de pus en el cuero cabelludo, comezón persistente y caída de cabello, hongos en la cara, el cuello y otras partes del cuerpo.*” Expediente, folios 23 al 26.

⁵ Expediente, folios 32 al 37.

⁶ Expediente, folios 43 y 44.

⁷ Expediente, folio 45.

⁸ Expediente, folio 194.

⁹ Expediente, folios 319 a 320.

¹⁰ Expediente, folios 201 y 203.

Villa Constanza.¹¹ La sentencia luego fue modificada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila-Sala Tercera de Decisión, quien declaró responsable a Amborco S. A. ESP. por la vulneración de derechos colectivos.¹² Sin embargo, la accionante aduce que hasta la fecha ninguna de las órdenes judiciales ha sido cumplida.¹³

1.8. Se señala también que existieron múltiples requerimientos enviados por la Secretaría de Salud Departamental a Amborco S. A. ESP., para lograr la concertación de los puntos de muestreo para determinar la potabilidad del agua,¹⁴ sin que tal fin pudiese ser logrado; lo que, de acuerdo al criterio de la Superintendencia de Servicios Públicos, no le permite al ente de vigilancia emprender acciones concretas para resolver la falta de salubridad del agua para consumo humano del acueducto de Villa Constanza.¹⁵

1.9. Ahora bien, el tres (3) de diciembre de dos mil trece (2013) Empresas Públicas de Palermo puso en conocimiento de Amborco S. A. ESP. el plan de auditoría de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en el barrio Villa Constanza, solicitándole para tal fin que entregase una lista de setenta (70) documentos el día trece (13) de enero de dos mil catorce (2014).¹⁶ Estos documentos no fueron allegados por el prestador de servicios públicos.¹⁷

1.10. Más tarde, la accionante remitió derecho de petición a la Secretaría de Salud Departamental del Huila, por medio del cual solicitó que se tomara la muestra mensual de agua, así como que se le remitiera copia “(...) de los resultados de las muestras de agua presentadas para su estudio por la misma empresa AMBORCO S.A. E.S.P., quien las presenta, quien las retira y copia del libro donde se firma el retiro del resultado...” (sic)¹⁸ Este derecho de petición no obtuvo respuesta por parte de la peticionada.

1.11. En consecuencia, la accionante pretende que: (i) se tutelen sus derechos fundamentales y los de la comunidad que representa al agua potable, la vida, la salud, la vida digna, de petición, y demás que resulten conculcados; (ii) que se ordene a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios que intervenga a Amborco S.A. ESP. -en liquidación- de forma inmediata y sin

¹¹ Expediente, folios 57 a 71.

¹² “PRIMERO: MODIFÍCASE el resolutive primero de la sentencia proferida el quince (15) de mayo de dos mil nueve (2009) por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Neiva, el cual quedará así: PRIMERO: DECLARAR responsables a la empresa Amborco S. A. ESP. por la violación de los derechos colectivos a la “salubridad pública” y al “acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna” consagrados en los literales a) y m), respectivamente, del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. En consecuencia, AMPARAR los derechos colectivos a la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna consagrados en los literales a) y m), respectivamente, del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. SEGUNDO: REVÓCASE el resolutive de la sentencia recurrida y en su lugar se dispone: Publíquese la parte resolutive de la sentencia en un diario de amplia circulación nacional, a costa de la empresa Amborco S. A. ESP., en un término no superior a los 15 días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia.” Expediente, folios 72 a 85.

¹³ Expediente, folio 203.

¹⁴ Expediente, folios 130 a 132, 136 al 143.

¹⁵ Expediente, folio 140 a 143.

¹⁶ Expediente, folio 132 a 135.

¹⁷ Expediente, folio 152.

¹⁸ Expediente, folio 155.

esperar plan de mejoramiento alguno; (iii) que se exija al Alcalde de Palermo destinar los recursos necesarios para solucionar el problema de agua potable y alcantarillado que agobia a la comunidad de Villa Constanza; (iv) que se declare la responsabilidad administrativa y disciplinaria de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, por violar las normas que regulan la prestación de servicios públicos que tal provee; (v) que se declare la responsabilidad disciplinaria, penal, y administrativa de algunos socios propietarios, directivos y empleados de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, por fraude y violación de normatividad que regula la prestación de servicios públicos domiciliarios; (vi) que se declare la responsabilidad disciplinaria y penal de los funcionarios de la Superintendencia de Servicios Públicos, Secretaría de Salud Departamental, Secretaría de Salud Municipal y del Alcalde de Palermo, por haber omitido el cumplimiento de sus deberes.

2. Trámite de la tutela ante el juez de instancia

Mediante auto de veinticinco (25) de abril de dos mil catorce (2014), el Juzgado Cuarto (4°) Civil del Circuito de Neiva admitió la acción de tutela y ofició a las entidades accionadas para que en un término de cuarenta y ocho (48) horas ejercieran su defensa.¹⁹

2.1. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palermo-Secretaría Local de Salud

El Alcalde de Palermo y la Secretaria Municipal de Salud, por medio de oficio fechado el día cinco (5) de mayo de dos mil catorce (2014), solicitaron que se desvinculara al Municipio de Palermo de la acción de tutela. De acuerdo con el documento, en su momento la Alcaldía puso en conocimiento de la Superintendencia de Servicios Públicos, entidad encargada de vigilar la prestación del servicio, la denuncia efectuada por los residentes de Villa Constanza. Adujeron, asimismo, que la Superintendencia respondió tener conocimiento de muestras de agua no concertadas entre la autoridad sanitaria, en este caso la Secretaría de Salud Departamental, y el prestador del servicio.²⁰

A continuación, señaló en el memorial que la Alcaldía de Palermo remitió oficio a Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, solicitando la concertación de los puntos de muestreo de agua con la Secretaría de Salud Departamental. Empero, fue imposible tomar las muestras debido a que no se pudo ubicar al representante legal de la empresa de servicios públicos.²¹ Sostiene, además, que en los municipios de 4°, 5°, 6° y 7° categoría, es la Secretaría Departamental de Salud la que ejerce funciones de supervisión, vigilancia y control sobre la prestación del servicio de agua potable, y no la Secretaría

¹⁹ Expediente, folio 224.

²⁰ Expediente, folio 238.

²¹ Expediente, folios 238 y 239.

Local de Salud, quien efectúa dichas actividades en los municipios de categorías 1a, 2da y 3ra.²²

Por lo tanto, sostuvieron que la Alcaldía cumplió con sus deberes legales de denunciar la situación ante la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y verificar la potabilidad del agua. Finalmente, hicieron referencia a que esta situación ya fue objeto de pronunciamiento judicial por medio en el proceso de acción popular del año dos mil diez (2010).²³

2.2. Respuesta de la Gobernación del Huila-Secretaría de Salud

La Secretaría de Salud Departamental, en su respuesta solicitó ser desvinculada del proceso e informó que, en cumplimiento de lo dispuesto en el Decreto 1575 de 2007, “*Por el cual se Establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*”, ha tomado muestras de agua del acueducto de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, las cuales han resultado no ser aptas para el consumo humano. De igual forma, esgrimió que ha tratado de concertar los puntos para la toma de muestras con el operador de servicios públicos, pero que no ha sido posible ubicar al representante legal del acueducto. En razón de lo anterior, solicitó instrucción a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para determinar el camino a seguir ante la ausencia del gerente, obteniendo como respuesta que las muestras tomadas en puntos no concertados no tienen validez para la Superintendencia.²⁴

La entidad departamental adujo que es labor del Municipio de Palermo tomar las medidas necesarias para garantizar la correcta prestación del servicio de acueducto en Villa Constanza, y que a ella solo corresponde determinar si la calidad del agua la hace apta para el consumo humano. Por último, expresó que la entidad que tiene facultad sancionatoria ante incumplimiento de la regulación que rige la prestación del servicio público de acueducto es la Superintendencia. En consecuencia, solicita que se desvincule a la entidad de la acción de tutela.²⁵

2.3. Respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

El seis (6) de mayo de dos mil catorce (2014) la Superintendencia por medio de oficio se opuso a las solicitudes de la actora y solicitó que se le desvinculara del proceso. En respuesta a la acción de tutela, la accionada indicó que “*ha ejercido sus funciones de inspección, vigilancia y control a la empresa*”.²⁶ A juicio de la entidad, la accionante busca que se haga uso por su parte de la *Toma de Posesión* de la entidad prestadora de servicios públicos domiciliarios, figura contemplada en el art. 81 de la Ley 142 de 1994, “*Por la*

²² Expediente, folio 240.

²³ Expediente, folios 240 y 241.

²⁴ Expediente, folio 254.

²⁵ Expediente, folio 254.

²⁶ Expediente, folios 314 a 317.

cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”, en ejercicio de las facultades que le asisten a tal institución.²⁷

La superintendencia afirmó que si bien cuenta con amplias facultades para hacer seguimiento e intervenir a los operadores de servicios públicos, no recae dentro de sus competencias la prestación directa del servicio, pues esta obligación fue asignada a los municipios, de conformidad al art. 5 de la ley de servicios públicos. A su vez, manifestó que corresponde a las autoridades sanitarias de municipios, departamentos y distritos ejercer vigilancia sobre la calidad del agua y reportar el índice de riesgo de la calidad del líquido para consumo humano.²⁸

También indicó que los puntos de toma de muestras concertados entre los prestadores del servicio público de acueducto y la autoridad sanitaria competente para efectuar el muestreo *“serán válidos para todos los efectos legales que se relacionan con el control y la vigilancia de la calidad del agua para consumo humano”*, por lo que no puede la superintendencia ejecutar sus funciones de forma adecuada sin contar con la vigilancia y control de las entidades sanitarias territoriales encargadas de llevar a cabo el muestreo.²⁹

La accionada también expuso que mediante auto 013 de 2002, inició investigación administrativa contra Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, imputándole varios cargos, entre ellos algunos relacionados con la baja calidad del agua suministrada a los usuarios de Villa Constanza. Así mismo, sostuvo que lo anterior llevó a que se sancionara a la empresa de servicios públicos con multa de veinte millones trescientos noventa y cuatro mil pesos (\$20.394.000), impuesta mediante Resolución SSPD N° 13431 del 14 de noviembre de 2002,³⁰ la cual fue notificada por edictos.³¹ Por lo anterior, considera la accionante que cumplió con sus deberes legales y reglamentarios.

Finalmente, la accionada expresó que es imposible hacer uso de la *Toma de Posesión* en contra de la empresa de servicios públicos sin antes evaluar las circunstancias que justificarían tal decisión. En consecuencia, solicitó que se desvincule al ente de control del referido proceso de tutela.³²

2.4. Amborco S. A. ESP. -en liquidación-

La accionada no contestó la acción de tutela.³³

3. Decisiones que se revisan

²⁷ Expediente, folio 317.

²⁸ Expediente, folio 318.

²⁹ Expediente, folios 319 a 320.

³⁰ Expediente, folios 367 a 378.

³¹ Expediente, folios 379 a 384.

³² Expediente, folio 321.

³³ Expediente, folio 402.

3.1 Sentencia de Única Instancia:

El Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva, mediante fallo del nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014), decidió negar por improcedente la protección en sede de tutela de los derechos a la vida, salud, vida digna, agua potable e igualdad, toda vez que a su juicio existía cosa juzgada en relación con la acción popular, fallada en primera instancia por el Juzgado Tercero (3°) Administrativo de Neiva, el quince (15) de mayo de dos mil nueve (2009), y en segunda instancia por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Superior de Neiva, el veintitrés (23) de febrero de dos mil diez (2010).³⁴ Consideró el despacho que la vía judicial procedente en este caso era la interposición de un incidente de desacato de la acción popular ante el juez de instancia.³⁵

De otro lado, el juez de tutela dispuso conceder el amparo del derecho fundamental de petición, con relación a la solicitud presentada por la accionante el seis (6) de marzo de dos mil catorce (2014) ante la Secretaría de Salud Departamental del Huila, toda vez que luego de un (1) mes no se había dado respuesta a la peticionaria.³⁶

4. Pruebas decretadas en sede de revisión

La suscrita Magistrada, por medio de auto de seis (6) de octubre dos mil catorce (2014), ordenó la realización de pruebas dentro del presente proceso y dispuso: (i) vincular a las constructoras Lozano y Cía. Ltda., Vargas Ltda. y a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM, al presente proceso de revisión; (ii) oficiar al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Palermo para que remitiera copias de tutela de radicados 41524408900120090004100 y 4152440890012010013400; (iii) oficiar al Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Neiva para que informara si se había iniciado incidente de desacato dentro del proceso de acción popular con radicado 41001233100020070039500, y las medidas tomadas en caso de que el mismo hubiese tenido lugar; (iv) oficiar al Personero Municipal de Palermo para que realizase una inspección a la Urbanización Villa Constanza, a fin de determinar la magnitud e impacto de los problemas relacionados con la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; (v) ordenar a la Alcaldía de Palermo-Secretaría de Salud Municipal, a la Gobernación del Huila-Secretaría de Salud Departamental y a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que informaran si existía un plan definitivo y/o medidas paliativas para lidiar con los inconvenientes relacionados con la prestación de servicios públicos.

³⁴ Expediente, folios 395 a 407.

³⁵ Expediente, folio 405.

³⁶ Expediente, folio 407.

4.1. Documentos remitidos por la accionante

El dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), la señora Nancy Suárez Losada allegó un conjunto de documentos para que se tuvieran en cuenta a la hora de decidir la acción de tutela objeto de revisión, a saber: (i) comunicación firmada por el Gerente Liquidador de Amborco S. A. ESP. -en liquidación- que señala que no puede dar respuesta a un derecho de petición en la medida que se constata “*la falta total y absoluta de archivos administrativos de la empresa*”;³⁷ oficio remitido por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, donde se informa a la tutelante que Amborco S. A. ESP. -en liquidación- no se encuentra registrada en los archivos de la entidad como prestadora del servicio público de acueducto y alcantarillado;³⁸ escrito remitido por la CAM que indica que no se evidencia en los archivos de la entidad acto administrativo que otorgue concesión de aguas al prestador de servicios públicos; respuesta al derecho de petición presentado por el señor Pedro Luis Moreno Díaz frente a la Secretaría de Salud Departamental del Huila;³⁹ solicitud de información y aclaración con fecha de treinta (30) de septiembre de dos mil catorce (2014), presentado por la señora Nancy Losada ante la Secretaría de Salud Departamental, que indagaba sobre varios aspectos relacionados con el problema de servicios públicos de la comunidad de Villa Constanza;⁴⁰ certificado de existencia y representación legal de Constructora Lozano y Cía. Ltda., donde se constata que esta se encuentra disuelta desde el siete (7) de junio de dos mil trece (2013) por vencimiento del término de duración de la misma;⁴¹ certificado de existencia y representación legal de la Constructora Vargas S. A. S., que señala que la compañía se transformó de sociedad de responsabilidad limitada a sociedad por acciones simplificada, como consta en el acta N° 36 inscrita el veintisiete (27) de abril de dos mil once (2011);⁴² varios certificados de existencia y representación legal de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, donde se pone de presente que la misma se encuentra en liquidación;⁴³ respuesta al oficio de traslado por competencia, firmado por el Secretario de Salud Departamental;⁴⁴ múltiples documentos que verifican que el agua de Villa Constanza no es apta para consumo humano y tiene un nivel de riesgo alto;⁴⁵ Resolución 507 de ocho (8) de agosto de mil novecientos noventa y siete (1997), “*por el cual se otorga una licencia ambiental única y se impone un plan de manejo ambiental*” a la Constructora Lozano y Cía. Ltda.⁴⁶

Con posterioridad, la accionante, por medio de comunicación enviada el veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014), remitió dos oficios

³⁷ Expediente, cuaderno de revisión, folio 14.

³⁸ Expediente, cuaderno de revisión, folio 16.

³⁹ Expediente, cuaderno de revisión, folios 18 a 21.s

⁴⁰ Expediente, cuaderno de revisión, folios 22 a 34.

⁴¹ Expediente, cuaderno de revisión, folios 35 y 36.

⁴² Expediente, cuaderno de revisión, folios 37 a 39.

⁴³ Expediente, cuaderno de revisión, folios 40 a 52.

⁴⁴ Expediente, cuaderno de revisión, folio 53

⁴⁵ Expediente, cuaderno de revisión, folios 60 a 80.

⁴⁶ Expediente, cuaderno de revisión, folios 81 a 97.

adicionales provenientes de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y referidos a la visita realizada por el organismo de vigilancia al prestador Amborco S. A. ESP. -en liquidación-.⁴⁷ En los mismos se relatan un conjunto de irregularidades relacionadas con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, así como con aspectos comerciales, administrativos y financieros de la empresa. Dentro de la considerable lista de inconsistencias encontradas por la Superintendencia, algunas de las más sobresalientes para el caso concreto son: (i) no cuenta con planes ni catastro de redes de acueducto; (ii) no cuenta con planta de tratamiento de agua potable, pues solo realiza proceso de desinfección; (iii) si bien tiene dos tanques de almacenamiento, solo uno se encuentra operando; (iv) no realiza muestras de control de calidad del agua; (v) no tiene registro de control de daños y mantenimiento del sistema de acueducto; (vi) se evidencia ausencia de planos y catastro de redes de alcantarillado; (vii) falta programa de mantenimiento preventivo y reparación de las redes de alcantarillado; (viii) vierte aguas residuales sobre la quebrada la Guadualeja sin ningún tipo de tratamiento previo; (ix) si bien cuenta con infraestructura de tratamiento de aguas residuales, la misma está en estado de abandono.

4.2. Respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios

Por medio de escrito recibido el quince (15) de octubre de dos mil catorce (2014), la entidad de control sostuvo que carece de competencia para “(...) diseñar y/o implementar planes que permitan garantizar la prestación de los servicios públicos domiciliarios...”,⁴⁸ ni puede entrar a solventar situaciones de desabastecimiento de agua potable por medio de la adopción de medidas de suministro provisional del líquido en el barrio Villa Constanza.⁴⁹

De forma adicional, anexó el informe con radicado 20144600097033, elaborado por la Coordinación del Grupo de Pequeños Prestadores de la Superintendencia en relación con la situación del acueducto de Villa Constanza. En el informe se señala que la Superintendencia procedió a inscribir oficiosamente a Amborco S. A. ESP. -en liquidación- en el RUPS de manera provisional y se da cuenta de una visita integral de vigilancia al prestador ocurrida los días diez (10) y once (11) de julio de dos mil catorce (2014). Los hallazgos derivados de la visita se corresponden con aquellos informados por la accionante a esta Sala el veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014) y, a su vez, dieron pie para que la entidad de vigilancia formulara un conjunto de recomendaciones al prestador del servicio para ajustarse a las normas que regulan la prestación de servicios públicos.⁵⁰

4.3. Respuesta de la constructora Vargas Ltda.

En oficio radicado el dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), la

⁴⁷ Expediente, cuaderno de revisión, folios 100 a 105.

⁴⁸ Expediente, cuaderno de revisión, folio 129.

⁴⁹ Expediente, cuaderno de revisión, folio 130.

⁵⁰ Expediente, cuaderno de revisión folios 133 al 143.

constructora Vargas S.A.S.⁵¹ se opuso a todas las pretensiones de la acción de tutela y pidió ser desvinculada del proceso. Según el oficio, la compañía no presta los servicios públicos de acueducto, alcantarillado o aseo, ni ha de ser responsable de la mala calidad del agua de Villa Constanza.⁵²

La sociedad tuvo oportunidad de señalar que ninguno de los hechos que fundamentan la acción de la tutela le constan y declaró que aquella compró parte del proyecto de vivienda de la urbanización Villa Constanza de manos de la Asociación de Vivienda Popular Los Andes, a la que luego denominó Frontera Norte de la Ciudad de Neiva. Indicó también que al momento de la compra “(...) *todas las redes de acueducto, alcantarillado, energía y sardineles ya estaban construidos, situación conocida por la comunidad.*”⁵³ En concordancia, detalló que si bien dentro del expediente constan oficios remitidos por la constructora a Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, ello se debe a que en un inicio se trató de exigir a las empresas prestadoras de servicios públicos que mejoraran el agua distribuida por medio de la red de acueducto, y que ante la negativa de Amborco S.A. ESP. -en liquidación- a proceder en este sentido, se decidió contratar la prestación del servicio con Serviaguas S. A. ESP., lo que ha llevado a que actualmente Frontera Norte cuente con un buen servicio de acueducto.⁵⁴

4.4. Respuesta del Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva

Por medio de oficio radicado el veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014), el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva informó que el veintidós (22) de enero de dos mil trece (2013) el accionante dentro del proceso de acción popular inició incidente de desacato por el incumplimiento de los fallos de instancia, que concluyó con la imposición de una multa de treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes al Alcalde del Municipio de Palermo y el proferimiento de una orden para que en un término de cinco (5) días se procediese a tomar todas las medidas necesarias para garantizar el abastecimiento con agua potable salubre a la comunidad de Villa Constanza. Sin embargo, el juzgado puso en conocimiento de la Sala que “*luego de haberse agotado el grado jurisdiccional de consulta, esta decisión fue nulitada por el Tribunal Administrativo del Huila mediante auto de fecha 21 de julio de 2014, razón por la cual este despacho en providencia calendada el 11 de agosto de 2014, inicia nuevamente el trámite pertinente.*”⁵⁵

4.5. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Palermo

⁵¹ El tipo social de la compañía habría cambiado de sociedad limitada a sociedad por acciones simplificada. Expediente, cuaderno de revisión, folio 150.

⁵² Expediente, cuaderno de revisión, folio 149.

⁵³ Expediente, cuaderno de revisión folio 146.

⁵⁴ (Ib.)

⁵⁵ Expediente, cuaderno de revisión, folio 153.

En memorial presentado el veintisiete (27) de octubre de dos mil catorce (2014), el Alcalde Municipal de Palermo informó que la administración municipal ha realizado las acciones pertinentes para lograr el suministro de agua potable salubre a la Urbanización Villa Constanza. Relató que la Superintendencia de Servicios Públicos ha adelantado labores en la zona, incluyendo una visita a las instalaciones del prestador de servicios públicos domiciliarios Amborco S. A. ESP. -en liquidación- que culminó con el hallazgo de numerosas irregularidades en las operaciones de la empresa. Señala además que, por lo anterior, la Alcaldía procedió a declarar la urgencia sanitaria y ambiental mediante el Decreto N° 100-19-196, *“Por medio de cual se declara una urgencia manifiesta sanitaria y ambiental en el Municipio de Palermo-Huila”*,⁵⁶ en virtud de la cual se adoptaron medidas urgentes de control y prevención que se encuentran en fase de ejecución.⁵⁷

De igual forma, la Alcaldía afirmó que sí existe un plan para garantizar la prestación efectiva, eficiente y de calidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a los habitantes de la urbanización Villa Constanza⁵⁸ y presentó evidencia de seguimiento al mismo.⁵⁹ Señaló, además, que dicho plan *“tuvo como objeto primordial diseñar estrategias, que respeten el debido proceso, para que la comunidad del barrio Villa Constanza tenga un agua apta para el consumo con IRCA 0 y 100% potable.”*⁶⁰

Sobre el contenido del plan, se manifiesta que el mismo establece: (i) desarrollar acciones para demostrar ante los entes de control que el agua del acueducto no es apta para consumo humano;⁶¹ (ii) actuar de forma conjunta con la Secretaría de Salud Departamental del Huila para hacer seguimiento a la calidad del agua; (iii) evaluar a la empresa Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, para lo que se requiere de una reunión para socializar el proceso que se adelanta, así como una visita técnica a las instalaciones del operador para emitir un diagnóstico sobre las mismas; (iv) determinar de medidas adecuadas para la provisión de agua potable a Villa Constanza.⁶²

De manera adicional, también indicó la administración municipal que se previó el suministro temporal de agua potable salubre a los habitantes de Villa Constanza, en caso de la suspensión del servicio por parte de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, por medio de carrotanques del cuerpo de bomberos

⁵⁶ Expediente, cuaderno de revisión, folios 164 a 174.

⁵⁷ Consta en el expediente que mediante Resolución N° 1400-50-1387, *“Por medio de la cual se delega temporalmente unas funciones del Municipio de Palermo-Huila a Empresas Públicas de Palermo E.S. P.”*, se delegó en aquel operador la operación, administración y mantenimiento del sistema de acueducto, alcantarillado y aseo de la Urbanización Villa Constanza, por un plazo de seis (6) meses. Expediente, cuaderno de revisión, folios 175 a 177.

⁵⁸ Expediente, cuaderno de revisión, folios 183 a 192.

⁵⁹ Expediente, cuaderno de revisión, folios 193 a 291.

⁶⁰ Expediente, cuaderno de revisión, folios 158 y 159.

⁶¹ Expediente, cuaderno de revisión, folio 159.

⁶² Expediente, cuaderno de revisión, folios 160 y 161.

voluntarios de Palermo, abastecimiento que ya se encuentra en marcha.⁶³

4.6. Respuesta de la Secretaría de Salud del Huila

Por medio de escrito radicado el veintiocho (28) de octubre de dos mil catorce (2014), la Secretaría de Salud Departamental adujo que es del prestador de servicios públicos quien debe elaborar el plan de acción para garantizar la prestación efectiva, eficiente y de calidad de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Villa Constanza y que corresponde a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios velar por el cumplimiento del mismo,⁶⁴ razón por la cual desconoce si el plan existe.

A continuación, expresó que si bien dispone de un carrotanque con capacidad para distribuir hasta dos mil quinientos (2500) galones de agua en caso de emergencia, en situaciones como esta corresponde a la administración municipal y al operador de servicios públicos, en principio, garantizar por medios alternativos el suministro del líquido.⁶⁵

4.7. Respuesta de la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena-CAM-

Por medio de escrito allegado a la Secretaría General de esta Corporación el veintinueve (29) de octubre de dos mil catorce (2014),⁶⁶ la CAM solicitó ser desvinculada del proceso de revisión de tutela, por no tener obligaciones constitucionales y legales en cuanto a la prestación del servicio público de agua potable.

A su vez, la Corporación Autónoma Regional señala que, para poder operar, las empresas de servicios públicos han de contar con los permisos, licencias y concesiones necesarias para su gestión, que en el caso concreto serían una concesión de aguas subterráneas y un permiso de vertimientos de aguas servidas otorgado por parte de la CAM. Y sostuvo que, en este caso, la entidad no tiene registro de que Amborco S. A. ESP. -en liquidación- tenga aprobada o siquiera haya tramitado la mencionada concesión o permiso.

Lo anterior sirvió de base para que se iniciase un proceso sancionatorio ambiental que concluyó con la imposición de una multa para el operador de servicios públicos, al que también se le exigió ajustar su proceder a la normatividad ambiental por medio de ajustes que incluían: “(...) *suprimir los vertimientos, rediseñar y habilitar la planta de tratamiento de aguas residuales del barrio Villa Constanza y adelantar los trámites orientados a obtener los permisos de vertimiento de aguas residuales y el permiso de concesión de aguas.*”⁶⁷

⁶³ Expediente, cuaderno de revisión, folio 162.

⁶⁴ Expediente, cuaderno de revisión, folio 293.

⁶⁵ Expediente, cuaderno de revisión, folio 294.

⁶⁶ Expediente, cuaderno de revisión, folios 333 a 464.

⁶⁷ Expediente, cuaderno de revisión, folio 342.

4.8. Respuesta de la Personería Municipal de Palermo

En escrito puesto a disposición de la Corte Constitucional el día cuatro (4) de noviembre de dos mil catorce (2014), la Personería Municipal informó sobre los hallazgos encontrados en su inspección a la zona de Villa Constanza. El documento expresa que luego de entrevistarse con la señora Nancy Losada, quien reiteró lo manifestado en su acción de tutela, trataron de acceder a las instalaciones de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, pero les fue negada la entrada por parte del Gerente Liquidador de la compañía.

Ante la imposibilidad de inspeccionar los tanques de almacenamiento y el laboratorio del prestador de servicios, el Personero procedió a realizar entrevistas a miembros de la comunidad. Buena parte de los entrevistados habría afirmado que el agua provista por Amborco S. A. ESP. -en liquidación- por medio de la red de acueducto se entrega sucia y es de mala calidad, que la impureza del agua daña la ropa y mancha los baños, que la infraestructura del servicio de alcantarillado es mala y que esta situación ha llevado a que se presenten problemas de salud entre los habitantes, siendo los más recurrentes la cistitis, la dermatitis, las diarrea y los cálculos. Los entrevistados también adujeron que a veces deben comprar agua por medio de botellones, toda vez que la suministrada por el acueducto tiene mucho cloro o no es apta para el consumo humano.

El documento termina con un anexo fotográfico facilitado por la señora Nancy Suárez, donde se registra el estado defectuoso del alcantarillado, de los tanques de almacenamiento de agua, y noticias de medios de comunicación que se refieren al problema de la impotabilidad del agua.

4.9. Respuesta del Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Palermo

Por medio de oficio entregado el dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), el Juez Primero Promiscuo Municipal de Palermo remitió fotocopia de las acciones de tutela de radicados 41524408900120090004100, presentada por el señor Henry Marlo Galvis contra el Municipio de Palermo, el Concejo de Palermo y Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, y 41524408900120100013400, interpuesta por Diego Vivas Tafur, actuando en calidad de Procurador 11 Judicial II Ambiental y Agrario para los Departamentos de Huila y Caquetá, contra el Municipio de Palermo y las Empresas Públicas de Palermo.

De los expedientes remitidos por el mencionado funcionario judicial se tiene que en ninguno de los dos casos la señora Nancy Suárez Losada aparece como accionante. Se constata de igual forma que ambas tutelas fueron declaradas improcedentes en cada una de sus instancias.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Sala es competente para revisar los fallos de tutela referidos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problemas jurídicos

2.1. De conformidad con los antecedentes anteriormente expuestos, le corresponde a la Sala analizar los siguientes problemas jurídicos:

2.1.1. En primer lugar, es labor de la Sala establecer si la acción de tutela resulta procedente en el caso concreto aun cuando se tiene noticia de la existencia de un fallo de acción popular y la interposición de dos acciones de tutela previas sobre algunos de los hechos que constan en el expediente.

2.1.2. En segundo lugar, la Sala deberá decidir si el suministro de agua no apta para el consumo humano a la accionante, su familia y demás residentes de la Urbanización Villa Constanza por parte de Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, lesionó los derechos fundamentales de estos al agua potable, a la vida digna, a la salud y a la vivienda digna.

2.1.3. Por último, deberá determinarse si la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, la Secretaría de Salud Departamental del Huila y Alcaldía de Palermo-Secretaría de Salud Municipal vulneraron los derechos fundamentales de la accionante, su familia y los habitantes de Villa Constanza al no poner en marcha medidas efectivas para garantizar el suministro de agua potable salubre a la zona.

2.2. Para dar solución a estos interrogantes, se discutirán: (i) la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto; (ii) el contexto en el que habrá de analizarse la situación objeto de debate; (iii) la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado como presupuesto para el disfrute de derechos fundamentales; (iv) la protección del derecho al agua; (v) las violaciones de derechos fundamentales en el caso concreto; (vi) el tipo de medidas a adoptar.

3. Procedencia de la tutela

Para analizar la procedencia de la acción de tutela interpuesta por la accionante, es necesario resolver dos interrogantes: (i) ¿procede la acción de tutela para la protección de derechos fundamentales cuya vulneración se presenta de forma concomitante a la afectación de derechos e intereses colectivos?; (ii) ¿existe cosa juzgada en el presente caso en relación con el fallo de acción popular o las acciones de tutela interpuestas previamente a la

presentación del amparo objeto de revisión? A continuación se pasará a la resolución de cada uno de estos puntos.

3.1. Procedencia de la acción de tutela y la protección de derechos e intereses colectivos

3.1.1. De acuerdo con el art. 5 del Decreto 2591 de 1991, “*Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el art. 86 de la Constitución Política*”, la acción de tutela resulta procedente para garantizar derechos fundamentales que se vean lesionados o amenazados por autoridades públicas y, excepcionalmente, por particulares. Este mecanismo de protección de derechos es, por definición, informal y cuenta con un procedimiento expedito y sumario.

De acuerdo con el art. 6 del mismo decreto, la tutela resulta improcedente cuando existen otros mecanismos de defensa judicial que sean idóneos y eficaces para garantizar la prevalencia de los derechos afectados, a menos que se esté en riesgo de sufrir un perjuicio irremediable. Adicionalmente, la disposición normativa expresa que la tutela debe ser declarada improcedente cuando con ella se intente garantizar derechos o intereses colectivos, de los que trata el art. 88 de la Constitución,⁶⁸ salvo que se busque evitar un perjuicio irreparable.

3.1.2. En cuanto a derechos e intereses colectivos, la Ley 472 de 1998, “*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*”, declara en su art. 4° que estos 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 públicos.

De conformidad con lo anterior, en principio, cabría sostener que conflictos como el que ocupa a la Sala en este caso han de ser resueltos por medio de procesos de acción popular, al estar comprometidos la estabilidad y salubridad de las fuentes hídricas, así como la provisión de los servicios de acueducto y alcantarillado. Empero, antes de llegar a esta conclusión es preciso aproximarnos a la forma en que la jurisprudencia constitucional ha abordado en casos similares la procedencia de la acción de tutela.

3.1.3. En situaciones análogas, el juez constitucional ha sido consistente en admitir la procedencia de la tutela para salvaguardar el derecho fundamental al agua. La Corte Constitucional en sus decisiones ha entendido que la

⁶⁸ “La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.” Constitución Política, art. 88.

protección por esta vía resulta idónea debido a que el recurso hídrico es presupuesto necesario para la vigencia de otros derechos fundamentales.

3.1.4. En este orden de ideas, la sentencia T-707 de 2012⁶⁹ decidió una acción de tutela interpuesta por el Personero Municipal de Miranda en representación de un ciudadano, quien consideró vulnerados sus derechos fundamentales al ambiente sano, a la salud y a la vivienda digna, debido a que el sector de la población donde residía no estaba conectado al servicio de alcantarillado, razón por la cual las aguas residuales eran dirigidas a un río que pasaba cerca de las viviendas.

En aquella ocasión, el juez constitucional amparó los derechos del tutelante y afirmó que la tutela incoada buscaba tanto la protección del afluente contaminado como de los derechos fundamentales del actor, afectados por dicha situación. Frente a la contaminación del cauce, la sentencia expresa que el juez de tutela carece de competencia para resolverlo, pues si bien la protección del ambiente tiene cobertura constitucional, existen otros mecanismos en sede judicial (acción popular) que resultan idóneos para salvaguardarlo. Empero, la Corte sí declaró procedente la tutela respecto a la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y procedió a declarar que *“(...) (s)i bien los hechos descritos pueden constituir violaciones del derecho colectivo al ambiente sano, también generan afectaciones subjetivas y particulares atribuibles a la acción u omisión de las entidades accionadas, que pueden desconocer derechos fundamentales. En este escenario, la Sala considera que la acción de tutela es el medio más idóneo y eficaz para su protección. Por tanto, procederá a revocar la decisión del juez de instancia que declaró improcedente la acción de tutela y, en su lugar, entrará a verificar si estos hechos constituyen en el caso concreto vulneraciones a los derechos del accionante.”*⁷⁰

3.1.5. Una situación similar se resolvió en la sentencia T-242 de 2013,⁷¹ en la que se acumularon dos casos que involucraban a dos mujeres, una de ellas adulta mayor y la otra en situación de discapacidad, a las que se les suspendió el servicio de acueducto por falta de pago, debido a que no podían sufragar el costo del mismo, vulnerándose sus derechos a la salud, la vida digna, y a recibir la prestación del servicio público de agua potable. La Corte, con su decisión, protegió los derechos de las accionantes y declaró que la tutela resultaba procedente para la protección del derecho al agua potable.

En este caso, el juez constitucional recapituló el precedente establecido en la jurisprudencia sobre la protección del derecho al agua. La Corte declaró que este tiene una doble naturaleza, siendo de una parte un derecho fundamental y de otra un derecho colectivo, por lo que la procedencia de la tutela para protegerlo habrá de depender de la faceta del derecho que se pretende reivindicar en el caso concreto. En el primer evento se tendrá que la tutela

⁶⁹ Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷⁰ Corte Constitucional, sentencia T-707 de 2012. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷¹ Corte Constitucional, sentencia T-242 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

resulta procedente. En el segundo deberá acudir a la acción popular, si es el caso. Por último, la Corte especificó algunas de las condiciones en las que la tutela no resulta viable para buscar la protección del derecho fundamental al agua.⁷²

3.1.6. De igual forma, conviene traer a colación la sentencia T-194 de 2014,⁷³ en la cual se resolvió una acción de tutela interpuesta por un ciudadano en contra de una empresa prestadora de servicios públicos domiciliarios y el Municipio de Ibagué, debido al desbordamiento de un canal de aguas residuales que inundó la vivienda del actor, en afectación de sus derechos fundamentales a la vida digna, salud, igualdad, ambiente sano, los derechos de los niños y su dignidad humana.

La Corte afirmó que, en principio, no procede la tutela para proteger derechos e intereses colectivos. Sin embargo, reconoció que la acción sí resulta idónea en eventos en los que la violación de aquellos derechos conlleve a la lesión de intereses *iusfundamentales*. Concretó la sentencia que *“En resumen, las subreglas desarrolladas por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, son claras al establecer las dos circunstancias en que procede la acción de tutela para proteger derechos fundamentales cuya afectación se derive de la violación de derechos colectivos: (i) cuando la tutela actúe como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, y (ii) Cuando la amenaza o vulneración de un derecho colectivo, produce la afectación directa de un derecho fundamental.”*⁷⁴ Ahora bien, la Sala de Decisión, también recordó los criterios jurisprudenciales que han de guiar el análisis judicial respecto a la tutela interpuesta en estos casos.⁷⁵

⁷² “La jurisprudencia constitucional también ha fijado un límite a la posibilidad de exigir mediante acción de tutela la protección del derecho al agua: (i) cuando la entidad encargada de prestar el servicio adopta la decisión de suspender el servicio de agua, dentro de las reglas establecidas y con el respeto debido a los derechos fundamentales de la persona y en especial a su mínimo vital, pues en tal caso no viola un derecho sino que cumple un deber; (ii) cuando el riesgo de las obras pendientes, inconclusas o deterioradas constituyen una amenaza que no representa un riesgo real para los derechos fundamentales de las personas; (iii) cuando se pretenda reclamaciones de carácter puramente económico, que pueden ser reclamadas por otros medios de defensa judicial, y no impliquen la afectación de derechos fundamentales; (iv) cuando no se constata que la calidad del agua a la que se accede no es adecuada para el consumo humano; (v) cuando una persona está disfrutando el servicio de agua, por medios ilícitos, reconectándose a la fuerza, y se encuentra disfrutando del goce efectivo de su derecho al agua, por ejemplo, pierde la posibilidad de reclamar su protección mediante la acción de tutela. En este caso la persona no pierde sus derechos, pero sí la posibilidad de legitimar a posteriori sus actos de hecho mediante el procedimiento constitucional de la tutela. (vi) cuando una persona pretende acceder por sus propios medios al agua disponible, pero de una forma irregular, desconociendo los procedimientos y afectando el acceso de las demás personas de la comunidad que dependen de la misma fuente de agua. (vii) cuando la afectación a la salubridad pública, como obstrucción a tuberías de alcantarillado, no afecta el mínimo vital en dignidad de las personas; en tal caso, se trata de una afectación que puede ser reclamada judicialmente, pero que no es objeto de acción de tutela.” Corte Constitucional, sentencia T-242 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁷³ Corte Constitucional, sentencia T-194 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁴ Corte Constitucional, sentencia T-194 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

⁷⁵ “i) debe existir conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la amenaza o vulneración de un derecho fundamental; (ii) el accionante debe ser la persona directamente afectada en su derecho fundamental; (iii) la vulneración del derecho fundamental no debe ser hipotética sino que debe encontrarse expresamente probada en el expediente; (iv) la orden judicial debe buscar el restablecimiento del derecho fundamental afectado y no del derecho colectivo, aunque por efecto de la decisión este último resulte protegido y (v) debe estar acreditado que las acciones populares no son un mecanismo idóneo en el caso concreto para la protección efectiva del derecho fundamental vulnerado.” Corte Constitucional, sentencia T-194 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

3.1.7. Al aplicar las reglas jurisprudenciales establecidas en las situaciones anteriores al caso concreto, es menester concluir que en esta ocasión la tutela resulta procedente, aun cuando se esté en presencia de una vulneración concomitante de derechos colectivos. Lo primero es advertir que 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.

3.1.8. Adicionalmente, se han cumplido los requisitos establecidos por la jurisprudencia para que la interposición de la acción prospere. Para empezar, es clara la conexidad entre la violación de ambos tipos de derechos; es la persona lesionada, en este caso la Presidenta de la Junta de Acción Comunal de Villa Constanza, quien interpuso la acción constitucional para proteger sus derechos, los de su familia y comunidad; también se tiene constancia en el expediente de la vulneración *iusfundamental*, como se desarrollará más adelante; además, la tutela se interpuso para salvaguardar los derechos fundamentales de las víctimas, y no para buscar con ella que se resguarden los derechos colectivos también afectados, prueba de ello es la mención expresa que se hace de los derechos fundamentales en riesgo; por último, claramente la acción popular no resulta viable para proteger los derechos en peligro, porque su naturaleza está destinada para otro fin.

De lo anterior, se deriva que en este evento la tutela resultaría, en principio, procedente. A continuación, se pasará a determinar si existe otra circunstancia que represente óbice para el estudio de fondo del caso.

3.2. Ausencia de cosa juzgada

Para la Sala resulta claro que no existe cosa juzgada en la situación objeto de estudio, como parece haberlo entendido el juez que falló la acción constitucional en instancia, ello tanto respecto de los fallos de tutela de dos mil nueve (2009) y dos mil diez (2010), como de la acción popular. Para entender dicho punto es preciso referirnos a la figura de la cosa juzgada constitucional en tutela.

3.2.1. El fenómeno de la cosa juzgada constitucional que ampara a las decisiones de la Corte Constitucional se predica tanto de las sentencias de constitucionalidad como de las decisiones adoptadas en sede de revisión de tutela. En relación con estas últimas, la cosa juzgada constitucional tiene lugar ya sea cuando se emite el auto que excluye la revisión de un fallo de tutela proferido por un juez de instancia, caso en el cual el fallo excluido de revisión adquiere ejecutoria formal y material, o bien cuando la Corte profiere sentencia de fondo en un asunto de tutela seleccionado para revisión. En ambos eventos, la providencia que define con carácter último la situación debatida en el juicio de tutela se torna inmutable e intangible, salvo en aquellas situaciones excepcionales en que la misma Corte Constitucional decida anular la sentencia.⁷⁶

Tales efectos impiden que una cuestión previamente abordada y resuelta de fondo en un juicio de tutela pueda ser planteada de nuevo, ya sea en otro proceso de tutela interpuesto contra el fallo de tutela que decidió inicialmente la cuestión, dando así lugar al fenómeno de “tutela contra tutela”, o mediante la reapertura de la controversia en otro tipo de proceso judicial.⁷⁷ Entre las muchas razones que confieren sentido a esta prohibición cabe destacar, por un lado, la necesidad de dotar de certeza y estabilidad a decisiones que resuelven con carácter último los conflictos en torno al contenido y alcance de los derechos fundamentales en casos concretos; estabilidad que, a su vez, se

⁷⁶ En la sentencia SU-1219 de 2001 (MP. Manuel José Cepeda, SV. Clara Inés Vargas), la Corte unificó su doctrina sobre la cosa juzgada constitucional en materia de tutela y excluyó de manera categórica la posibilidad de interponer tutela contra otras decisiones de tutela, al resolver un caso en el que la entidad demandada y vencida en un juicio de tutela interpuso otra acción de tutela en contra del primer fallo, alegando la existencia de una vía de hecho. En esta ocasión la Corte estableció una distinción entre el fenómeno de la cosa juzgada en materia ordinaria y en materia constitucional, al señalar que *“mientras en el primer caso es generalmente admitida la procedencia de la acción de tutela por vías de hecho, en el segundo caso, tratándose de un proceso judicial constitucional, donde se persigue en forma explícita y específica la protección de los derechos fundamentales y la observancia plena del orden constitucional, la oportunidad para alegar la existencia de vías de hecho en los fallos de tutela es hasta la finalización del término de insistencia de los magistrados y del Defensor del Pueblo respecto de las sentencias no seleccionadas”*. Los criterios sobre cosa juzgada constitucional en materia de tutela han sido reiterados, entre otras, en las sentencias T-137 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza. SV. Jorge Iván Palacio), T-637 de 2010 (MP. Juan Carlos Henao. Unánime), T-649 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas. Unánime), T-718 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas. Unánime).

⁷⁷ Tal fue el caso resuelto en la sentencia T-137 de 2010 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza. SV. Jorge Iván Palacio), en donde se revisó la tutela interpuesta contra una decisión de la jurisdicción laboral que negó al solicitante la indexación de la primera mesada pensional. Sin embargo, ya existían dos sentencias de la jurisdicción laboral en las que se había resuelto de manera negativa la misma petición y frente a cada una de las cuales el demandante había interpuesto sendas acciones de tutela, que fueron negadas por los jueces de instancia y no seleccionadas para revisión por la Corte Constitucional. Al abordar la revisión de la tercera acción de tutela, la Corte encontró que la cuestión planteada ya había sido debatida tanto en sede laboral ordinaria como en sede de tutela y, en consecuencia, confirmó la sentencia que negó el amparo solicitado.

requiere para garantizar la efectividad de los derechos y deberes consagrados en la Constitución (art. 2 CP). Asimismo, evitar el desgaste y la congestión que representa para la administración de justicia el verse abocada a pronunciarse de nuevo sobre asuntos que ya fueron decididos, contribuye a garantizar el derecho de todas las personas para acceder a la administración de justicia y, en particular, a asegurar la efectividad de la acción de tutela como mecanismo último para amparar los derechos fundamentales (arts. 229 y 86 CP).

Pero el respeto a la cosa juzgada constitucional no sólo impone límites a las partes implicadas en la controversia, sino que también establece para todos los jueces tanto el deber de abstenerse de emitir nuevo pronunciamiento de fondo sobre cuestiones ya decididas en tutela, como el de acatar lo resuelto en la sentencia de tutela. De ahí que, cuando algún elemento de juicio permita suponer la existencia de una sentencia previa sobre el asunto sometido a su consideración, deba el juez verificar si ha operado el fenómeno de la cosa juzgada antes de emitir un pronunciamiento de fondo.

3.2.2. Ahora bien, para poder hablar de cosa juzgada en materia de tutela se haría necesario que entre la acción judicial inicial y la subsiguiente existiese identidad (i) de partes; (ii) de objeto; y (iii) de causa o fundamentos de hecho. De faltar correspondencia de alguno de estos elementos no podrá predicarse que existe cosa juzgada de ninguna clase.⁷⁸

3.2.3. Al tener en cuenta las anteriores consideraciones, se llega a la conclusión que no puede afirmarse que la tutela no es procedente porque existe un fallo proferido en el proceso que dio término a la acción popular propuesta en el año dos mil diez (2010). Ello equivaldría a sostener que siempre que el juez ordinario profiera una decisión en torno a un caso, la acción de tutela resultaría improcedente. Al respecto cabe precisar que el juez constitucional debe actuar cuando se haya adelantado un procedimiento judicial previo y frente a este se interponga una tutela, pues de lo contrario cumplir con el requisito de subsidiariedad de la tutela se tornaría materialmente imposible.

La accionante acude a la tutela porque si bien la acción popular interpuesta fue formalmente exitosa para la protección del medio ambiente, en la práctica la decisión adoptada no mejoró la situación en la que los habitantes de la urbanización Villa Constanza se encuentran. La acción popular tuvo, por lo tanto, el efecto de agotar los mecanismos de defensa judicial existentes, lo que allanó la vía para instaurar la acción de tutela. En relación con este punto,

⁷⁸ “(...) que solamente puede considerarse que se han presentado dos o más acciones de tutela idénticas, cuando existe una triple coincidencia entre las partes involucradas en el trámite, las circunstancias fácticas de las que se deriva la presunta vulneración o amenaza de los derechos fundamentales, y las pretensiones elevadas por el accionante. Cuando no concurren estos tres elementos, el juez constitucional está ante acciones de tutela diferentes y, en esa circunstancia, nada le impide pronunciarse sobre los diferentes casos puestos a su conocimiento.” Corte Constitucional, sentencia T-661 de 2013. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

conviene recordar que de acuerdo con el art. 5 del Decreto 2591 de 1991, la tutela no procederá cuando existan otros medios de defensa judicial que, apreciados en concreto, resulten idóneos y eficaces para resguardar los derechos fundamentales afectados.

3.2.4. De igual forma, tampoco puede sostenerse que exista cosa juzgada respecto a las acciones de tutela presentadas previamente. De acuerdo al expediente, la primera de estas acciones fue interpuesta por el señor Henry Marlo Galvis, residente de la zona, contra el Municipio de Palermo, pretendiendo el amparo de los derechos a la vida, la salud y el ambiente sano, y que se propusiera una solución al problema de aguas contaminadas;⁷⁹ mientras que la segunda fue presentada por el Procurador 11 Judicial II Medio Ambiente de Huila y Caquetá contra el Alcalde Municipal de Palermo, en defensa de los derechos a la salud y el medio ambiente sano de la comunidad.⁸⁰ Dado que la parte activa de aquellas acciones de tutela no incluyen a la señora Nancy Suárez Losada, accionante dentro del presente proceso, se falta al requisito de identidad de partes necesario para que la cosa juzgada se presente.

Por lo demás, es importante precisar que en este caso se presenta una vulneración continua de derechos fundamentales que se ha extendido por más de una década, de acuerdo a los documentos que constan en el expediente. Situación que se ha proyectado hasta el presente, lo que descarta que se pueda afirmar que los hechos que dan lugar a la tutela fueron decididos y superados en virtud de un fallo previo. Al extenderse la lesión de derechos fundamentales de forma posterior, y no cumplirse los requisitos de identidad de partes, en el presente caso no existen objeciones que impidan que la acción constitucional sea declarada procedente, por lo que se pasará a estudiar el contexto en el que deberán analizarse los hechos objeto de controversia.

4. El contexto en que ha de decidirse este caso

Antes de iniciar el examen de los hechos objeto de controversia, es imperioso que hagamos una evaluación del contexto en el que tal situación se presenta. El centro del debate en esta ocasión está dado por un problema de contaminación y falta de potabilidad del agua para consumo humano que es suministrada a una comunidad. De primera mano, la Sala estima inviable analizar problemas de desequilibrio ecológico, como el que nos convoca, como si se trataran de situaciones ajenas a los retos generales de sostenibilidad ambiental que atraviesa el país, por dos razones básicas: (i) los efectos de una situación específica de contaminación pueden sentirse en zonas distintas a aquellas en las cuales el daño inicial al ambiente fue generado -proyección en el espacio-; y (ii) situaciones actuales de contaminación pueden tener efectos futuros que no resultan apreciables al momento de su ocurrencia -proyección

⁷⁹ Folio 201.

⁸⁰ Folio 203.

en el tiempo-. Es en este contexto en el que se evaluará la afectación de derechos fundamentales en el caso concreto, como se pasa a explicar.

De acuerdo al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, “(e)l cambio climático es uno de los mayores desafíos que la humanidad deberá afrontar en el próximo siglo. Amenaza el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y puede acarrear un retroceso en los niveles de desarrollo humano en todos los países, especialmente en aquellos en desarrollo y en las comunidades más pobres y vulnerables...”⁸¹

Uno de los problemas más preocupantes asociados al cambio climático es el impacto que pueda tener en los recursos hídricos del país y, en consecuencia, en las personas que dependen de ellos para su subsistencia y producción económica. El PNUD ha descrito algunos de los posibles escenarios en los que podría encontrarse Colombia por cuenta del fenómeno. El Programa señala que para el año dos mil setenta (2070) la temperatura media en Colombia podría aumentar entre dos (2) y cuatro (4) grados centígrados y algunas zonas podrían experimentar una pérdida de hasta treinta por ciento (30%) de sus precipitaciones.⁸² Lo anterior podría agravar, de acuerdo a Naciones Unidas, problemas estructurales del país como el desplazamiento interno, lo que tiene la potencialidad de poner en jaque la capacidad técnica del Estado para hacer frente a estos retos.

Adicionalmente, el PNUD ha formulado algunas recomendaciones para la adaptación de la población y las instituciones frente al cambio climático. Quizá una de las más importantes consiste en: “*Conservar y fortalecer los amortiguadores (buffers) ya existentes mediante la conservación de funciones ecosistémicas y servicios ambientales críticos. Por ejemplo, mantener reservorios, áreas reguladoras y fuentes de agua...*”⁸³ Así las cosas, es imperioso para los particulares y agentes estatales hacer un uso razonable del agua y disminuir al mínimo posible los afectos negativos de la acción humana en las fuentes hídricas existentes.

No puede perderse de vista tampoco que la escasez de agua potable puede tener el efecto de exacerbar las desigualdades sociales y afectar en forma desproporcionada a grupos vulnerables o tradicionalmente excluidos. El acceso al agua potable, como cualquier otro recurso limitado y susceptible de apropiación, depende de múltiples factores que facilitan o dificultan el disfrute del bien. Así, por ejemplo, circunstancias tales como una determinada ubicación geográfica o la ausencia de capacidad de pago inciden sobre el acceso al líquido, lo que facilita que aquellas comunidades que se encuentran

⁸¹ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. “*El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de Naciones Unidas. Revisión de Riesgos y Oportunidades Asociados al Cambio Climático.*” P. 1.

⁸² Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. “*El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de Naciones Unidas. Revisión de Riesgos y Oportunidades Asociados al Cambio Climático.*” P. 2.

⁸³ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-. “*El Cambio Climático en Colombia y en el Sistema de Naciones Unidas. Revisión de Riesgos y Oportunidades Asociados al Cambio Climático.*” P. 6.

peor situadas en la sociedad se vean abocadas a sufrir con mayor intensidad la falta de agua potable.

En desarrollo de lo anterior, conviene traer a colación la sentencia T-294 de 2014,⁸⁴ donde se decidió una acción de tutela interpuesta por un grupo de personas integrantes de una comunidad indígena de Córdoba, quienes consideraron amenazados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad, la participación y la consulta previa, la propiedad colectiva y el derecho a no ser desplazados de sus territorios, el reconocimiento de la diversidad étnica y cultural de la nación, la salud y el ambiente sano, todos ellos en conexidad con el derecho a la vida, debido a los efectos ambientales y sociales negativos derivados de la construcción de un relleno sanitario en la zona donde habitan y cerca a múltiples fuentes de agua destinada para el consumo humano. La Corte Constitucional, en su decisión, tuteló los derechos fundamentales de los accionantes y otras comunidades de la zona al medio ambiente y a la vida digna, a la distribución equitativa de cargas y beneficios ambientales, al acceso al agua potable, a la participación y a la consulta previa, así como al reconocimiento y subsistencia como pueblo indígena.

En aquella ocasión, esta misma Sala de Revisión analizó los efectos que fenómenos como la contaminación del agua y la afectación del territorio pueden generar en términos de distribución de cargas ambientales. La sentencia acogió la tesis de que la justicia ambiental distributiva, (evitación de impactos desproporcionados a comunidades vulnerables y puesta en marcha de formas de compensación cuando sea inevitable generar dichos impactos), y, participativa (participación significativa de ciudadanos, en especial aquellos que resulten afectados por la actividad lesiva del medio ambiente, en la toma de decisiones), hace necesaria una distribución equitativa de las mencionadas cargas, conforme a los mandatos constitucionales del derecho a gozar de un medio ambiente sano y de igualdad ante las cargas públicas, a su vez condiciones necesarias para la vigencia de un orden justo.

El reconocimiento que hizo la Corte Constitucional en la sentencia citada no es gratuito. Este nace de la preocupación por la forma en la que contaminación y otros problemas ambientales producidos por la mano del hombre, como el calentamiento global, han de impactar poblaciones vulnerables, lo que a su vez hace necesario el establecimiento de un marco constitucional adecuado para responder a estos retos. Se concluye en este sentido que para hacer una lectura completa del caso concreto, es necesario enmarcarlo dentro de fenómenos macro que impactan la estabilidad ecológica y considerar los potenciales efectos que la contaminación del agua para consumo humano puede tener en relación con intereses como la distribución equitativa de las cargas ambientales. Con esto claro, nos corresponde atender los dos problemas jurídicos restantes.

5. Los servicios públicos de acueducto y el alcantarillado son elementos necesarios para la garantía de derechos fundamentales

⁸⁴ Corte Constitucional, sentencia T-294 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.

5.1. El acueducto y el alcantarillado son servicios públicos domiciliarios regulados en la Ley 142 de 1994.⁸⁵ De acuerdo con el art. 14.22 de la ley, el servicio público de acueducto “*es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición.*”⁸⁶ Así mismo, el art. 14.23 declara que el servicio de alcantarillado “*... (e)s la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos.*”

En consonancia con estas disposiciones, el art. 2 del mismo estatuto regula el rol del Estado en la prestación y supervisión de los servicios públicos domiciliarios. El contenido de la norma indica que corresponde al 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 quienes no pueden pagar por la prestación de los servicios públicos puedan acceder a él, priorizar la provisión de agua y saneamiento a quienes no cuentan con el servicio, garantizar la continuidad en el suministro del bien objeto de provisión, y actuar de forma eficiente en el cumplimiento de sus obligaciones, entre otras.

5.2. Las distintas obligaciones a cargo del Estado que surgen de la ley de servicios públicos se encuentran asignadas a múltiples entidades encargadas de su cumplimiento. Es por ello que el art. 5 del estatuto se refiere a las responsabilidades de los municipios con relación a la prestación de servicios públicos. Se indica allí que la prestación eficiente del servicio de acueducto y alcantarillado debe ser asegurada por estas entidades territoriales, situación que podrá ejecutarse por medio de operadores privados, públicos o mixtos, o estar a cargo del mismo municipio.

De igual manera, se les impone a los municipios el deber de garantizar que los usuarios puedan participar en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de servicios públicos, así como otorgar subsidios para que las personas con menos recursos cuenten con la provisión de los mismos. De igual manera, se les asigna la obligación de colaborar con las empresas de servicios públicos, los departamentos y la nación para lograr que estos puedan lograr sus objetivos en este campo.

5.3. Ahora bien, los servicios de agua potable y alcantarillado han sido abordados de forma amplia por la jurisprudencia constitucional. En decisiones de tutela, la Corte Constitucional ha hecho énfasis en la importancia que tiene la prestación de servicios públicos domiciliarios para el mejoramiento de la

⁸⁵ Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, art. 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.”

⁸⁶ Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, art. 14.22.

calidad de vida de las personas. En relación con este punto se cuenta con la sentencia T-055 de 2011,⁸⁷ donde se resolvió el caso de una persona a quien una empresa de servicios públicos se negó a prestarle el servicio de acueducto debido a que las aguas servidas del inmueble se descargaban en un afluyente, negativa que a juicio del actor vulneraba sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la salud y a la igualdad. En aquella ocasión, la Corte 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. Igualmente, en la sentencia se aduce que la prestación del servicio de agua potable puede estar en manos del propio Estado, de comunidades organizadas o de particulares.

En la misma providencia, el juez constitucional tuvo la oportunidad de afirmar que la solidaridad y la igualdad constituyen los postulados básicos que han de guiar la prestación final del servicio a los usuarios. Adicionalmente, se aduce en la sentencia que *“(e)llo implica el desarrollo de un entorno legal que fue esbozado a nivel 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)”*.

De igual forma, se estableció en aquella sentencia 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 en condiciones dignas y la salud. En este sentido *“(...) 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”*.⁸⁸

5.4. En relación con el servicio público de alcantarillado, la sentencia T-082 de 2013, resolvió una acción de tutela interpuesta por varios ciudadanos, quienes consideraron lesionados sus derechos a la vida, la salud, el agua potable, la vivienda digna, el ambiente sano, un adecuado servicio de alcantarillado y la dignidad humana, todo ello en razón de que las viviendas donde habitaban se encontraban sin el servicio. Puede leerse en las consideraciones de la sentencia que *“(...) esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos ha manifestado que el derecho al servicio de*

⁸⁷ Corte Constitucional, sentencia T-055 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

⁸⁸ Corte Constitucional, sentencia T-055 de 2011. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

*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”.*⁸⁹

Esta sentencia también se refirió *in extenso* a la normatividad de rango constitucional sobre la prestación de servicios públicos. Para ello, se retomó las normas consagradas en los art. 365 a 370 de la Constitución, haciendo especial énfasis en la mezcla indisoluble que existe entre la provisión de estos servicios y los fines del Estado Social de Derecho. También desentrañó las distintas competencias que la Carta les asigna a las autoridades del orden nacional y local, llegando a la conclusión de que si bien el Estado puede obrar por medio de particulares para la prestación de servicios públicos, en todo caso aquel retiene la facultad de vigilancia, regulación y control sobre los prestadores.

5.5. De lo anterior es posible concluir que los servicios de acueducto y alcantarillado son presupuestos básicos para la vigencia de múltiples derechos fundamentales, dentro de los cuales se encuentran el agua, la salud, el medio ambiente y el agua y vivienda dignas. Con esto claro es preciso referirnos a la protección del derecho al agua, por la especial importancia que el mismo tiene para el caso concreto.

6. La protección del derecho al agua

6.1. El derecho fundamental al agua potable

6.1.1. El texto constitucional no hace referencia específica al agua como derecho fundamental autónomo. Sin embargo, la Carta se refiere a la garantía del acceso al líquido como una finalidad del Estado. Así, el art. 366 de la Constitución establece que *“(e)l bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”*⁹⁰

Sobra advertir que la garantía constitucional del derecho al agua no debe reducirse a este artículo. El contenido del mismo debe leerse en consonancia con la relevancia que la Constitución le otorga al medio ambiente. Es obligatorio, por lo tanto, hacer una lectura de esta norma en consonancia con aquella consagrada en el art. 79 de la Carta, la cual indica: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar*

⁸⁹ Corte Constitucional, sentencia T-082 de 2013. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁹⁰ Constitución Política, art. 366.

*las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.*⁹¹ En consecuencia, el derecho al agua no puede entenderse por fuera del significado del derecho al medio ambiente sano y al equilibrio ecológico.

6.1.2. El avance jurisprudencial en torno al acceso al agua ha dado lugar a que hoy pueda afirmarse que el mismo reviste un carácter fundamental autónomo, aun cuando en el pasado la Corte ha tutelado el derecho al agua por múltiples vías argumentativas, incluyendo la protección del derecho al medio ambiente sano, el derecho a la salud, el derecho a la vivienda, a la vida, entre otras.

6.1.3. De igual forma, la protección del derecho al agua no es ajena para el sistema internacional de protección de derechos humanos. Múltiples instrumentos hacen referencia al derecho de las personas a tener acceso al líquido y a obtener su suministro en varias situaciones. En este sentido, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer,⁹² la Convención de los Derechos del Niño,⁹³ la Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad,⁹⁴ entre otras, incluyen disposiciones referidas al acceso de las personas al agua potable.

6.1.4. Por su parte, organismos internacionales también han hecho énfasis en la necesidad de proteger esta garantía. En este sentido es importante resaltar la Observación General N° 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referida al derecho a agua y su protección bajo el instrumento. El documento desarrolla el carácter esencial y limitado del recurso hídrico y vincula el derecho humano al agua con la vida digna.⁹⁵ Dentro del sistema universal de derechos humanos, es preciso hacer referencia al 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

⁹¹ Constitución Política, art. 79.

⁹² Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, art. 14.2.h. “(...) *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular le asegurarán el derecho a: (...) Gozar de 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.*”

⁹³ Convención Sobre los Derechos del Niño, art. 23. c) “1. *Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.* 2. *Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:* c) *Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*”

⁹⁴ Convención Sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, art. 28.2.a) “2. *Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas:* a) *Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad;*”

⁹⁵ Naciones Unidas, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 15, HRI/GEN/1/Rev.7 at 117 (2002).

el Saneamiento que Imponen los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos, presentado en dos mil siete (2007).⁹⁶ En este se explora el significado y contenido de los deberes estatales respecto al derecho humano al agua potable salubre. De acuerdo con el documento, el líquido ha de ser: (i) provisto en una cantidad suficiente; (ii) de una calidad adecuada; (iii) accesible físicamente;⁹⁷ y (iv) asequible para los usuarios,⁹⁸ para considerarse satisfecho este derecho humano. Allí se aclara que una cantidad suficiente de agua abarca el recurso necesario para el saneamiento, usos personales y domésticos (consumo, preparación de alimentos e higiene).⁹⁹ 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-.¹⁰⁰ En cuanto al requisito de la calidad del agua para consumo humano

⁹⁶ 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.

⁹⁷ “Si se adopta un enfoque del agua potable y el saneamiento basado en los derechos humanos, se destaca la importancia de un acceso físico seguro al agua y las instalaciones sanitarias. 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.” 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. 25.

⁹⁸ “En virtud del requisito del precio asequible, los costos directos e indirectos relacionados con el agua y el saneamiento no deben impedir que una persona tenga acceso a agua potable ni deben representar una amenaza a su capacidad para el disfrute de otros derechos, tales como el derecho a la alimentación, la vivienda, la salud y la educación. Estos costos incluyen los gastos de conexión y entrega. Así pues, el marco de derechos humanos no implica que el derecho al agua y el saneamiento deban ser gratuitos, pero destaca que nadie debería estar privado del acceso al agua por no poder pagarla. Por lo tanto, contempla la posibilidad de que, en algunas circunstancias, se suministre agua potable salubre y saneamiento sin cargo, pero no establece esta posibilidad como regla.” 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. 28.

⁹⁹ 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.

¹⁰⁰ 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*

tenemos que este estaría dado por la ausencia de elementos ajenos que puedan poner en riesgo la vida o la salud de quien la bebe.¹⁰¹

6.1.5. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues este constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). En concordancia con este entendimiento, la Corte ha establecido por lo menos tres campos de aplicación donde la protección del derecho al agua resulta de importancia suprema. El primero de estos está dado por el corte del servicio de acueducto, debido a la imposibilidad de pago de los usuarios. El segundo se refiere a la falta de redes de acueducto y/o escasez del líquido vital. Por último, está la afectación de las fuentes hídricas debido a factores de contaminación. Se pasará a exponer cada uno de estos tres escenarios y a establecer en qué campo se encuentra la situación concreta que ha de decidirse.

6.1.6. La jurisprudencia constitucional ha sido constante en proteger los derechos de las personas que se ven privadas del agua potable en sus viviendas debido a no poder asumir el costo derivado de la prestación del servicio de acueducto. Así, la sentencia T-717 de 2010¹⁰² definió dos procesos acumulados en los que se estudiaba la situación de dos mujeres que tenían hijos menores y que, debido a sus circunstancias económicas, no podían asumir el pago del servicio público domiciliario de acueducto y otros de naturaleza semejante, lo que generaba afectaciones a sus derechos al agua potable, a la vida, a la salud y a la integridad física. En revisión, la Corte Constitucional denegó una de las tutelas y concedió la otra, debido a que en la primera no se probó que la imposibilidad de sufragar la factura de servicios públicos se debía a circunstancias que resultaban insuperables para la actora, mientras que en el segundo sí. En consecuencia, ordenó a la empresa prestadora que restableciera el servicio suspendido.

Esta misma Corporación, por medio de la providencia T-980 de 2012,¹⁰³ decidió una acción de tutela impuesta por un hombre de avanzada edad quien, por circunstancias ajenas a su poder, no pudo pagar las cuentas de servicios públicos, lo que llevó a que le suspendieran el servicio de acueducto en afectación de sus derechos a la vida, al agua potable y al bienestar físico en condiciones dignas y justas, según enunció el tutelante. La Corte protegió los derechos del accionante y ordenó a la empresa de servicios públicos reconectar al usuario y llegar a un acuerdo de pago con aquel.

Equitativo al Agua Potable y el Saneamiento que Imponen los Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos., A/HRC/6/3, 2007, párr. 15.

¹⁰¹ 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. 17.

¹⁰² Corte Constitucional, sentencia T-717 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰³ Corte Constitucional, sentencia T-980 de 2012. M. P. Nilson Pinilla Pinilla. A. V. Alexei Julio Estrada.

Por último, cabe mencionar la sentencia T-424 de 2013,¹⁰⁴ en la que se ventiló el caso de una mujer, quien tenía a sus hijos menores viviendo con ella en una vivienda arrendada. Al grupo familiar le fue suspendido el servicio de acueducto debido a la falta de pago de las facturas. La Corte Constitucional confirmó parcialmente el fallo objeto de revisión al considerar que la accionante no cumplía las condiciones para que se tutelasen sus derechos, toda vez que nunca intentó renegociar la deuda con el prestador del servicio. Con todo, la Corte ordenó a la empresa de servicios públicos que llegara a un acuerdo de pago con la accionante.

En el escenario de protección transcrito, la Corte ha establecido un conjunto de reglas que han de ser aplicadas a casos similares, dentro de las cuales se encuentran: (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;¹⁰⁵ (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*”¹⁰⁶; (iv) el contenido del derecho al igual incluye las características de disponibilidad, calidad, accesibilidad, asequibilidad y aceptabilidad; (v) la tutela no resulta procedente para acceder a la reconexión cuando el accionante utilizó medios ilegales para hacerse al preciado líquido.

Conviene además mencionar que la Corte ha concretado el significado de los criterios que constituyen el contenido del derecho al agua. Respecto a la disponibilidad se tiene que esta haría referencia al abastecimiento del líquido en cantidades idóneas para satisfacer las necesidades de las personas y hogares, que debe ajustarse de conformidad a las particularidades de los sujetos y del contexto. Por su parte, la calidad refleja la potabilidad del recurso, es decir que el mismo esté libre de agentes que puedan poner en riesgo la vida o la salud de quien la consume. En cuanto a la accesibilidad y la asequibilidad, se ha dicho que estos remiten a la ausencia de medidas discriminatorias y a la no interposición de barreras físicas o económicas, así como al acceso a información sobre el líquido. Por último, la aceptabilidad incluye el respeto por los valores culturales del sitio donde se accede al servicio y por prerrogativas como la intimidad de los usuarios. Una vez analizado este primer espacio de protección constitucional es necesario evaluar los dos restantes.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, sentencia T-424 de 2013. M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. S. V. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁰⁵ Corte Constitucional, sentencia T-717 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa.

¹⁰⁶ Corte Constitucional, sentencia T-717 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa.

6.1.7. Son muchos los casos abordados por la Corte donde se debate la falta de provisión de agua potable debido a la inexistencia de red de acueducto o del líquido en sí mismo. Así, la sentencia T-381 de 2009¹⁰⁷ decidió el caso de un grupo de ciudadanos que vieron desaparecer un conjunto de manantiales de los que se surtían de agua potable las parcelas de su propiedad, debido a la construcción de un túnel vial, en detrimento de su derecho fundamental al agua potable. La Corte Constitucional concedió la tutela y ordenó que se conformase un comité técnico para determinar en un plazo de seis (6) meses cuál era la solución idónea para garantizar el suministro definitivo de agua y, a continuación, dispuso que se ejecutase dicha solución.

Al año siguiente, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia T-143 de 2010,¹⁰⁸ estudió el caso de dos comunidades indígenas que se vieron privadas del acceso al suministro de agua extraída de un pozo, luego de que este se desplomara por un temblor. Los accionantes llegaron a un acuerdo con el Municipio de Puerto López y el Departamento del Meta para lograr la provisión del líquido, acuerdo luego incumplido por las autoridades públicas. En consecuencia, los actores se dieron a la tarea de interponer acción de tutela para lograr la protección de su derecho a la subsistencia como comunidades indígenas, al agua, la salud y la vida digna. La Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales de las comunidades y sus integrantes y ordenó el suministro provisional de agua potable a los afectados en cantidades suficientes para satisfacer sus necesidades, ello hasta tanto se contase con una solución permanente para su situación. Además, la Corte otorgó un plazo de dos meses para que las administraciones municipal y departamental adoptasen un plan real y concreto sobre la forma (tiempo, modo y lugar), en que habría de ponerse en marcha el proyecto de política pública, la cual habría de contar con participación real y efectiva de las comunidades en sus fases de diseño, puesta en marcha y evaluación.

Por su parte, la sentencia T-091 de 2010¹⁰⁹ resolvió el caso de una familia que recibía el suministro de agua potable de forma intermitente por parte de la empresa de servicios públicos domiciliarios. La cabeza del hogar interpuso acción de tutela para que se protegiese el derecho fundamental a la vida de los miembros de la familia. El juzgado que conoció la tutela en única instancia la denegó, argumentando que no se había probado la existencia de un perjuicio irremediable y que hubiese sido óptimo que la accionante acudiera a una acción popular. La Corte Constitucional concedió la acción constitucional y dispuso que se regularizase el servicio de acueducto, para lo cual ordenó que se llevaran a cabo los estudios y obras necesarias para tal fin.

¹⁰⁷ Corte Constitucional, sentencia T-381 de 2009. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰⁸ Corte Constitucional, sentencia T-143 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa. A. V. Mauricio González Cuervo.

¹⁰⁹ Corte Constitucional, sentencia T-091 de 2010. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

Igualmente, la sentencia T-418 de 2010¹¹⁰ se inscribe en esta línea de decisión. Aquella resolvió una tutela interpuesta por habitantes de una vereda en el Municipio de Arbeláez en contra la administración local y la Asociación de Usuarios del Acueducto Regional VELU, debido a que no se les estaba prestando el servicio de agua potable; lo que, según los accionantes, vulneraba sus derechos al agua, a la vida y a la salud. La Corte Constitucional tuteló los derechos de los accionantes y ordenó una serie de mandatos complejos para tal fin. Así pues, se ordenó a la administración municipal que diseñara un plan específico con fechas, plazos, mecanismos de monitoreo y seguimiento, para garantizar que los habitantes de la zona no fueran los últimos de la fila en acceder al servicio de agua en cantidades suficientes y salubres, el cual debería contar en todas sus fases con participación real y efectiva de las personas afectadas y vinculadas al proceso. A su vez, se dispuso el envío de copias a las entidades del Ministerio Público para que estas acompañasen el cumplimiento del fallo y la puesta en marcha del plan.

También se prescribió que la Alcandía realizara informes bimensuales y precisos (incluyendo fechas, horas y datos concretos) de las acciones realizadas para cumplir con la sentencia, el cual debería remitirse al juzgado de primera instancia, a la Sala de Revisión de la Corte Constitucional, y a las demás personas y entidades vinculadas al proceso o al cumplimiento del fallo. Además, se decretó la provisión de agua potable a los afectados de forma provisional, utilizando el método que se considerase adecuado, hasta tanto se regularizase el abastecimiento de agua por medio del acueducto.

De manera posterior, la Corte Constitucional profirió el fallo T-616 de 2010,¹¹¹ en la que se acumularon dos expedientes. En ambos casos se interpusieron acciones de tutela contra empresas de servicios públicos para salvaguardar sus derechos fundamentales a la vida digna, la salud y al agua, debido a que no existían redes de acueducto en la zona donde residían o el suministro de agua se hacía de forma intermitente. El fallo tuteló los derechos de los accionantes y ordenó a las empresas de servicios públicos proceder a la provisión de agua potable a las viviendas que no contaban con el servicio, y a las administraciones municipales crear un plan para garantizar el suministro legal del líquido de forma permanente.

En las sentencias citadas, la Corte ha acogido una serie de reglas aplicables a casos similares que conviene concretar. Ha dicho la Corporación que: (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

¹¹⁰ Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010. M. P. María Victoria Calla Correa. A. V. Mauricio González Cuervo.

¹¹¹ Corte Constitucional, sentencia T-616 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

un plan con contenidos, forma de diseñarlo, ponerlo en marcha y evaluarlo;¹¹² (iv) el derecho al agua se encuentra unido de forma indivisible e interdependiente a los demás derechos fundamentales;¹¹³ (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;¹¹⁴ (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.”*¹¹⁵

Hasta aquí hemos visto como la Corte ha protegido el derecho a contar con el suministro continuo de agua potable en casos en los que la provisión no se realizaba por escasez del recurso o falta de infraestructura necesaria. Si bien la situación concreta de Villa Constanza guarda una relación significativa con los hechos que han dado lugar a las tutelas mencionadas, es preciso explorar el tercer campo de protección constitucional del derecho al agua antes de evaluar la vulneración del derecho al agua en el caso concreto.

6.1.8. La Corte Constitucional no ha sido ajena a la protección del medio ambiente por situaciones de contaminación. En la sentencia T-406 de 1992¹¹⁶ la Corporación resolvió una acción de tutela interpuesta por un individuo para garantizar sus derechos a la salubridad pública, al ambiente sano y a la salud, que se vieron amenazados por parte de las Empresas Públicas de Cartagena debido a que esta entidad puso en funcionamiento un alcantarillado que no estaba terminado, lo que generó el desbordamiento de aguas negras y malos olores en la zona donde residía el accionante. La Corte tuteló los derechos del accionante y ordenó la terminación del alcantarillado en un plazo máximo de tres (3) meses, así como el establecimiento de medidas provisionales encaminadas a hacer cesar las molestias y perjuicios a los habitantes del sector.

De igual forma, en la sentencia T-092 de 1993¹¹⁷ la Corte Constitucional conoció el caso de un ciudadano que interpuso acción de tutela contra la administración municipal de Villavicencio para proteger su derecho

¹¹² Corte Constitucional, sentencia T-143 de 2010. M. P. María Victoria Calle Correa. A. V. Mauricio González Cuervo.

¹¹³ Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010. M. P. María Victoria Calla Correa. A. V. Mauricio González Cuervo.

¹¹⁴ Corte Constitucional, sentencia T-418 de 2010. M. P. María Victoria Calla Correa. A. V. Mauricio González Cuervo.

¹¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-616 de 2010. M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

¹¹⁶ Corte Constitucional, sentencia T-406 de 1992. M. P. Ciro Angarita Barón. A. V. José Gregorio Hernández Galindo.

¹¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-092 de 1993. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

fundamental a la vida, así como sus “*derechos colectivos y del medio ambiente*”. La vulneración *iusfundamental* habría derivado de la utilización de un lote, ubicado en una zona rural, para la construcción de un relleno sanitario, lo que generaba un riesgo para las comunidades aledañas porque el terreno para la disposición de basuras se encontraba cerca de las fuentes hídricas utilizadas para consumo humano. La Corte protegió los derechos del actor, prohibió utilizar el lote en cuestión para construir allí el relleno sanitario y contar con estudios técnico-ambientales favorables antes de construirlo en cualquier otro lugar.

En la misma línea de decisión, la Corte Constitucional, por medio de la sentencia T-231 de 1993,¹¹⁸ resolvió una acción de tutela presentada por una persona en contra del Municipio de Cúcuta, debido a que consideró que su derecho a la vida era puesto en riesgo por el mal estado de un tubo desagugador de aguas lluvias, que se había convertido en un foco de infecciones. El Tribunal Superior de Cúcuta denegó la tutela por improcedente, al considerar que en este caso debía acudirse a la acción popular y no a la tutela. La Corte concedió la tutela impetrada y ordenó que se realizaran las acciones necesarias para limpiar el caño contaminado en un término de treinta (30) días. De igual forma, por medio de la decisión se comisionó al juez de instancia para vigilar el cumplimiento de la sentencia e informar a la Sala de los avances en este sentido.

Adicionalmente, en la sentencia T-471 de 1993¹¹⁹ se decidió el caso de un ciudadano afectado en sus derechos a la vida, la salud y el saneamiento ambiental, debido a que las Empresas Públicas Municipales de Garzón arrojaban basuras en un lote de su propiedad. La afectación provenía de la contaminación generada por las basuras a un río cercano, del cual varios pobladores extraían el líquido para consumo humano, además de los malos olores provenientes de la quema de basuras. La Corporación tuteló los derechos fundamentales conculcados y emitió una serie de órdenes complejas para lidiar con esta situación. Así, ordenó al prestador de servicios públicos disponer los medios necesarios para frenar el arrojado de basuras en el lote, así como controlar los malos olores que se desprendían del sitio. También se remitieron copias a la Fiscalía General de la Nación para que investigara si se había atentado contra los recursos naturales y se comisionó al juez de instancia para verificar por el cumplimiento del fallo.

Por su parte, la sentencia T-171 de 1994¹²⁰ se ocupó del caso de un grupo de ciudadanos que accionaron por medio de tutela al Municipio de Barrancas para lograr la protección de sus derechos fundamentales a la vida y a la salud, debido a que la mala construcción de unos canales de desagüe generó riesgo de inundación para sus viviendas. La Corte Constitucional tuteló los derechos vulnerados, ordenó a la administración municipal y departamental que dentro

¹¹⁸ Corte Constitucional, sentencia T-231 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹¹⁹ Corte Constitucional, sentencia T-471 de 1993. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

¹²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-171 de 1994. M. P. José Gregorio Hernández Galindo.

de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la sentencia, procediesen a iniciar las obras necesarias para reparar el canal de desagüe y comisionó al juez de instancia para que velase por el cumplimiento del fallo.

Entretanto, la sentencia T-410 de 2003¹²¹ resolvió el caso de un concejal, quien en nombre propio y de otros habitantes del lugar interpuso acción de tutela en contra del Alcalde y la Empresa de Servicios Públicos de Versalles, debido a que el agua destinada para consumo humano no era potable, lo que a juicio del actor ponía en riesgo sus derechos a la vida, la salud, el saneamiento ambiental, de los niños, así como derechos colectivos y del ambiente. La Corte amparó los derechos fundamentales de los residentes del lugar, al considerar que el agua reviste una importancia suprema para la vida humana y la garantía de otros derechos fundamentales, y por lo tanto dispuso que la administración municipal y la empresa de servicios públicos iniciasen los trámites administrativos, presupuestales y financieros necesarios para prestar el servicio público de acueducto con las condiciones de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad adecuados, de tal forma que el problema fuese resultado en un plazo de seis (6) meses. De igual forma, se ofició al Personero Municipal y al juzgado de instancia para que vigilaran la satisfacción de las órdenes impartidas.

Un caso de contaminación similar fue decidido en la sentencia T-154 de 2013.¹²² En este fallo se resolvió una tutela interpuesta por una persona en contra de Drummond Ltda., que se basó en la afectación de sus derechos a la vida, salud, intimidad, ambiente sano y a los derechos de los niños. De acuerdo con el actor, una mina de carbón propiedad de la accionada funcionaba veinticuatro (24) horas por día, generando contaminación sobre varios elementos del entorno, incluidas las fuentes de agua para consumo humano. En este caso, la Corte amparó los derechos comprometidos y profirió una serie de órdenes complejas, del tipo de aquellas establecidas en la sentencia T-418 de 2010, antes citada.

Por último, conviene traer a colación la sentencia T-028 de 2014.¹²³ Este proceso fue iniciado por una ciudadana quien presentó acción de tutela contra una empresa de acueducto en Maicao, debido a que el servicio prestado por esta en términos de “*continuidad, regularidad, calidad, eficiencia y proporcionalidad*” no se ajustaba a lo estatuido en Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones.*”, en especial en lo referente a la salubridad del agua. Al entender de la tutelante, esta situación vulneraba sus derechos fundamentales a la vida digna, salud y debido proceso. La Corte Constitucional decidió resguardar los derechos fundamentales de la accionante, al considerar que el derecho al agua reviste un carácter fundamental, especialmente cuando con el recurso se pretende satisfacer necesidades básicas del ser humano.

¹²¹ Corte Constitucional, sentencia T-410 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

¹²² Corte Constitucional, sentencia T-154 de 2013. M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

¹²³ Corte Constitucional, sentencia T-028 de 2014. M. P. María Victoria Calle Correa.

En consecuencia la Corte adoptó una serie de órdenes complejas, dentro de las cuales se encontraba el abastecimiento provisional de agua a los afectados, de acuerdo a los estándares de cantidad establecidos por la Organización Mundial de la Salud, por medio de un medio idóneo para tal fin, hasta tanto se diera una solución permanente al problema de suministro de agua. También se ordenó a la administración municipal diseñar una política pública para el suministro de agua potable en un plazo de seis (6) meses contados desde la notificación de la sentencia, con fechas y plazos precisos, mecanismos de monitoreo y seguimiento, espacios para la participación real y significativa de los afectados, recursos administrativos, financieros y presupuestales, que debería de ejecutarse dentro del año siguiente a la notificación de la sentencia. Además, se remitieron copias de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que acompañaran el cumplimiento de la sentencia. Por último, se conminó a la Alcaldía de Maicao y a la empresa prestadora del servicio para que enviaran informes bimestrales concretos del avance en el cumplimiento de la sentencia al juez de instancia, a la Sala de Revisión de la Corte Constitucional y a las entidades a las que se solicitó acompañamiento para el cumplimiento del fallo.

Dentro de las reglas jurisprudenciales establecidas por la Corporación en este último escenario de protección del derecho al agua podemos encontrar: (i) la contaminación del agua para consumo humano pone en riesgo los derechos a la vida, vivienda digna, salud y vida digna;¹²⁴ (ii) es deber del Estado garantizar el saneamiento ambiental a las personas que habitan el territorio nacional;¹²⁵ (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 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*”;¹²⁶ (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.¹²⁷

¹²⁴ Corte Constitucional, sentencia T-231 de 1993. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

¹²⁵ Corte Constitucional, sentencia T-092 de 1993. M. P. Simón Rodríguez Rodríguez.

¹²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-171 de 1994. M. P. José Gregorio Hernández Bermúdez

¹²⁷ 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

6.1.9. Ahora bien, de vuelta al caso del acueducto de Villa Constanza, se tiene que, de acuerdo a lo contemplado en las sentencias transcritas, uno de los requisitos que debe cumplirse para la provisión del derecho al agua es que esta sea salubre o de calidad. A su vez, se definió este requisito como la ausencia de impactos negativos en la salud de quien bebe del líquido durante toda su vida.

6.1.10. Con certeza, en el caso objeto de análisis existe un serio problema de calidad del agua para consumo humano que es suministrada a los habitantes de Villa Constanza. En varias ocasiones el líquido ha sido catalogado por las entidades de salubridad como no apta para el consumo humano, debido a la presencia de *coliformes totales*, *E. coli* y niveles inaceptables de *cloro residual*. También se le ha asignado un nivel de riesgo alto. Lo anterior nos permite afirmar que se está incumpliendo el criterio de salubridad, como uno de los elementos que definen el derecho humano y fundamental al agua.

6.1.11. El estado insalubre del agua de la zona, de acuerdo a documentación que consta en el expediente, no solo se debe a su falta de tratamiento, sino a una situación de contaminación de las fuentes que surten al acueducto por aguas residuales provenientes del alcantarillado. La anterior situación es, a todas luces, inaceptable desde un punto de vista constitucional, como se pasa a explicar.

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 trascurso 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.”

7. Vulneraciones a derechos fundamentales derivados de la provisión de agua no apta para el consumo humano

7.1. Derecho al agua¹²⁸

Villa Constanza es un caso paradigmático de negligencia en la prestación de servicios públicos. Se tiene que el mal estado del alcantarillado ha repercutido en la salubridad del agua que es suministrada por medio de la red de acueducto, en detrimento del derecho fundamental al agua de la accionante y las demás personas que consumen el líquido no tratado. El derecho lesionado tiene un carácter personal en este caso, puesto que el recurso no potable se destina a la satisfacción de necesidades inmediatas de los residentes de la zona, incluyendo el consumo humano.

Por lo anterior, nos encontramos frente a una vulneración del derecho al agua tanto en su dimensión de abstención como prestacional. En cuanto a la primera se tiene que la lesión al derecho fundamental se derivó del quebrantamiento del deber de no contaminar los afluentes de los cuales se extrae el líquido. Asimismo, se está en presencia de una vulneración del derecho al agua en su faceta prestacional, en razón a la mala construcción alcantarillado y la falta de tratamiento al agua del acueducto.

En relación con la insalubridad del agua suministrada a los habitantes de Villa Constanza, se tiene que la Secretaría de Salud del Huila ha dado fe de la mala calidad del líquido provisto por medio del acueducto. En marzo de dos mil dos (2002), esta entidad indicó que el agua no era apta debido a que el nivel de cloro residual era de 0.00 y el nivel de alcalinidad total era de 150, cuando los niveles de potabilidad son de entre 0.2 y 1 para el primer marcador y menor a 100 para el segundo.¹²⁹ De igual forma, en marzo de dos mil siete (2007) la misma entidad señaló que el líquido no era potable por tener un nivel de cloro

¹²⁸ En este punto resulta propicio traer a colación el caso *Mazibuko and others v. City of Johannesburg and others*, fallado en 2010 por la Corte Constitucional de Sudáfrica. En él se discutía la constitucionalidad de una política pública para el manejo del suministro de agua potable a una comunidad en Soweto. De un lado, la Corte tuvo que decidir si otorgar seis kilolitros (6KL) de agua gratis por mes a cada familia de esta comunidad de escasos recursos (política pública de agua básica gratuita) contradecía los mandatos constitucionales; Por el otro, debió el Tribunal establecer si era conforme a derecho la instalación de contadores pre-pagados en las viviendas. La Corte encontró que la política de agua básica era constitucional, en tanto que era una medida que se ajustaba al parámetro de razonabilidad, que resultaba ser el estándar aplicable al caso concreto. A su vez, el fallo encontró que la instalación de los nuevos contadores también era ajustada a la ley. La Corte Sudafricana encontró que el problema de escasez de agua y dificultad en el acceso al bien se encontraba en estrecha relación con problemas históricos de aquella sociedad, lo que explicaba por qué las mujeres tenían más dificultades en acceder al servicio de agua potable o las disparidades en la calidad del servicio de acueducto prestado en zonas que estaban reservadas para ser habitadas por blancos y aquellas destinadas para servir de residencia de personas negras. Ahora bien, uno de los elementos más importantes contenidos en esta sentencia fue el análisis realizado por el Tribunal del papel que cumplen los jueces en el establecimiento del contenido de derechos económicos y sociales. El fallo establece que si bien no es una obligación exigible para el Estado realizar la provisión de agua a cada ciudadano que lo solicite, si existe un deber de “*tomar medidas legislativas y de otro tipo progresivamente para materializar el logro del derecho al acceso a agua suficiente, dentro de los recursos disponibles.*” Por esta vía el Tribunal expresó los condicionamientos constitucionales aplicables a la exigibilidad de derechos económicos y sociales: (i) razonabilidad; (ii) realización progresiva; (iii) cumplimiento de acuerdo al máximo de recursos disponibles.

¹²⁹ Expediente, folio 52.

residual de 0.00 y un nivel de alcalinidad de 148.00.¹³⁰ Además, en noviembre dos mil doce (2012), la muestra recolectada en el acueducto de la zona dio un resultado no aceptable, toda vez que su nivel de cloro residual libre fue de 0.21, cuando los valores aceptables para aquellas fechas eran de entre 0.3 y 2.0.¹³¹ También en mayo de dos mil trece (2013), la Secretaría de Salud Departamental del Huila declaró que el agua no era aceptable, toda vez que en la misma se hallaron cloriformes totales, con un resultado de 1.00, y presencia de E. coli, con un resultado de 1.00, cuando los valores aceptables de los mismos son de 0.00.¹³² También en noviembre de dos mil trece (2013), la muestra resultó no ser aceptable, al presentar los mismos resultados con presencia de coliformes totales y E. coli.¹³³ Más recientemente, en junio dos mil catorce (2014), la Secretaría de Salud del Huila estableció que el agua de Villa Constanza no era aceptable, por tener un nivel de cloro residual de 0.23 y de coliformes totales de 1.00.¹³⁴

También se deja constancia que en todos estos reportes se ha señalado que el nivel de riesgo del líquido suministrado por medio del acueducto es alto. Se lee en el reporte de junio de dos mil catorce (2014) que “(...) según los parámetros analizados, la muestra de agua se clasifica en nivel de riesgo: ALTO. Presenta valores para Cloro residual libre, Coliformes totales, que la apartan de los valores aceptables desde el punto de vista Fisicoquímico, Microbiológico según la resolución 2115 de 2007 del MPS/MAVDT.”¹³⁵ De esta forma, se tiene certeza que el agua de la zona no es apta para el consumo humano.

Sería 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.

En el caso concreto se tiene que si bien la Alcaldía de Palermo ha informado que existe un plan para garantizar el suministro de agua potable salubre a Villa Constanza, el mismo no cumple con los requerimientos exigidos por la jurisprudencia constitucional para este tipo de casos. Para empezar, el plan no establece un plazo máximo de tiempo en el cual ha de darse una solución definitiva al problema de insalubridad del agua de Villa Constanza. Tampoco se establecen acciones concretas sobre cómo ha de superarse el problema, pues en el plan se asignan labores genéricas como “(...) propender que la empresa Amborco S. A. ceda la administración del acueducto”,¹³⁶ “Hacer

¹³⁰ Expediente, folio 159.

¹³¹ Expediente, folio 166.

¹³² Expediente, folio 170.

¹³³ Expediente, folio 173.

¹³⁴ Expediente, cuaderno de revisión, folio 61.

¹³⁵ Expediente, cuaderno de revisión, folio 61.

¹³⁶ Expediente, cuaderno de revisión, folio 190.

una oferta de compra a los representantes de la empresa Amborco S. A.”¹³⁷ o “*Adelantar un proceso que contemple una alternativa efectiva drástica para garantizar el agua potable*”,¹³⁸ pero no se consagran tareas específicas para superar la problemática.

A paso seguido, llama la atención de la Sala que la comunidad de Villa Constanza parece no haber participado de forma efectiva en la elaboración del mismo, pues se menciona que el plan se socializó con ellos, pero no se informa el grado de incidencia que los habitantes del sector afectados por la problemática tuvieron en el diseño del mismo. Además, se pone de presente que no hay claridad sobre cuáles han de ser los mecanismos de monitoreo contemplados para verificar el avance del plan, ni el grado de supervisión que los residentes de la urbanización tendrán sobre el mismo. Por lo anterior, se ordenará que se ajuste el plan a los parámetros desarrollados por la jurisprudencia constitucional sobre la materia.

Por otro lado, se ha establecido por la jurisprudencia que si se inicia por parte del Estado, o un particular que cuente con su aval, la construcción de una obra de infraestructura relacionada con la prestación de un servicio público, existe un deber de continuar la obra hasta su culminación de la forma más eficiente e idónea. Si bien en el caso del acueducto de Villa Constanza se podría aducir que se cuenta con la infraestructura de acueducto y alcantarillado necesaria para la prestación del servicio, lo cierto es que se han incumplido los parámetros de eficiencia e idoneidad aplicables a este caso. Constan en el expediente del proceso claras evidencias de que las redes de alcantarillado y acueducto no se encuentran en condiciones que les permitan operar como es debido.

Tal como se encuentra plasmado en las decisiones de esta corporación, 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.

7.2. Dignidad humana

¹³⁷ *Ib.*

¹³⁸ Expediente, cuaderno de revisión, folio 191.

La Corte Constitucional ha definido que la dignidad humana resguarda tres elementos concretos de protección: (i) vivir como se quiere; (ii) vivir bien; y (iii) vivir sin humillaciones.¹³⁹ La Sala encuentra que en el caso concreto se está vulnerando la dignidad humana de las personas afectadas en la segunda y tercera dimensiones nombradas. Se está impidiendo a los residentes de Villa Constanza vivir bien, toda vez que dentro de las condiciones mínimas para tener una vida decorosa se encuentra el acceso a agua potable. La disponibilidad de líquido salubre no es un lujo que debe estar reservado para aquellos que resultan tener una posición privilegiada dentro de la sociedad, sino que debe ser una posibilidad de todas las personas con independencia de su capacidad de pago u origen.

De forma adicional, se está lesionando el derecho la dignidad humana en lo concerniente a no ser sujeto a humillaciones, en dos sentidos diferenciables. Por un lado, se está afectando el derecho de la tutelante, su núcleo familiar y demás habitantes de la zona a la integridad física, toda vez que estos se encuentran avocados a enfermedades de todo tipo relacionados con la exposición a aguas residuales y el consumo de agua de mala calidad. De otro lado, a los afectados se les está sometiendo a un tratamiento que resulta inaceptable desde el punto de la integridad moral de las personas. Es indigno para un ser humano ser obligado a consumir agua contaminada, en especial durante largos periodos de tiempo y por circunstancias resistibles. La escasez de agua limpia en el caso en comento no deriva de situaciones incontrolables o hechos de la naturaleza, sino de la negligencia de las personas y entidades encargadas de prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Adicionalmente a ello, conviene recordar que situaciones estructurales como el cambio climático, tal como se mencionó de forma previa, configuran un contexto en el cual la contaminación de recursos hídricos, especialmente aquellos destinados para el consumo humano, resulta merecedor de censura constitucional cuando los mismos tienen como origen situaciones prevenibles. En consecuencia, la Sala encuentra acreditada la violación de este derecho fundamental.

7.3. *Derecho a la salud*

Lo afirmado sobre la dignidad humana también puede predicarse del derecho a la salud de los habitantes de Villa Constanza, que también resultó afectado por las circunstancias que rodean el caso concreto. De acuerdo con el art. 49 de la Constitución: “*Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.*” Si bien la jurisprudencia constitucional *ab initio* había tutelado el derecho a la salud solo cuando se encontrase en conexión estrecha con el derecho a la vida, desarrollos posteriores han entrado a catalogarlo como un derecho fundamental autónomo.

¹³⁹ Corte Constitucional, sentencia T-881 de 2002. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

De acuerdo con la OMS, la salud es “(...) *un estado de completo bienestar físico, mental y social, y no solamente la ausencia de afecciones o enfermedades...*”¹⁴⁰ Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 14,¹⁴¹ expresó la forma en la que los Estados-Partes del Pacto han de cumplir con sus obligaciones en relación con el derecho al disfrute del nivel más alto posible de salud.¹⁴² De acuerdo con dicha entidad “(...) *el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que 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.*”¹⁴³

A su vez, el Comité expresó que al nivel más alto de salud posible abarca los principales determinantes de la salud, dentro de los cuales incluyó el derecho al agua limpia potable, a condiciones sanitarias adecuadas y al medio ambiente sano. La Observación General N° 14 también llamó la atención sobre el deber de los Estados “(...) *de adoptar medidas contra los peligros que para la salud representan la contaminación del medio ambiente...*”¹⁴⁴ Por último, el documento resaltó que dentro de las obligaciones básicas del derecho a la salud se encuentra el suministro de agua potable.

A lo largo del expediente se hace mención a que el consumo de agua insalubre ha generado efectos adversos en la salud de los usuarios del servicio de acueducto. Dentro de estos efectos adversos se mencionan varios tipos de afecciones en la piel, infecciones estomacales, hongos, y otro tipo de males. Es importante hacer eco de las palabras de la Relatora Especial para el Derecho al Agua Potable y el Saneamiento, la cual indicó que habitar en un sitio contaminado por aguas residuales amenaza el derecho a la vida, debido a que la exposición prolongada a este tipo de contaminantes puede llevar a la muerte.

Como se pudo apreciar en la reconstrucción jurisprudencial previa, en situaciones similares a esta la Corte Constitucional 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

¹⁴⁰ Corte Constitucional, sentencia T-201 de 2014. M. P. Alberto Rojas Ríos.

¹⁴¹ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

¹⁴² “Los Estados Partes en el Presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.” Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 12.1.

¹⁴³ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

¹⁴⁴ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 14, E/C.12/2000/4, 11 de agosto de 2000.

riesgo, pues el mero suministro de agua contaminada ya de por sí representa una amenaza considerable al derecho a la salud.

7.4. Vivienda digna

Además de los derechos a la vida digna y a la salud, se tiene que también estamos en presencia de una situación que incide de forma negativa en el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. De acuerdo con el art. 49 de la Constitución, *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna...”*. Por su parte, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General N° 4¹⁴⁵ desarrolló el contenido del derecho a una vivienda adecuada, contemplado en el art. 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.¹⁴⁶ De acuerdo con el 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.”*

De acuerdo con la 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.”* Es decir 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.

Ahora bien, en situaciones similares a la que es objeto de revisión por esta Sala la Corte Constitucional ha tutelado el derecho de las personas a contar con agua potable y alcantarillado como componentes del derecho a la vivienda digna. Así, por ejemplo, en la sentencia T-618 de 2011,¹⁴⁷ la Corte conoció el caso de un hombre que interpuso acción de tutela contra la administración municipal de Montería, debido a que su casa no había sido conectada a la red de alcantarillado, situación que llevó a que los miembros de su familia tuviesen problemas de salud. El fallo de tutela protegió los derechos del accionante a la vivienda digna, salud, intimidad e igualdad del accionante. La Sala de decisión indicó que la inacción de las autoridades exponía al actor a situaciones ambientales que limitaban el goce de la

¹⁴⁵ Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General N° 4, 1991.

¹⁴⁶ “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, art. 11.1.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, sentencia T-618 de 2011. M. P. María Victoria Calle Correa.

vivienda digna.

En el caso de Villa Constanza, se ha vulnerado sin lugar a dudas el derecho de la accionante y demás residentes de la zona a contar con una vivienda digna. Esto es diáfano si se considera que las unidades habitacionales en cuestión no cuentan con un servicio de acueducto que respete su prerrogativa de contar con agua de calidad. Contar con servicios de acueducto y alcantarillado se encuentra dentro de las condiciones necesarias para que las viviendas puedan ser consideradas dignas en el caso concreto. Así lo entiende la accionante en su tutela, y en los documentos anexos a la misma, donde se expresa la preocupación de los residentes de la zona por las pésimas condiciones de vida a las que se ven sometidos en razón del inadecuado servicio de acueducto y alcantarillado. Y así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Una razón adicional para considerar que el derecho a la vivienda digna se vulneró en el caso concreto es que las casas carecen 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.

Se concluye entonces que los problemas relacionados con la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado han resultado en una vulneración de los derechos al agua potable, a la vida digna, a la salud y a la vivienda digna. Por lo anterior, deberá concederse la tutela para la protección de estos derechos fundamentales. Con todo, antes de pasar a la parte resolutive de la sentencia, es preciso que se concrete el tipo de medidas a impartir en este caso.

8. Tipo de órdenes a impartir

8.1. La accionante Nancy Suárez Losada solicita que se tomen medidas para conjurar la vulneración de sus derechos fundamentales y de los demás habitantes de Villa Constanza, al paso que pide al juez de tutela que declare la responsabilidad administrativa, disciplinaria y penal de las entidades y funcionarios que identifica como responsables de la afectación.

8.2. Como se ha explicado, la Sala entiende que Amborco S. A. ESP. -en liquidación- desconoció los derechos fundamentales al agua, vida digna, salud y vivienda digna de la accionante, su familia y los miembros de su comunidad, al suministrar agua no apta para consumo humano a los usuarios del sistema de acueducto de Villa Constanza.

8.3. Para la Sala es igualmente claro que el Municipio de Palermo y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios también lesionaron los derechos fundamentales de los afectados, toda vez que omitieron desarrollar acciones concretas para garantizar el suministro de agua salubre a los hogares de la mencionada urbanización. Lo anterior es cierto porque si bien ambas entidades alegan haber cumplido con aquello a lo que estaban obligadas por ley y reglamento, no existe duda que por más de una década han conocido del problema de calidad del agua para consumo humano de la zona, en desconocimiento de los mandatos constitucionales.

La Corte deplora que se utilicen las normas que regulan el actuar y competencias de las accionadas para alegar ausencia de responsabilidad en este caso. Especialmente, considera reprochable el argumento esgrimido por la Superintendencia de acuerdo con el cual la falta de concertación de las muestras de agua del acueducto impedía que la misma ejerciera sus facultades de inspección, vigilancia y control. La Superintendencia no debe dejar desprotegidos a los habitantes de la zona, que han padecido este flagelo durante años.

Otro tanto puede decirse respecto al Municipio de Palermo, pues de acuerdo al artículo 5 de la ley de servicios públicos, le corresponde a estos entes territoriales asegurar que la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado se haga de forma eficiente. La Alcaldía de Palermo y la Secretaría de Salud Local han debido agotar todos los recursos a su disposición para conseguir que el agua del acueducto de Villa Constanza fuese salubre. Ninguna excusa es válida para que por más de una década esta labor se haya dilatado, en detrimento de la dignidad de las familias afectadas.

8.4. Con todo, si bien la Sala reconoce que hubo fallas en el proceder del operador de servicios públicos y las entidades encargadas de velar por la prestación eficiente de los servicios de acueducto y alcantarillado, no puede en esta instancia proceder a hacer las declaraciones de responsabilidad que solicita la tutelante. La responsabilidad de las entidades, funcionarios y empleados en los distintos ámbitos señalados ha de ser acreditada en los procesos legalmente establecidos para dicho efecto, que no pueden ser desplazados por el juez constitucional, so pena de lesionar los derechos de los accionados a la defensa y al debido proceso.

8.5. Sin embargo, el juez de tutela cuenta con amplias facultades para hacer cesar la situación de amenaza y vulneración de derechos fundamentales en el caso concreto. Esta Corporación ha reconocido la necesidad de adoptar órdenes complejas en situaciones semejantes a la que aquí se decide, por lo que se procederá en conformidad.

8.6. En primer lugar, la Corte ordenará a Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, a la Alcaldía de Palermo y a la Secretaría de Salud Municipal que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia procedan a

proporcionar agua potable salubre a la accionante y demás habitantes de Villa Constanza en una cantidad que habrá oscilar, cuando menos, entre cincuenta (50) y cien (100) litros de agua por persona por día, mediante los mecanismos que consideren más eficientes.¹⁴⁸ La provisión temporal del líquido habrá de mantenerse hasta tanto se cuente con una solución definitiva para el problema de insalubridad del agua distribuida por medio de la red de acueducto. Se aclara que, si bien de acuerdo con la Alcaldía de Palermo una medida de este tipo ya se encuentra en marcha, no se tiene conocimiento de si la misma cumple con los estándares constitucionales de cantidad de agua suministrada por día, ni el plazo por el cual se contempló mantener vigente la medida. Lo anterior hace necesario que se expida una orden en este sentido.

La Sala considera que una medida de este tipo resulta viable toda vez que la Alcaldía Municipal de Palermo ya se encuentra proporcionando agua potable a usuarios del servicio, cuando menos de forma parcial, lo que constituye una muestra inequívoca de que cuenta con capacidad para llevar a cabo esta medida. Así mismo, Amborco S. A. ESP. –en liquidación- no es el único prestador del servicio de acueducto de la zona, por lo que existen otras fuentes de agua alternativas de las cuales puede extraerse el líquido para consumo de los habitantes de Villa Constanza. Por último, la viabilidad de la medida también se soporta en el hecho que se trata de un número cierto de unidades familiares a las que habría que suplir con el suministro provisional de agua, las cuales rondan un número de ciento noventa (190) familias. De esta forma, no se identifican impedimentos insalvables de tipo técnico para garantizar la provisión de agua potable a los habitantes de la zona.

8.7. En segundo lugar, se ordenará a Amborco S. A. ESP. -en liquidación- y a la Alcaldía de Palermo que dentro del plazo de un mes calendario procedan a ajustar el plan existente para garantizar de forma definitiva la prestación eficaz de los servicios públicos de agua potable salubre y alcantarillado a los parámetros constitucionales aplicables al caso, referidos a que el plan debe

¹⁴⁸ Esto, según lo manifestado en el 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 relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos, así: “[s]i bien incumbe a cada país determinar el volumen mínimo razonable de agua necesaria para satisfacer los usos personales y domésticos, las cifras suministradas en las publicaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS) pueden servir de orientación útil. Por consiguiente, se necesitan entre 50 y 100 litros de agua por persona por día para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud (31). El umbral de 25 litros por persona por día representa el nivel mínimo para mantener la vida, pero esta cantidad plantea problemas de salud, ya que es insuficiente para atender las necesidades de higiene básica y consumo (32). En los casos de emergencia, tales como desastres naturales, conflictos o situaciones después de los conflictos, el Manual del Proyecto Esfera sugiere un abastecimiento básico de 7,5 a 15 litros mínimos por persona y por día, ya que puede no haber suficiente agua disponible para atender a todos los usos personales y domésticos (33). Estas diversas cantidades son indicativas, ya que pueden cambiar con arreglo a un contexto en particular, y pueden diferir en el caso de algunos grupos, debido a su estado de salud, trabajo, condiciones climáticas, exigencias culturales u otros factores”. Este informe se presentó en cumplimiento de la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos de 27 de noviembre de 2006, sobre “los derechos humanos y el acceso al agua”, en la cual el Consejo pidió a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos que, teniendo en cuenta las opiniones de los Estados y otros interesados, efectuara un estudio detallado sobre el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos.

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 Villa Constanza habrá de tener participación real y significativa en su elaboración y este deberá ser ejecutado en un periodo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación del presente fallo. 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 Cuarto Civil del Circuito de Neiva, que velará por el cumplimiento de esta sentencia.

8.8. En tercer lugar, se remitirán copias de la sentencia a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Palermo, para que acompañen la ejecución del plan y hagan seguimiento a sus avances.

8.9. En cuarto lugar, se solicitará a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Superintendencia de Servicios Públicos, 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 estas entidades.

8.10. En quinto lugar, y con sujeción al principio de *quien contamina paga*,¹⁴⁹ se ordenará a la Alcaldía de Palermo que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie las acciones pertinentes para diseñar y ejecutar un plan para limpiar las fuentes de agua que fueron contaminadas por el alcantarillado de Villa Constanza. La limpieza total de los cuerpos de agua no podrá tomar más de seis (6) meses, su costo deberá ser asumido por el prestador del servicio y la Alcaldía de

¹⁴⁹ Para entender este concepto, conviene mencionar el caso, *Vellore Citizens Welfare Forum vs. Union of India & ors.*, decidido por la Corte Suprema de la India en 1996. En aquella ocasión, un grupo de personas presentó una petición debido a un caso de contaminación producido por aguas residuales provenientes de un grupo de curtidurías, las cuales utilizaban agentes químicos en su proceso productivo. Las aguas contaminadas no eran tratadas antes de ser arrojadas en campos agrícolas y afluentes que desembocaban en un río, del cual la mayoría de los residentes de la zona disponía de agua para el consumo humano. La Corte en su decisión hizo énfasis en el concepto de desarrollo sostenible y estableció un conjunto de principios que se encuentran atados a este, incluyendo: “la equidad inter-generacional, el uso y conservación de recursos naturales, la protección ambiental, el principio de precaución, el principio de quien contamina paga, la obligación de ayudar y cooperar, la erradicación de la pobreza y la ayuda financiera a los países en desarrollo”. La Corte entendió que los principios de precaución y “quien contamina paga”, hacían parte de la normatividad ambiental del país y que las actuaciones de las industrias iban en contravía de los derechos de las personas a un ambiente libre de contaminación, así como al aire y agua limpios. Dentro de las órdenes emitidas por el tribunal se encontraban el pago de compensaciones a las familias y personas afectadas por la polución, así como el pago del importe necesario para reparar el daño causado al ambiente. Además, el tribunal estableció que no pagarse el costo del daño se debería proceder al cierre de la industria contaminante y ordenó a las compañías adaptarse a los estándares ambientales aplicables al caso. Por último, la sentencia ordenó a la corte de instancia hacer monitoreo al cumplimiento de esta decisión.

Palermo. Este trabajo, conforme a sus competencias, deberá ser monitoreado por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Las anteriores órdenes se toman en consideración a la situación precaria de las personas afectadas, así como al contexto de cambio climático que precisa una protección inaplazable de los derechos fundamentales relacionados con la preservación de los recursos hídricos existentes dentro del territorio nacional.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR PARCIALMENTE la sentencia proferida en única instancia por el Juzgado Cuarto (4º) Civil del Circuito de Neiva, el nueve (9) de mayo de dos mil catorce (2014), dentro de la acción de tutela promovida por Nancy Suárez Losada, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de la Urbanización Villa Constanza, 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-, en tanto negó por improcedente la protección de los derechos fundamentales cuyo amparo se solicitó. En su lugar, **TUTELAR**, además, los derechos al agua potable, a la vida, a la salud y a la vivienda digna de la señora Nancy Suárez Losada, su familia y demás miembros de la urbanización Villa Constanza. **CONFIRMAR** los numerales segundo y tercero de la sentencia, en lo referente a la protección del derecho de petición de la accionante.

Segundo.- ORDENAR a Amborco S. A. ESP. -en liquidación-, a la Alcaldía de Palermo y a la Secretaría de Salud del mismo municipio, que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia procedan a suministrar agua potable salubre de forma provisional a la accionante y demás habitantes de Villa Constanza afectados por el problema de impotabilidad del agua del acueducto. La cantidad de agua proporcionada deberá oscilar, cuando menos, entre cincuenta (50) y cien (100) litros por persona por día. La misma podrá ser aprovisionada por cualquier mecanismo considerado eficiente para dicho fin y no podrá suspenderse su entrega hasta tanto se cuente con una solución efectiva y definitiva para el problema de insalubridad del agua distribuida por medio de la red de acueducto.

Tercero.-ORDENAR a Amborco S. A. ESP. -en liquidación- y a la Alcaldía

de Palermo que dentro del mes calendario siguiente a la notificación de esta sentencia procedan a 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. En este sentido, el plan deberá incluir las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que el mismo habrá de ejecutarse, y contar con las provisiones financieras y presupuestales a que hubiere lugar. El plan deberá contemplar mecanismos de monitoreo y control internos para evaluar el progreso del mismo. La comunidad de Villa Constanza deberá tener participación real y significativa en su elaboración y este deberá ser ejecutado en un periodo máximo de seis (6) meses, contados a partir de la notificación del presente fallo. 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 Cuarto Civil del Circuito de Neiva.

Cuarto.- ORDENAR a la Alcaldía de Palermo (Huila) que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, inicie las acciones pertinentes para diseñar y ejecutar un plan para limpiar las fuentes de agua que fueron contaminadas por el alcantarillado de Villa Constanza. La limpieza total de los cuerpos de agua no podrá tomar más de seis (6) meses, su costo deberá ser asumido por el prestador del servicio y la Alcaldía de Palermo, y será monitoreado por la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena y la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, a quienes la Alcaldía de Palermo rendirá informes bimensuales de su avance.

Quinto.-REMITIR, por medio de Secretaría General, copias de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Personería Municipal de Palermo, para que acompañen la ejecución del plan que debe adoptarse y hagan seguimiento a sus avances.

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

Séptimo.- COMISIONAR al Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva para que verifique el cumplimiento de todas las órdenes emitidas en esta sentencia.

Octavo.- DEVOLVER, por medio de Secretaría General, el expediente del proceso de acción popular de radicado 41001-33-31-003-2007-00395-00 al Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, y los expedientes con

radicados 41524408900120090004100 y 41524408900120100013400 al Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Palermo, Huila.

Noveno.- Por la Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA
Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado
Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)