

Sentencia T-103/16

DEFENSOR DEL PUEBLO O PERSONERO MUNICIPAL-Legitimación para interponer tutela

En la sentencia T-337 de 1997 la Corporación se refirió a la potestad de los defensores del pueblo y de los personeros municipales para que, en cumplimiento de los sus deberes constitucionales y legales de guarda y promoción de los derechos fundamentales, actúen en los procesos de tutela a favor de las poblaciones que representan, o cuando tienen conocimiento de una vulneración o amenaza de garantías constitucionales. Dijo la Corte en esa oportunidad:“(...) para que el Defensor del Pueblo o el Personero Municipal actúen no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de un mandato judicial –como el que se confiere a un abogado litigante- sino buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia”.

LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Empresa industrial y comercial del Estado

ACCION DE TUTELA PARA SOLICITAR PROTECCION DEL DERECHO AL AGUA-Procedencia excepcional

La jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues éste constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional. En concordancia con lo anterior la Corporación ha establecido que procede la acción de tutela para conjurar la afectación del derecho al agua potable, por lo menos en tres campos de aplicación de gran importancia. El primero de éstos se presenta 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 o escasez del líquido. Y el último, que es el ámbito en el que se enmarca el asunto que se revisa en esta oportunidad, cuando existe afectación de fuentes hídricas debido a factores de contaminación, que es la situación fundamental que propone el caso concreto.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Reiteración de jurisprudencia

SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS Y ACCESO AL SERVICIO DE ACUEDUCTO-Naturaleza e importancia de los acueductos comunitarios

DERECHO AL AGUA POTABLE-Parámetros que la jurisprudencia constitucional ha fijado para impartir órdenes complejas

ORDENES COMPLEJAS IMPARTIDAS POR LOS JUECES DE TUTELA PARA ASEGURAR EL GOCE EFECTIVO DEL DERECHO AL AGUA

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Vulneración a miembros de comunidad al recibir suministro de agua no apta para consumo humano

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Orden a Alcaldía municipal, Empresas Publicas y Junta Administradora de acueducto veredal, que coordinen esfuerzos para que en el término de 15 días suministren agua apta para consumo humano

Referencia: expediente T-5252367

Acción de tutela presentada por Carolina Bermúdez Vargas, Personera Municipal de Urrao, actuando en nombre de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito, contra la Alcaldía Municipal y las Empresas Públicas de Urrao E.S.P.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., primero (1) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido en primera instancia por el Juzgado Promiscuo

Municipal de Urrao, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), con respecto a la tutela presentada contra la Alcaldía Municipal y las empresas públicas de Urrao E.S.P., por Carolina Bermúdez Vargas, Personera Municipal, actuando en nombre de las personas que se abastecen del acueducto en las veredas La Venta y El Saladito.

El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección Número Once, mediante auto del veintiséis (26) de noviembre de dos mil quince (2015).

I. ANTECEDENTES

La Personera Municipal de Urrao instauró el 11 de agosto de 2015, acción de tutela en representación de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito, quienes se abastecen de agua a través del acueducto rural VENSAL, por considerar que la Alcaldía Municipal de Urrao y las Empresas Públicas de ese municipio, vulneran el derecho fundamental al agua potable de dicha población. Lo anterior por cuanto no han realizado las gestiones que les corresponde en relación con los problemas que imposibilitan, para los integrantes de esa población, el acceso al agua potable, a saber: (i) el sistema de captación se encuentra ubicado un lugar de contaminación permanente del líquido, y (ii) la planta de filtración y desinfección no funciona regularmente.

Sostuvo la accionante que los habitantes de las veredas ponen en riesgo su salud e incluso su vida a largo plazo, pues los técnicos han señalado que el agua que consumen no es potable[1]. Por lo tanto, solicita al juez de tutela que ordene a la empresa accionada reubicar la fuente de captación del agua en un lugar en el que el líquido se aíse de elementos contaminantes, y que se restablezca el funcionamiento de la planta de tratamiento, petición ligada a las otras acciones ya mencionadas.

Enseguida, la Sala de Revisión pasa a narrar los hechos del caso concreto, la respuesta de la entidad accionada, y la decisión que se revisa.

1. Hechos

1.1. La personera municipal de Urrao afirmó en su escrito de tutela que el acueducto VENSAL de las veredas La Venta y El Saladito de Urrao, abastece de agua a las 188 personas que representa a través de esta acción de tutela.[2] El acueducto también

abastece a 2 escuelas. Explicó que el líquido llega a los integrantes de la comunidad pero que no es apto para el consumo humano por cuanto está contaminado. Sobre el particular, la tutelante y las familias que representa estiman que la contaminación del agua se debe, por una parte, a la cercanía del sistema de captación, con una carretera de tránsito permanente; y de otra, a que la planta de tratamiento de filtración y desinfección no funciona.

La tutelante precisó que el acueducto es administrado por el señor Héctor Varela Seguro, miembro de la comunidad que consume el agua así suministrada, quien ha puesto en conocimiento de la administración de Urrao la problemática de contaminación que los aqueja, por daños en las máquinas a través de las cuales opera el acueducto y grietas en las paredes que recubren el sistema de captación.

1.2. En atención a la quejas presentadas por la comunidad, el 16 de diciembre de 2014 el ingeniero ambiental y de saneamiento, José Julián Ochoa Castro, subgerente técnico operativo de las Empresas Públicas de Urrao E.S.P, y el tecnólogo en agua y saneamiento básico, Fernando Giraldo Pino, realizaron una visita técnica al acueducto VENSAL.[3] En el informe de la visita se explicó lo relativo al sistema de captación, tratamiento y almacenamiento del agua; los problemas que afronta el sistema y la planta de tratamiento, y se hicieron recomendaciones para superar las deficiencias que afectan el acueducto.

1.2.1. Específicamente, sobre el sistema de captación, el informe señaló que aquél cuenta con franjas de protección laterales, de aproximadamente 6 metros, que están en mal estado porque permiten filtraciones. Que en la parte superior de las franjas hay una vía sin pavimentar, por la que transitan personas, animales y vehículos, lo cual por “escorrentía producto de precipitaciones contamina física y biológicamente la fuente donde se capta el agua”. Que el agua pasa desde el punto de captación a un desarenador, y posteriormente a la planta de tratamiento en el que se debe filtrar y desinfectar, pero que como la planta actualmente está fuera de servicio, el agua proveniente del desarenador se almacena en un tanque sin ser tratada de forma previa a su consumo.

1.2.2. En relación con los problemas del acueducto, los especialistas concluyeron: (i) que el sistema de captación “presenta alta contaminación proveniente de aguas escorrentías en una de las franjas, al igual que su infraestructura física muestra fractura en los muros

laterales”; (ii) la planta de tratamiento se encuentra fuera de servicio, lo que conlleva a que la comunidad consuma agua no apta; (iii) que el tanque tiene sedimentaciones en su interior producidas por el desprendimiento de sus capas[4].

1.2.4. El informe fue remitido a la Alcaldía Municipal por las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. el 26 de enero de 2015 con la siguiente advertencia: “de manera respetuosa hago entrega de informe técnico del estado actual del sistema de acueducto de la vereda El Saladito y La Venta precisando, en todo caso, que las recomendaciones presentadas en el mismo por el Ingeniero José Julián Ochoa Castro, y el Subgerente (...) responden a su criterio técnico y no comprometen a Empresas Públicas de Urrao ESP”[5].

1.3. La personera relató que, a pesar del estudio realizado y de las múltiples peticiones elevadas a la administración y a la Empresa de Servicios Públicos de Urrao, no se han iniciado las gestiones a su cargo para la nueva ubicación del sistema de captación del agua, el funcionamiento permanente de la planta y el suministro del agua libre de contaminación.[6] Agrega que la comunidad, aunque muy pobre, haciendo un ingente esfuerzo, compró algunos materiales para reorganizar el sistema de captación del agua, sin embargo, la falta de atención, por parte del municipio y de la empresa de acueducto, hace que la situación de las familias siga siendo crítica al momento de consumir el líquido o utilizarlo para regar sus cultivos.

1.4. Mediante auto de 12 de agosto de 2015, proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao, se ordenó vincular al administrador del acueducto de la Venta y el Saladito, señor Héctor Varela, o quien hiciera sus veces, por ser la administración del acueducto una entidad con interés legítimo en el resultado de la tutela.

1.5. El señor Héctor Valera, como administrador del acueducto de la vereda la Venta y el Saladito, narró en su intervención que los habitantes de la vereda constituyeron una junta conformada por un presidente, vicepresidente, tesorera, fiscal, fontanero y secretaria, sin ánimo de lucro, para tratar de lograr que el agua que reciben los habitantes de la vereda sea apta para el consumo humano[7].

1.6. Expresó que acudieron al Municipio y a las Empresas Públicas de Urrao E.S.P, porque estas entidades tienen a su cargo la prestación adecuada de los servicios públicos, pero que tan solo han recibido como respuesta la visita de un ingeniero que determinó algunos

aspectos necesarios para que pueda mejorarse la calidad del agua que reciben los habitantes del lugar[8].

1.7. Según el informe técnico que aporta la personera al escrito de tutela, el acueducto de El Saladito y La Venta (Vensal) suministra agua no apta para el consumo humano a 2400 habitantes aproximadamente[9].

En consecuencia, la tutelante pide al juez constitucional que ordene a la Alcaldía Municipal y a las Empresas Públicas de Urrao implementar las medidas dispuestas en el documento técnico suscrito en diciembre de 2014, por el ingeniero ambiental y el tecnólogo de aguas y saneamiento básico, o que adopten aquellas necesarias para garantizar a la comunidad a la que representa agua de calidad, apta para el consumo humano.

2. Respuesta de las entidades accionadas

2.1. Alcaldía de Urrao

El Alcalde municipal contestó la acción de tutela. Solicitó al juez de la causa que declare que la entidad no está llamada a responder por la prestación del servicio público de agua; y que las veredas presuntamente afectadas tienen un acueducto propio al que la administración y las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. le han ofrecido la colaboración jurídica y administrativa para su adecuado funcionamiento.

De fondo, el funcionario explicó que efectivamente se realizó un estudio técnico a través del cual se pudo establecer que el agua que surte el acueducto VENSAL a La Venta y El Saladito no es apta para el consumo humano. Que para el adecuado cumplimiento de las recomendaciones que en ese documento hicieron los especialistas en lo tocante a mover de lugar el punto de captación del agua, los habitantes deben adelantar un proceso de servidumbre de acueducto, a través de los administradores del acueducto veredal, contra el dueño del predio colindante, para que a través de sentencia judicial se les permita hacer la readecuación de la fuente de agua.

2.2. Empresas Públicas de Urrao

El Gerente de la entidad contestó la acción de tutela y pidió que se declarara que no se han vulnerado los derechos fundamentales de los habitantes de La Venta y El Saladito. Explicó

que el objeto social de la empresa está limitado a la prestación de servicios públicos domiciliarios dentro del casco urbano, no en la zona rural del municipio, razón por la cual legalmente no le asiste la obligación de garantizar a la parte accionante el acceso al servicio de agua. Que en ese contexto, al igual que lo sostuvo el alcalde, es el administrador del acueducto el responsable de iniciar los trámites a que haya lugar para solucionar la problemática existente. Sin embargo, agregó, que la entidad ha adelantado las gestiones a su cargo para atender las peticiones que ha elevado la comunidad en relación con la presunta contaminación del agua.

3. Decisión que se revisa

En sentencia de única instancia del veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), el Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao declaró la improcedencia de la acción de tutela. El despacho estimó que comoquiera que no se demostró que la acción de tutela se ejerció para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la parte interesada debe acudir al proceso de servidumbre de agua que reglan las normas civiles, contra el propietario del predio colindante en los que presuntamente se debe reubicar el sistema de captación, y con base en la orden judicial que allí se emita, iniciar las labores para el cumplimiento de las observaciones técnicas que suscribieron los profesionales en el informe del 16 de diciembre de 2014.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

2. Presentación del caso y problema jurídico

2.1. La Personera del Municipio de Urrao presentó acción de tutela en representación de los residentes de las veredas La Venta y El Saladito, porque considera que la omisión de la administración y de las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. en adoptar medidas para con el fin de corregir los problemas del acueducto veredal VENSAL, vulnera el derecho fundamental al agua potable de la comunidad.

El municipio y la empresa accionada contestaron la acción de tutela señalando que

corresponde a la junta administradora del acueducto, a través de su administrador adelantar las gestiones para mitigar la contaminación del agua.

El juez de la causa declaró la improcedencia de la acción de tutela porque estimó que, dado que no se comprobó que la comunidad acudía a la acción de tutela para evitar la existencia de un perjuicio irremediable, la vía judicial idónea para solucionar el conflicto planteado es la ordinaria, a través del proceso civil de servidumbre de acueducto.

2.2. De conformidad con los hechos expuestos, la Sala pasará a resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran la Alcaldía de Urrao y las empresas públicas municipales, el derecho fundamental al agua potable de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito, al tener noticia de un problema objetivo de aptitud para el consumo humano en el agua suministrada por el acueducto, y abstenerse de diseñar y ejecutar acciones orientadas a corregir el problema que los causa?

2.3. A efectos de resolver el asunto planteado, la Sala de Revisión sostendrá que la acción de tutela es procedente en el caso concreto para proteger el derecho fundamental al agua potable de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito. Luego reiterará brevemente la jurisprudencia constitucional en materia de agua potable (calidad del agua). Finalmente, adoptará las órdenes que se consideren pertinentes.

3. La acción de tutela es la vía judicial idónea para proteger, a través de la adopción de medidas urgentes, el derecho fundamental al agua potable de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito del municipio de Urrao

3.1. Al examinar la procedencia de esta acción, de acuerdo con lo previsto por el artículo 86 superior y por el Decreto 2591 de 1991, deben verificarse los siguientes criterios: (i) inmediatez, (ii) subsidiariedad, (iii) legitimación por activa y (iv) legitimación por pasiva.

A continuación se hará referencia brevemente a la legitimación por activa y por pasiva, así como al criterio de inmediatez. En cuanto a la subsidiariedad, se harán apreciaciones más detalladas, ya que el juez de instancia declaró la improcedencia de la acción por no cumplir con este requisito.

3.2. Respecto de la legitimación por activa, la acción de tutela objeto de revisión, fue

presentada por la personera municipal de Urrao en representación de 188 personas residentes en las veredas La Venta y El Saladito, quienes adujeron que el agua que se les suministra está contaminada según se acredita en el informe de laboratorio de aguas en el análisis físico químico realizado a las muestras tomadas[10], y que por ello no pueden consumir el líquido o regar sus cultivos proveniente del acueducto veredal.

De manera que un personero municipal puede actuar a nombre de una persona, o de una población cuando ha sido consultado sobre una situación de afectación de derechos, o en el contexto de la afectación continua de la que está siendo víctima una comunidad. En el caso concreto, la personera municipal actúa sobre la base de constatar que las personas de las veredas en cuestión están consumiendo agua no apta para el consumo humano, tal como lo certificó la misma administración en el informe rendido por los especialistas sobre el estado actual del acueducto veredal VENSAL. Acreditar la condición de personera del municipio es suficiente para validar la legitimación en esta causa.

3.3. En cuanto a la legitimación por pasiva, la acción de tutela la presentó la Personera de Urrao contra la Alcaldía Municipal y las Empresas Públicas de Urrao E.S.P., empresa industrial y comercial del Estado del orden municipal, vinculada a la Alcaldía y responsable directa de la prestación de los servicios públicos en el municipio según el objeto establecido en la resolución No 009 de febrero 8 de 2009[12].

Cabe resaltar que el artículo 86 de la norma superior señala que la acción constitucional procede contra las acciones u omisiones de las empresas de servicios públicos domiciliarios, incluso cuando la prestación del servicio corresponde a los particulares, tal como lo señala el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991. En este sentido el Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao ordenó vincular al proceso de tutela al administrador del acueducto de La Venta y El Saladito[13].

3.4. En relación con el criterio de inmediatez de la acción de tutela, la Personera Municipal de Urrao radicó la acción de tutela que se revisa el doce (12) de agosto de dos mil quince (2015)[14]. La demanda fue admitida el mismo día[15] por el Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao (Antioquia). La solicitud de amparo se fundamenta en un supuesto desconocimiento del derecho fundamental al agua potable, por cuanto las entidades demandadas en coordinación con la junta administradora del acueducto veredal, se habrían

abstenido de adoptar las medidas apropiadas a fin de que el líquido vital suministrado resulte apto para el consumo humano. Esta Corporación encuentra que la presunta vulneración de los derechos fundamentales se ha dado de manera continuada en el tiempo, al existir un peligro de ocurrencia de un daño inminente, grave y actual, el cual hasta el momento de interposición de la acción de tutela no había cesado.

3.5. En lo que atañe a la subsidiariedad de la tutela, el artículo 86 de la Constitución, desarrollado por el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 establece que esta acción procede cuando: (i) la parte interesada no disponga de otro medio de defensa judicial, o (ii) sí existe otro medio de defensa judicial, es ineficaz para proteger derechos fundamentales y se requiere evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. El análisis de si existe un perjuicio irremediable, por un lado, y la evaluación de la eficacia de los otros medios judiciales disponibles, por el otro, son dos elementos constitutivos del principio de subsidiariedad que permiten preservar la naturaleza de la acción de tutela porque: (1) evitan el desplazamiento de los mecanismos ordinarios, al ser estos los espacios naturales para invocar la protección de diversos derechos; y (2) garantizan que la tutela opere cuando se requiere suplir las deficiencias que presenta el orden jurídico para la protección efectiva de tales derechos a la luz de un caso concreto.

Para determinar si el demandante dispone de otro medio de defensa judicial, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que no basta con revisar en abstracto el ordenamiento jurídico. Es necesario además, examinar cuál es la eficacia que, en concreto, tiene dicho instrumento de protección[16]. Y para definir esto último esta Corte ha señalado dos pautas generales: primero, debe verificarse si los otros medios de defensa proveen un remedio integral, y segundo si son expeditos para evitar un perjuicio irremediable[17]. La Corte ha sostenido, empero, que es el “[...] el juez” el que “está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone”[18]. Esto significa que no es exclusivamente una carga del actor mostrar la ineficacia del otro medio. El juez es ante todo quien conoce el derecho, y debe definir ese punto.

3.5.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela porque consideró que la misma no cumplía el requisito de subsidiariedad. En concreto, afirmó que los interesados no demostraron que desplazaron la vía ordinaria

por la vía constitucional con el fin de evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. Y concluyó que para garantizar el consumo de agua potable, los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito pueden acudir al proceso de servidumbre de acueducto contra el propietario del predio hacia el cual se recomendó mover el sistema de captación del agua. Igualmente, podría eventualmente pensarse que este asunto debería ser objeto de una acción popular. No obstante, la Sala no comparte esta decisión.

El proceso de servidumbre de acueducto es una de las opciones que componen el conjunto de medidas que el ingeniero y el técnico comisionados para atender el problema de suministro de agua no potable para 2.400 habitantes de las veredas, recomendaron adoptar para que el agua del acueducto VENSAL deje de contaminarse. No obstante, este procedimiento fue previsto para estudiar derechos reales y no derechos fundamentales, como el derecho al agua potable de la comunidad residente en las veredas La Venta y El Saladito del municipio de Urrao. La situación de los pobladores de estas veredas requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables de protección, y no es la servidumbre de acueducto un procedimiento que tenga este nivel de idoneidad.

3.5.2. Lo mismo puede decirse de la acción popular. El artículo 88 constitucional, desarrollado por la Ley 472 de 1998, estableció las acciones populares como “medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos”[19]. No obstante, esta acción no tiene el mismo carácter preferente y sumario que la tutela, y por lo mismo esta resulta procedente para proteger derechos fundamentales, en el marco de un problema de afectación a intereses colectivos, si se acredita la concurrencia de un perjuicio irremediable. No obstante, con su decisión, el juez de tutela no ha de sustituir al juez popular, y por ende su determinación y las órdenes que imparta deben estar orientadas a satisfacer las exigencias inmediatas de los derechos fundamentales, con el fin de que su goce efectivo no se posponga injustificadamente.

Así, por regla general, la acción popular es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos colectivos que resulten violados o amenazados como consecuencia de la indebida actuación de la administración. Sin embargo, excepcionalmente, cuando en un contexto de afectación de derechos colectivos existe riesgo de que se configure un perjuicio grave y de urgente atención sobre un derecho fundamental, la acción de tutela se puede tornar idónea para otorgar el remedio inmediato y provisional respecto del derecho

individual, hasta tanto el juez de la acción popular adopte las medidas necesarias para superar el escenario de violación del derecho colectivo y, en efecto, garantizar la protección del derecho iusfundamental.

En este caso, la Corte considera que el juez constitucional tiene el deber de actuar inmediatamente, por cuanto cerca de 2400 habitantes de las veredas afectadas[20] están consumiendo agua contaminada que pone en riesgo su salud, integridad e incluso la vida. Y por eso, la inactividad judicial o la remisión del problema a un escenario procesal menos expedito, llevaría en este caso a una conclusión incompatible con la Carta, pues hasta tanto no se adelante y culmine el proceso popular, quienes viven en las veredas mencionadas no tendrían derecho a gozar de agua apta para el consumo humano, o a que se comience a actuar con el objetivo de satisfacer los derechos comprometidos. Y sobre estas medidas, que son de carácter urgente, es que recae el análisis de protección efectiva que la Sala estima puede dar lugar a las órdenes que se impartan en aras de proteger el derecho fundamental al agua.

En relación con el derecho al agua potable, las medidas adicionales que deban adoptarse y que involucren el ejercicio de otras jurisdicciones son relevantes, pero implican la resolución de una controversia en forma permanente. La urgencia de la adopción de medidas por la gravedad de la situación es evidente, más aun tratándose de personas que por el hecho de vivir en zonas alejadas no reciben la misma atención de la administración - así lo reconocen las mismas entidades responsables- para quienes la satisfacción de las necesidades básicas de la población depende en mayor grado de las gestiones que comunitariamente puedan realizar los pobladores[21], lo que no resulta cierto, pues es también responsabilidad del municipio y de las empresas públicas, procurar que los habitantes de las zonas urbanas y rurales accedan al agua potable.

3.5.3. Por lo demás, esta acción de tutela es procedente para proteger el derecho a la salud de los niños y las niñas, de las madres gestantes, de las personas de la tercera edad, sujetos de especial protección constitucional.

3.6. De lo anterior se concluye que es procedente la acción de tutela presentada por la Personera Municipal de Urrao, en nombre de una comunidad afectada por el agua contaminada proveniente del acueducto VENSAL, y por lo tanto, la Sala pasa a pronunciarse

sobre la situación de fondo.

4. El acceso continuo y permanente al agua potable. Marco normativo y jurisprudencial

4.1. La Ley 142 de 1994[22] desarrolla el artículo 367 de la Constitución Política en relación con el funcionamiento, la cobertura, la calidad y la financiación de los servicios públicos domiciliarios, incluyendo lo relativo al servicio de acueducto (cuyo contenido está dispuesto en el artículo 14.22 de la Ley). El artículo 2º de la norma regula el rol del Estado en la prestación y supervisión de los servicios públicos domiciliarios. Del contenido de la disposición se tiene que corresponde al Estado velar por la calidad y el destino final de los bienes provistos en desarrollo del servicio; atender de forma prioritaria las necesidades básicas insatisfechas en materia de agua potable y saneamiento básico; prestar el servicio de forma continua e ininterrumpida; ampliar la cobertura; establecer mecanismos para garantizar el acceso a los servicios de quienes no pueden pagar por su prestación; y actuar de forma eficiente en el cumplimiento de dichas obligaciones, entre otras.

Las obligaciones a cargo del Estado en materia de servicios públicos surgen del artículo 365 de la Constitución cuando señala que son inherentes a la finalidad social del Estado y debe este asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional. Igualmente, por mandato del artículo 366 de la Carta Política, el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades del Estado siendo objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas, entre otras, las de saneamiento y agua potable.

La Ley 142 de 1994 en su artículo 5º establece que la prestación eficiente del servicio de acueducto y alcantarillado debe ser asegurada por el municipio, y para ello el servicio podrá ejecutarse por medio de operadores privados, públicos o mixtos, o estar a cargo directo de la entidad. De igual manera, se les impone a los municipios los deberes de garantizar que los usuarios puedan participar en la gestión y fiscalización de las empresas prestadoras de servicios públicos; otorgar subsidios para que las personas con menos recursos cuenten con la provisión de los mismos; y colaborar con las empresas de servicios públicos, los departamentos y la nación para que estos puedan lograr sus objetivos en este campo.

Además, el artículo 76 de la Ley 715 de 2001, estableció dentro de las competencias de los

municipios “directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias (...) 76.1. Servicios Públicos. Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos”.

4.2. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el derecho fundamental al agua se encuentra ligado al principio de dignidad humana, pues éste constituye un elemento para tener unas condiciones materiales de existencia adecuadas (vivir bien). Ha dicho también la Corporación que el suministro permanente e ininterrumpido de agua es el medio para hacer efectiva esa garantía constitucional. En concordancia con lo anterior la Corporación ha establecido que procede la acción de tutela para conjurar la afectación del derecho al agua potable, por lo menos en tres campos de aplicación de gran importancia. El primero de éstos se presenta por el corte del servicio de acueducto debido a la imposibilidad de pago de los usuarios.[23] El segundo se refiere a la falta de redes de acueducto o escasez del líquido.[24] Y el último, que es el ámbito en el que se enmarca el asunto que se revisa en esta oportunidad, cuando existe afectación de fuentes hídricas debido a factores de contaminación, que es la situación fundamental que propone el caso concreto.[25]

Concretamente, del precedente en torno al tema de la contaminación del agua que imposibilita el consumo por parte de la población, se pueden extraer como conclusiones comunes a los pronunciamientos, que: (i) la contaminación del agua para consumo humano pone en riesgo los derechos a la vida digna, a la vivienda, y a la salud[26]; (ii) es deber del Estado garantizar el saneamiento ambiental a todas las personas que habitan el territorio nacional;[27] (iii) utilizar como zona de tratamiento de desechos zonas aledañas a fuentes hídricas que se destinan para el consumo, lesiona el derecho fundamental al agua potable; (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, deben asumir la responsabilidad de su culminación eficiente e idónea para los fines propuestos[28]; (vi) la solución de problemas de contaminación del agua para consumo humano precisa que se emitan órdenes complejas por parte del juez constitucional; y (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 con destino a las personas afectadas.

Aunado a lo anterior en todas las sentencias que desarrollan el tema,[29] la Corte ha considerado que la administración municipal es responsable de garantizar el abastecimiento continuo y permanente del servicio de agua, si la prestación del mismo es directa, pero también en aquellas ocasiones en las cuales se contrata a un tercero para encargarse del suministro, o cuando por circunstancias geográficas las comunidades constituyen acueductos comunitarios o veredales destinados específicamente a la satisfacción de un grupo de personas que no tienen acceso a los acueductos instalados para abastecer un municipio.

Y en ese sentido llama la atención un pronunciamiento efectuado por esta Corte en el año 2015, en el que resalta la importancia de los acueductos rurales, y que presume su existencia en la necesidad de la población de garantizar agua potable de forma autónoma, pero también en el reconocimiento de que aquellos son necesarios porque existe una incapacidad real del Estado de proveer a todos sus habitantes del líquido en condiciones dignas.

Además se traduce en que la administración atienda todas las peticiones que tengan la comunidad por el uso inadecuado o deficiente del recurso.

De otro lado en el mismo fallo se destaca que los acueductos rurales o veredales crean lazos sociales entre los habitantes, pues han nacido de la voluntad conjunta, y es esa misma voluntad la que lleva a la comunidad a mantener el funcionamiento permanente del acueducto, y denunciar las falencias que obstaculizan el consumo continuo. Pero además, así lo reconoció la Corporación, de la operación del acueducto la comunidad deriva en muchos casos su sustento económico y es la relación de la comunidad con el acueducto la que determina la relación con el medio ambiente, en tanto la población debe hacer parte integral de las discusiones sobre conservación ambiental, protección de los recursos, y la supervivencia comunitaria en torno a la satisfacción del derecho al agua.

Sobre este respecto, la Sala Quinta de Revisión sostuvo en la sentencia a la que se ha hecho referencia: “(...) los usuarios rurales encuentran, a través de la conservación y

protección de lo que ellos han construido, un nivel de subsistencia digno y adecuado, en relación con las circunstancias que los rodean. De esta manera, al haber sido levantados como empeños comunitarios, familiares o vecinales, con legitimidad social y formas de organización y niveles de formalidad diversos, esos mismos ejercicios colectivos contribuyen a la articulación social y a la creación de fuertes lazos comunitarios alrededor de los mismos. Por ende, en muchos casos, estos acueductos no solo generan la prestación del servicio público de agua para sus beneficiarios, sino que también fomentan el crecimiento económico, la restauración de ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la preservación de valores culturales y sociales de la comunidad a la que pertenecen.”

4.3. Del precedente señalado se puede concluir que el adecuado funcionamiento y el abastecimiento permanente de agua de los acueductos veradales importa, en la medida en que para muchas comunidades solo a través de ellos pueden garantizar el acceso efectivo al servicio de agua potable. Por ello la administración municipal tiene a su cargo, en virtud de la Constitución y de las normas que la desarrollan, asistir a la comunidad a través de apoyo técnico, jurídico y financiero, para superar las falencias en la prestación del servicio que pongan en riesgo los derechos fundamentales de la comunidad, sin que la ubicación geográfica de la comunidad y su acueducto, por no hacer parte del casco urbano, sea una razón para que la administración se desentienda de lo que allí ocurra.

5. La Alcaldía Municipal y las Empresas Públicas de Urrao. E.S.P. vulneraron el derecho fundamental al agua potable de los residentes de las veredas La Venta y El Saladito

5.1. Conforme con las pruebas allegadas al proceso se tiene que el Acueducto VENSAL provee de agua a 188 personas que habitan en las veredas de La Venta y El Saladito del municipio de Urrao, dentro de los cuales se encuentran sujetos de especial protección constitucional[31]. Igualmente, el administrador del acueducto puso en conocimiento de las autoridades del orden municipal los problemas experimentados por esta población, en materia de acceso a agua apta para el consumo humano. Les informó acerca de las grietas en el pozo de captación del líquido vital así como las fallas que estaba presentando la planta de tratamiento. Por esta razón, el 16 de diciembre de 2014 dos expertos enviados por la Empresa Públicas de Urrao E.S.P. efectuaron una visita técnica al acueducto[32]. En el informe identificaron los siguientes problemas (i) respecto del sistema de captación, como está ubicado en la parte inferior de una vía sin pavimentar y debido a que las franjas de

protección laterales están en mal estado y permiten filtraciones, la “escorrentía producto de precipitaciones contamina física y biológicamente la fuente donde se capta el agua”; (ii) la planta de tratamiento se encuentra fuera de servicio, y (iii) que el tanque de almacenamiento tenía sedimentaciones en su interior producido por el desprendimiento de sus capas[33].

Dentro de las recomendaciones, se señalaron las siguientes: (i) reubicar el sistema de captación de agua a una distancia de 380 metros en línea recta de la planta de tratamiento. Como la zona sugerida hace parte de un predio privado, se solicitó a la junta administradora del acueducto veredal coordinar con la administración municipal tramitar el permiso de servidumbre con los propietarios. Además, deberá construirse el sistema de captación con base en los diseños aprobados por CORPOURABA; (ii) reactivar las labores de la planta y hacer control periódico del estado del agua; e, (iii) impermeabilizar internamente el tanque de almacenamiento.

El informe fue remitido a la Alcaldía Municipal por las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. el 26 de enero de 2015[34]. En las declaraciones rendidas por algunos de los residentes de las veredas, tomadas en el trámite de la primera instancia en esta acción, se indicaron que han solicitado por más de 1 año a las autoridades municipales para que les colaboren en la reparación del pozo de captación, planta de tratamiento y tanque de abastecimiento, con el fin de que puedan gozar del agua apta para el consumo humano, sin que estas dieran una respuesta efectiva a tales requerimientos. Además, en el escrito de tutela, la Personera Municipal indicó que la comunidad, aunque muy pobre, haciendo un ingente esfuerzo, compró algunos materiales para reorganizar el sistema de captación del agua, sin embargo, la falta de atención, por parte del municipio y de la empresa de acueducto, hace que la situación de las familias siga siendo crítica al momento de consumir el líquido o utilizarlo para regar sus cultivos.

Al respecto, las entidades demandadas han indicado que: (i) por la lejanía de las veredas La Venta y El Saladito, ellas gozan de un acueducto veredal y su funcionamiento es responsabilidad propia. Con la precisión de que la administración, a través de las empresas de servicio públicos, se encarga únicamente de la prestación de los servicios públicos domiciliarios en el casco urbano; y (ii) que si la comunidad quiere solucionar la contaminación que afecta el sistema de captación, debe iniciar un proceso de servidumbre

de agua contra el dueño del predio colindante hacia el que presuntamente se movería la fuente.

5.2. La Sala Primera de Revisión estima que se desconoció el derecho fundamental al agua potable de los residentes de las veredas La Venta y El Saladito del municipio de Urrao, en su dimensión de calidad. Efectivamente, de acuerdo con el informe técnico allegado a este proceso se tiene que el líquido vital que llega a las casas y escuelas no goza de los estándares de calidad para ser apta para el consumo humano. Dicho informe evidenció que, desde el momento mismo de la captación, el agua se contamina como consecuencia de su ubicación -parte superior de vía sin pavimentar- y de las fisuras que el pozo presenta en la actualidad. Además, la planta de tratamiento del líquido no se encuentra en funcionamiento y el pozo de abastecimiento tiene, igualmente, serias fallas que contribuyen a turbar el agua suministrada. En ese sentido, el agua experimenta distintos factores de contaminación en todo el proceso -captación, tratamiento y abastecimiento-, y por tanto está poniendo en riesgo la salud e incluso la vida de los habitantes que se benefician de este, dentro de los cuales se encuentran sujetos de especial protección constitucional.

Asimismo, se constató que después del diagnóstico por parte de los expertos acerca de los problemas y posibles soluciones al problema, la administración municipal omitió el deber de implementar, no solo las medidas técnicas dictaminadas por los profesionales que han examinado la situación, sino además otras que sean materialmente aptas para suministrar agua potable a una comunidad de 2400 personas -representadas por 188 ciudadanos y ciudadanas en calidad de cabezas de familia-, por lo cual el agua que se les suministra a través del acueducto veredal VENSAL, carece de las calidades necesarias para el consumo humano.

La administración tenía, sin embargo, el deber de asumir la responsabilidad por la inacción ante una situación como la indicada. Primero, por virtud de los artículos 366 y 367 de la Constitución, y el desarrollo que de esas disposiciones contiene la Ley 142 de 1994, la provisión de agua potable es responsabilidad del ente territorial en cualquiera de sus modalidades, en este caso, de la Alcaldía Municipal de Urrao y el artículo 76 de la Ley 715 de 2001 que estableció que a los municipios les compete promover, financiar o cofinanciar proyectos de construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos. Segundo, el agua potable es un derecho fundamental que convoca a

todas las entidades del Estado para su protección, y en particular, en un caso como este, a las que constituyen la administración pública del lugar. Resulta entonces naturalmente extraño al orden constitucional que las autoridades públicas adopten una actitud de abstención notoria frente a una comunidad expuesta al consumo permanente de agua contaminada, que pone en riesgo objetivo sus derechos fundamentales a la vida, la integridad y la salud.

El Municipio de Urrao manifestó que no está llamada a responder por la prestación del servicio público de agua; y que las veredas presuntamente afectadas tienen un acueducto propio al que la administración y las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. le han ofrecido la colaboración jurídica y administrativa para su adecuado funcionamiento. Sin embargo, estas razones no resultan suficientes para descartar la responsabilidad que a la entidad del orden municipal le corresponde. Como ya se ha anotado, de conformidad con el artículo 365 de la Constitución Política, los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Ello debe entenderse en concordancia con el artículo 366 ibídem.

No puede escudarse entonces en la circunstancia de que en las veredas existe una junta directiva que administra el acueducto, porque ello no desplaza las obligaciones que por la Constitución y la ley tienen las entidades públicas en el sentido de poder proveer agua potable a la comunidad. La vulneración de los derechos de la comunidad radica en que la administración no ha llevado a cabo las gestiones para atender las recomendaciones de los expertos en aguas y ha expuesto a la población al consumo de agua contaminada. En ese sentido, la Sala dispondrá de órdenes específicas dirigido a la protección de los derechos fundamentales de los habitantes de las veredas La Venta y El Saladito.

6. Órdenes de la sentencia

6.1. Esta Sala advierte desde ya que se revocará la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal del Urrao, que declaró la improcedencia de la acción de tutela, y en su lugar amparará el derecho fundamental de los residentes de las veredas La Venta y El Saladito. Para ello, adoptará unas medidas de mediano y largo plazo tendientes a la búsqueda de una solución definitiva a los problemas de suministro de agua potable.

6.2. Aquellos casos en los que se constata una violación de una obligación de carácter prestacional o positivo[35], derivada de un derecho constitucional fundamental, son,

precisamente, casos en los que los jueces de tutela suelen tener que adoptar órdenes complejas[36].

6.2.1. Cuando un juez de tutela se ve obligado a adoptar e impartir órdenes complejas con el fin de desenredar lo que se ha denominado metafóricamente, ‘marasmo institucional’[37], el juez debe tener en cuenta, por lo menos, (i) que sus medidas serán realmente efectivas, y no una parte más del ‘marasmo institucional’, lo cual podrá suponer una supervisión directa o comisionar al órgano competente a hacerla, por ejemplo; (ii) que sus medidas se enmarcan dentro del respeto al Estado Social de Derecho, y no desconocen las particulares competencias democráticas y administrativas constitucionalmente establecidas; y (iii) que para definir las órdenes con las que se vaya a proteger los derechos promueva, hasta donde sea posible, la participación de las partes, de las autoridades encargadas, de las personas afectadas, así como también, de quienes conozcan la situación, por experiencia o estudios.

6.2.2. Para la Corte, con relación a una orden compleja, “[...] las posibilidades que tiene el juez de prever los resultados de su decisión se reducen. La variedad de órdenes y actores que deben realizarlas, o la complejidad de las tareas impuestas, que pueden suponer largos procesos al interior de una entidad, obligan al juez de tutela a ser ponderado al momento de concebir el remedio, ordenarlo y vigilar su cumplimiento.”[38]

6.2.3. El juez de tutela cuenta con una facultad amplia para establecer, razonablemente, cuáles son las órdenes que se deben adoptar en cada uno de los casos concretos para asegurar el goce efectivo de un derecho fundamental. La principal misión que la Constitución encomienda al juez de tutela es proteger los derechos que considera que han sido violados o amenazados y tomar las medidas necesarias para que tal situación cese.

6.2.4. Una de las medidas que la jurisprudencia constitucional ha considerado pertinente adoptar para dar respuestas a las peticiones de las personas en los casos concretos, garantizando así el goce efectivo de su derecho al agua, pero respetando las competencias técnicas y democráticas que existen en el orden constitucional vigente, ha sido la de conceder espacios de participación. Desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha valorado la participación de las personas como un motor indispensable

para la garantía del goce efectivo de los derechos fundamentales. Son diferentes los modos de participación planteados, dejando siempre espacio a las personas y a las entidades para que ésta se encauce usando las herramientas y reglas propias de una democracia participativa. Una de las prioridades que se ha de dar a esta participación, a juicio de la Corte Constitucional, ha de establecer las necesidades reales de las personas, para así garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Por eso, en la sentencia T-140 de 1995[40], se resolvió ordenar a la administración municipal de Girardot, por intermedio de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Girardot S.A., que en el plazo de cuarenta y cinco (45) días, realizara las obras necesarias para solucionar el problema de las inundaciones en el condominio de los accionantes, acatando las recomendaciones contenidas en el informe suscrito por el jefe regional de saneamiento ambiental de Girardot, y consultando “las necesidades de los moradores en el citado conjunto residencial, con el fin de que se resuelvan en forma definitiva los inconvenientes objeto de la [...] acción de tutela.”

6.3. En este sentido, como medida de protección de mediano y largo plazo, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Urrao, a las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. y a la Junta Administradora del acueducto veredal, que coordinen esfuerzos con el fin de que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo, elaboren un plan de solución definitiva a los problemas de abastecimiento de agua potable a la población. Dicho plan debe tener (i) plazos definidos, (ii) espacios y oportunidades para la participación de la comunidad, y (iii) mecanismos de control internos y externos. Vencido el plazo de los tres (3) meses, debe enviarse copia de dicho plan a la Corte Constitucional.

6.4. Por otra parte, cuando la Corte Constitucional ha reconocido la necesidad de llevar a cabo una serie de acciones para poder respetar, proteger y garantizar el derecho al agua, durante el lapso de tiempo que transcurre mientras se cumple la sentencia, los derechos fundamentales de las personas pueden verse afectados gravemente, e incluso, irremediablemente. Por eso, desde el inicio de su jurisprudencia, la Corte Constitucional ha indicado que en aquellos casos en los cuales las órdenes son complejas y su ejecución e implementación pueden tomar un tiempo considerable, es preciso adoptar medidas paliativas temporales que impidan el sacrificio de los derechos fundamentales, mientras se da cabal cumplimiento a la orden principal[41].

6.5. De esta manera, mientras se adopta el plan mencionado, se dispondrá como medida de protección inmediata, a la Alcaldía Municipal de Urrao, a las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. y a la Junta Administradora del acueducto veredal, que coordinen esfuerzos para que en término de quince (15) días calendario contados a partir de la notificación de este fallo, suministren agua apta para el consumo humano a la población de las veredas La Venta y El Saladito, con los mecanismos que consideren adecuados y suficientes. El agua potable deberá proveerse de tal suerte que se le garantice a cada habitante la cantidad suficiente, definida conforme a la parte motiva de esta providencia, para satisfacer sus necesidades básicas más urgentes, y en condiciones de calidad.

El Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el alcance y el contenido de las obligaciones relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento señala que la cantidad de agua a proveer debe obedecer al volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la Organización Mundial de la Salud (OMS), el cual debe oscilar entre cincuenta (50) y cien (100) litros de agua por persona diarios para asegurar la satisfacción de todas las necesidades de salud. 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[42].

6.6. Asimismo, se enviará copia de la presente sentencia a la Personería de Urrao, para que vigile la observancia de estas órdenes, y del plan así diseñado, y defienda los derechos de las personas habitantes de las veredas La Venta y El Saladito, en caso de eventual incumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, ante el juez competente.

7. Conclusión

Con fundamento en los artículos 366 y 367 de la Constitución y la ley 142 de 1994 que los desarrolla, la administración municipal debe velar por el adecuado funcionamiento de los acueductos de la zona de su jurisdicción, tanto de los relacionados con el sector urbano como rural, como aquellos que por razón de la distancia geográfica con el casco urbano, sean administrados por comunidades rurales o veredales. Este deber implica el apoyo técnico y jurídico a las comunidades para la operación del acueducto, y en caso de que el

abastecimiento comunitario no sea de calidad, garantizar a todas las personas el mínimo de agua diario potable que requieran para suplir sus necesidades básicas.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia de única instancia proferida por el Juzgado Promiscuo Municipal de Urrao, el veinticuatro (24) de agosto de dos mil quince (2015), que declaró la improcedencia de la acción de tutela presentada por Carolina Bermúdez Vargas, Personera Municipal de Urrao, actuando en nombre de las personas que se benefician del acueducto veredal que abastece a las veredas La Venta y El Saladito, contra la Alcaldía Municipal y las Empresas Públicas de Urrao, y en su lugar amparar el derecho fundamental al agua potable de los residentes de dichas veredas.

Segundo.- ORDENAR, como medida de protección de mediano y largo plazo, a la Alcaldía Municipal de Urrao, a las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. y a la Junta Administradora del acueducto veredal, que coordinen esfuerzos con el fin de que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo, elaboren un plan de solución definitiva a los problemas de abastecimiento de agua potable a la población. Dicho plan debe tener (i) plazos definidos, (ii) espacios y oportunidades para la participación de la comunidad, y (iii) mecanismos de control internos y externos. Vencido el plazo de los tres (3) meses, debe enviarse copia de dicho plan a la Corte Constitucional.

Tercero.- Mientras se adopta el plan descrito en el numeral anterior, ORDENAR como medida de protección inmediata, a la Alcaldía Municipal de Urrao, a las Empresas Públicas de Urrao E.S.P. y a la Junta Administradora del acueducto veredal, que coordinen esfuerzos para que en término de quince (15) días calendario contados a partir de la notificación de este fallo, suministren agua apta para el consumo humano a la población de las veredas La Venta y El Saladito, con los mecanismos que consideren adecuados y suficientes. El agua potable deberá proveerse de tal suerte que se le garantice a cada habitante la cantidad suficiente, definida conforme a la parte motiva de esta providencia, para satisfacer sus

necesidades básicas más urgentes, y en condiciones de calidad.

Cuarto.- ENVIAR copia de la presente sentencia a la Personería de Urrao, para que vigile la observancia de estas órdenes, y del plan así diseñado, y defienda los derechos de las personas habitantes de las veredas La Venta y El Saladito, en caso de eventual incumplimiento de las órdenes dictadas por la Corte Constitucional, ante el juez competente.

Quinto.- Por Secretaría General, LIBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Comuníquese y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con salvamento de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Según dictamen realizado por el Laboratorio de Aguas Análisis Físico Químico, suscrito por el señor Albeiro Antonio Gutiérrez Seguro, Folio 6 al 8 del cuaderno principal. (En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal a no ser que se diga expresamente otra cosa).

[2] A la acción de tutela se anexó fotocopia del documento en el que se individualizan con nombre y número de cédula 188 personas residentes en las veredas de la venta y el Saladito en el municipio de Urrao. (folios 9 a 15 del cuaderno principal.

[3] Informe contenido en los folios 25 a 32.

[4] Informe técnico Acueducto el Saladito en el que se acredita que: “(...) suministra agua no apta para el consumo humano a 2.400.000 habitantes aproximadamente”. Y continua el informe señalando entre otros aspectos: “(...) Este tanque de almacenamiento tiene una capacidad de 90 m3 aproximadamente y presenta deficiencias en su interior debido a la caída de la capa de revoque provocando sedimentaciones en su interior”. Folios 25 a 30 del expediente.

[5] Folio 24 oficio firmado por el Gerente de las Empresas Públicas de la época.

[6] El 13 de agosto de 2015, el juzgado de primera instancia tomó una declaración juramentada al señor Jhon de Jesús Arguez, residente de la vereda La Venta para que ampliara los hechos materia de la tutela que instauraron, señaló que los habitantes de las veredas llevan 2 años y solicitando que les ayuden para mejorar la bocatoma, porque está contaminada por una carretera que está al lado, queremos subirla 800 metros para poder purificar el agua, pero ese predio es de una señora y esta se niega a colaborarnos, hemos intentado con muchas entidades como la alcaldía, empresas públicas, CORPOURABA, sanidad y a la fecha no nos han dado respuesta y la vereda no sabemos dónde más acudir. Agrega que las empresas públicas visitaron la vereda y nos dio un informe técnico y nos dijeron que esa agua no es apta para el consumo humano, fue sanidad, fue CORPOURABA, todos describen lo mismo, que no es apta, que hay que subirla, pero no pasa de ahí y no sé qué más hacer. Además ya hubo un problema con un niño que le produjo una enfermedad en la piel. Además de esa agua contaminada se abastecen dos escuelas y el agua no es apta para los niños de las escuelas que son 70 Las viviendas también se surten alrededor de 250 o 300 casas porque somos 2 veredas que nos surtimos de ese acueducto.: en la venta existe un sistema de riego, no es para el consumo humano es para las plantaciones, pero para el consumo de aguas veredas, solo existe el que nace en El Saladito, el acueducto se llama VENSAL (ventasaladito) (...). En la misma fecha el juez también tomó una declaración al señor Héctor Varela Seguro, administrador del acueducto veredal, quien

apoyó la primera declaración y básicamente se pronunció de forma similar en relación con la problemática que afronta la comunidad.

[7] Folio 33 del expediente.

[8] Folio 36 frete. Vto.

[9] Folio 25.

[10] Folios 6 al 8.

[11] Corte Constitucional, sentencia T-331 de 1997 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo). Ver también las sentencias T-988 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-657 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio palacio), T-779 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-707 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-1058 de 2012 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-810 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos), T-434 de 2014 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez), T-178 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), y T-579 de 2015 (M.P. Mauricio González Cuervo), entre otras.

[12] Expedida por el Gerente General de las Empresas Publicas de Urrao E.S.P. El objeto social de la empresa, según los estatutos para la contratación de obras, bienes y servicios, es: “la eficiente y continua prestación de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado, aseo y energía eléctrica y obtener recursos, con entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, para ser destinados a las labores de apoyo logístico e institucional a la Entidad Central y a las entidades descentralizadas del orden Municipal, aplicándolos al desarrollo de los planes y programas proyectos que sean diseñados por tales organismos y por el Municipio de Urrao, para la prestación eficiente y oportuna de las actividades tendientes a garantizar el mejor servicio para la ciudadanía”.

[13] Auto interlocutorio del 12 de agosto de 2015, se ordena vincular al señor Héctor Varela.

[14] Folio 33.

[15] Folio 33.

[16] El artículo 6 numeral 1° del Decreto 2591 de 1991 ofrece un desarrollo admisible de la Constitución Política, y de acuerdo con su texto, la disponibilidad de dichos medios debe ser “apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante” (Dcto 2591 de 1991, art. 6.1).

[17] Sentencia SU-961 de 1999 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa. Unánime). En esa ocasión, la Corte debía definir si una acción contenciosa era eficaz para resolver una determinada pretensión, y concluyó que no lo era. Por esa razón, juzgó que la acción de tutela debía considerarse el medio de defensa idóneo. En ese contexto definió los criterios para determinar si los otros medios de defensa judicial, distintos a la tutela, son eficaces. Lo hizo en el siguiente sentido: “[...] En cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria. La segunda posibilidad, es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de manera integral”.

[19] Artículo 2º Ley 472 de 1998.

[20] Informe técnico acueducto el Saladito y la Venta del municipio de Urrao del 16 de diciembre de 2014 contenido en los folios 25 al 30.

[21] Esta es la postura de la Corporación desde sus primeros años. Así por ejemplo, en la sentencia T-092 de 1995 (MP. Hernando Herrera Vergara), a propósito de un caso en el que la comunidad se quejó en sede de tutela que el agua que llegaba del acueducto municipal estaba contaminada y tenía exceso de “hierro”, la Corte reconoció que la acción de tutela es el medio judicial idóneo de protección del derecho al agua potable, y lo hizo en los siguientes términos: “(...) cuando el servicio de acueducto que presta el municipio en forma directa, o a través de particulares, afecta en forma evidente e inminente los derechos fundamentales a la vida y a la salud de quienes se benefician de él, bien por su prestación

deficiente o por contener elementos que no permitan su consumo, deben ser protegidos a través de la acción de tutela. Así, el hecho de que la comunidad no tenga servicio de acueducto o lo tenga en condiciones que no permitan su utilización en forma adecuada, se constituye en factor de riesgo grande para la salud y la vida de la comunidad expuesta a esa situación.”

[22] “por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”

[23] La jurisprudencia 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. En la sentencia T-614 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), la Corporación conoció del caso de una madre cabeza de hogar que tenía 7 hijos, 5 de ellos menores de edad y se desempeñaba ocasionalmente en el servicio doméstico, pero que dado que no se trataba de una labor fija, en ocasiones no disponía del dinero para pagar el servicio de agua. Una vez la tutelante completo 16 meses sin pagar el, la empresa encargada le suspendió el suministro. En esa oportunidad la Sala Novena de Revisión afirmó que el principio de continuidad se predica del suministro de agua, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional; en ese contexto, una excepción a la suspensión por falta de pago (siendo ésta una medida legítima que pueden adoptar la entidad responsable cuando el usuario no asume el deber de pago), es que el corte del servicio ponga en riesgo derechos fundamentales, por ejemplo, de los niños y las niñas, las personas de la tercera edad, los enfermos, etc. Al respecto, la Sala fijó como regla aplicable a controversias similares la siguiente: “el cobro que realizan las empresas de servicios públicos, así como la suspensión de éstos en caso de incumplimiento en el pago, tienen respaldo en el ordenamiento jurídico y constituyen actuaciones legítimas a la luz del artículo 365 de la Constitución. Sin embargo, en virtud de la prevalencia de los derechos fundamentales, dichas empresas deben abstenerse de suspender un servicio público esencial en caso de incumplimiento en el pago, cuando (i) las personas afectadas por esa medida sean sujetos de especial protección constitucional; (ii) se trate de establecimientos constitucionalmente protegidos en atención al servicio que prestan y las condiciones de vulnerabilidad e indefensión de sus usuarios; (iii) esté debidamente acreditado que se trata de usuarios que carecen de recursos económicos suficientes para sufragar el costo del servicio y (iv) se constate que el accionante no realizó conexiones fraudulentas a las redes

de suministro. En todo caso, bajo estos supuestos fácticos, el juez de tutela ordenará adelantar todas las gestiones que sean conducentes para suscribir acuerdos de pago a fin cumplir con la obligación contraída con la empresa de servicios públicos, pues en concordancia con el principio de solidaridad, la reconexión del servicio en sede de tutela debe estar sujeta a la celebración de dichos acuerdos.” También se pueden revisar las sentencias T-270 de 2007 (MP. Jaime Araujo Rentería), T-915 de 2009 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), T-717 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), T-980 de 2012 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, AV. Alexei Julio Estrada), y T-424 de 2013 (MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, SV. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[24] La Corporación también ha abordado el tema de la falta de provisión de agua potable debido a la inexistencia de red de acueducto o del líquido. Así, en la sentencia T-381 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) 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 se ejecutase la decisión acordada. Ver en el mismo sentido, por ejemplo, las sentencias T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Mauricio González Cuervo), T-091 de 2010 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), T-418 de 2010 (MP. María Victoria Calla Correa, AV. Mauricio González Cuervo) y T-616 de 2010 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[25] Finalmente, la Corte Constitucional no ha sido ajena a la protección del medio ambiente por situaciones de contaminación del agua. En la sentencia T-406 de 1992 (MP. Ciro Angarita Barón. AV. José Gregorio Hernández Galindo), la Corporación resolvió una acción de tutela que presentó un ciudadano para garantizar sus derechos a la salubridad pública, al ambiente sano y a la salud, amenazados por parte de las Empresas Públicas de Cartagena debido a que aquella 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. En similar sentido, se pueden revisar las sentencias

T-092 de 1993 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez), T-231 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-471 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-171 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Galindo), T-410 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño) y T-028 de 2014 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[26] Corte Constitucional, sentencia T-231 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero).

[27] Corte Constitucional, sentencia T-092 de 1993 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez).

[28] Corte Constitucional, sentencia T-171 de 1994 (MP. José Gregorio Hernández Bermúdez).

[29] Ver en tal sentido las sentencias T-092 de 1993 (MP. Simón Rodríguez Rodríguez), T-092 de 1994, (MP. Hernando Herrera Vergara), T-231 de 1993 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-471 de 1993 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-410 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-154 de 2013 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), T-028 de 2014 y T-891 de 2014 (MP. María Victoria Calle Correa), entre otras.

[30] Corte Constitucional, sentencia T-225 de 2015 (MP. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[31] Según obra en el expediente, el acueducto VENSAL provee agua a residencias así como a las 2 escuelas que se encuentran en las veredas.

[32] Folio 25 a 32. En el informe se explicó que el acueducto cuenta con un sistema de captación y de allí el agua pasa un desarenador, posteriormente a la planta de tratamiento en la cual se filtra y se desinfecta y finalmente se deposita el líquido en un tanque de abastecimiento desde el cual se surte a las residencias y escuelas de las veredas.

[33] Informe técnico Acueducto el Saladito en el que se acredita que: “(...) suministra agua no apta para el consumo humano a 2.400.000 habitantes aproximadamente”. Y continua el informe señalando entre otros aspectos: “(...) Este tanque de almacenamiento tiene una capacidad de 90 m³ aproximadamente y presenta deficiencias en su interior debido a la caída de la capa de revoque provocando sedimentaciones en su interior”. Folios 25 a 30 del expediente.

[34] Folio 24 oficio firmado por el Gerente de las Empresas Públicas de la época.

[35] Y es que, tal como se expuso en la sentencia T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo), “El juez constitucional no tiene como opción ‘abstenerse’ de cumplir su obligación constitucional de proteger el goce efectivo de los derechos fundamentales, cuando ha constatado que tales derechos son violados o están amenazados. Las complejidades que implica la acción de la Administración pública, por ejemplo, el diseño, elaboración, implementación, evaluación y control de políticas públicas, no justifican que el juez de tutela se abstenga de tomar las resoluciones que, dentro de sus competencias, aseguren el goce efectivo de los derechos, por lo menos, en la medida de lo posible”.

[36] Las órdenes complejas, tal como lo explicó esta Corporación en la sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) son ‘mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública’.

[37] T-974 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo).

[38] Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

[39] Sentencia T-086 de 2003 (MP Manuel José Cepeda Espinosa)

[40] MP Vladimiro Naranjo Mesa.

[41] Ver, por ejemplo, las sentencias Así, por ejemplo, pueden verse las sentencias T-406 de 1992 (MP Ciro Angarita Barón, AV José Gregorio Hernández Galindo), T-022 de 2008 (MP Nilson Pinilla Pinilla) y T-418 de 2010 (MP María Victoria Calle Correa, AV Mauricio González Cuervo).

[42] Sólo para efectos de ilustrar cómo pueden ser adoptadas esas medidas mínimas de agua potable, conviene señalar lo manifestado en el informe referido. De acuerdo con el mismo: “[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)". (Este informe se presenta en cumplimiento de la decisión 2/104 del Consejo de Derechos Humanos del veintisiete (27) de noviembre de dos mil seis (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). Ver, entre otras, T-740 de 2011 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), T-928 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), T-925 de 2012 (MP. Alexei Julio Estrada), T-242 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-790 de 2014 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).