

Sentencia T-245/16

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

En principio, el agua como servicio público debe ser reclamada a través de la acción popular, y el agua como derecho fundamental, asociada al consumo mínimo humano, puede solicitarse a través de la tutela.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Fenómeno que puede presentarse a partir de dos eventos que a su vez sugieren consecuencias distintas: hecho superado y daño consumado

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Alcance e interpretación del contenido

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Obligaciones del Estado para garantizar disponibilidad, accesibilidad y calidad del servicio de agua

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Protección constitucional

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

Los acueductos comunitarios son figuras jurídicas, constituidas para la gestión del agua principalmente en zonas rurales, autorizadas por la Constitución para prestar el servicio. Funcionan con base en un proceso participativo de la comunidad, que se involucra en el manejo de los recursos hídricos y en el suministro del recurso vital a los usuarios de una zona determinada. Constituyen una materialización de los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones de su interés y deben contar con el apoyo de las autoridades del Estado en los aspectos necesarios para garantizar el suministro del líquido a todas las personas ubicadas en su área de funcionamiento. En relación con la garantía del derecho humano al agua, los acueductos comunitarios también están obligados, al igual que las empresas prestadoras del servicio, a garantizar un mínimo de agua para consumo humano a las personas, de acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Corporación.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Los accionantes tienen acceso al agua para su consumo mínimo

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Orden a Municipio, a Empresas Públicas y a los accionantes crear un plan de conservación del agua para fomentar la cultura del recurso hídrico y tomar medidas para asegurar su sostenibilidad

Referencia: expedientes acumulados T-5.208.654, T-5.210.227, T-5.248.129, T- 5.248.130 y T-5.255.233.

Acciones de tutela instauradas por Carlos Rojas, Lida Constanza Cortés Cabrera, Cenovia Cabrera, Gloria Constanza Hermosa y Edelmira Chacón Chacón contra el Municipio de Neiva y Empresas Públicas de Neiva.

Magistrada Ponente:

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Bogotá, D.C. dieciséis (16) de mayo de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, y por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

En el trámite de revisión de: (i) la sentencia del 16 de julio de 2015, del Juzgado Segundo Civil Municipal de Neiva, (Carlos Rojas, expediente 5.208.654); (ii) el fallo del 24 de julio de 2015 emitido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Neiva, (Lida Constanza Cortés Cabrera, expediente T-5.210.227); (iii) la providencia del 17 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva (Cenovia Cabrera, expediente T-5.248.129); (iv) la decisión judicial del 17 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva (Gloria Constanza Hermosa, expediente T-5.248.130); y (v) la sentencia del 31 de julio de 2015, del Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva, que confirmó la decisión del 21 de julio de 2015, emitida por el Juzgado Noveno Civil Municipal de la misma ciudad

(Edelmira Chacón Chacón, expediente T-5.255.233). Las cuatro primeras sentencias fueron de primera instancia, solo en el último caso se revisa un fallo de segunda instancia de tutela.

Los expedientes llegaron a esta Corporación por remisión que hicieron los despachos que conocieron las acciones de amparo en primera y segunda instancia, en virtud de lo dispuesto en los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 31 del Decreto 2591 de 1991, y fueron escogidos para revisión por la Sala de Selección N° 11 del 12 de noviembre de 2015 y del 26 de noviembre del mismo año, la cual dispuso su acumulación por encontrar identidad respecto de los problemas jurídicos a resolver.

I. ANTECEDENTES

Los ciudadanos Carlos Rojas, Lida Constanza Cortés Cabrera, Cenovia Cabrera, Gloria Constanza Hermosa y Edelmira Chacón Chacón presentaron individualmente acciones de tutela contra el Municipio de Neiva y Empresas Públicas de Neiva por considerar que aquellas vulneraron sus derechos a la vida, a la salud, al saneamiento básico, a la integridad personal y a la dignidad humana[1], porque no tienen acceso a agua potable.

Indicaron que viven en los asentamientos de Villa Marinela y Granjas Comunitarias, ubicados en la zona rural del municipio de Neiva. Adujeron que no cuentan con agua potable y que las autoridades accionadas no les suministran el líquido con la frecuencia necesaria. Algunos precisaron que no están en capacidad de acudir al río más cercano para obtener el agua, o que reciben niños y niñas diariamente en su hogar y que su vida digna se afecta ante la ausencia del recurso hídrico.

Los cinco accionantes presentaron tutelas en las que requirieron a las autoridades accionadas que les suministraran agua en carro tanques, mientras les solucionan el problema de abastecimiento de forma permanente.

A continuación, la Sala expondrá los hechos de cada uno de los expedientes.

1. Acción de tutela de Carlos Rojas. Expediente T-5.208.654

1.1. El señor Carlos Rojas afirmó que vive en el asentamiento Villa Marinela, parte alta[2], de la ciudad de Neiva, con su esposa y sus tres hijos de 20, 9 y 3 años.

1.2. Señaló que desde hace 7 años que habita en el sector, carece de agua. Relató que los habitantes de la zona deben ir a “las ceibas” para recolectar el agua para consumir y lavar la ropa. Además, en ocasiones, sus hijos no pueden ir al colegio por falta de agua para bañarse.

1.4. Solicitó que se ordene a la Alcaldía de Neiva y a Empresas Públicas de la ciudad misma que les entreguen agua a los habitantes del asentamiento a través de carro tanques, mientras se ejecuta un proyecto de mayor envergadura para el abastecimiento permanente. Además, como medida provisional requirió la entrega de agua diariamente.

Admisión de la acción de tutela y medidas cautelares

1.5. El 6 de julio de 2015, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Neiva admitió la acción de amparo, vinculó al Departamento Administrativo de Planeación de Neiva y ordenó a Empresas Públicas de Neiva que, como medida provisional, suministrara agua potable al accionante en su lugar de residencia.

Contestación de Empresas Públicas de Neiva -EPN-

1.6. El Gerente de Empresas Públicas de Neiva –en adelante EPN o la Empresa- explicó que, con anterioridad, los habitantes de Granjas Comunitarias y Villa Marinela interpusieron tres acciones de tutela similares, que también reclamaban el suministro de agua potable en los asentamientos “próximos a la ciudad de Neiva pero ubicados en zona rural”[3]. La primera, obtuvo fallo el 23 de enero de 2014 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva que declaró improcedente la acción “por no hacer parte los terrenos del asentamiento Granjas Comunitarias, como sucede con los de Villa Marínela, del perímetro urbano de Neiva”[4]. Estimó que dado que los predios no han cumplido el proceso de legalización no procedía la tutela, además, porque las pretensiones de los accionantes se debían tramitar a través de las acciones populares. La segunda, resuelta el 3 de diciembre de 2014 por la Sala Tercera Oral del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, quien ordenó al Municipio de Neiva el suministro de agua potable al asentamiento Villa Marinela. Además, ordenó crear una política de recursos hídricos para abordar el problema de desabastecimiento. La tercera acción, en el momento en que se contestaron estas tutelas, se encontraba en trámite y aún sin fallo.

En segundo lugar, el funcionario explicó que la Empresa no puede prestar el servicio de acueducto, ni el de alcantarillado en corto o mediano plazo a los asentamientos Villa Marinela y Granjas Comunitarias. Lo anterior, ya que: i) éstos se encuentran fuera del perímetro urbano y de servicios de la ciudad de Neiva; ii) el Acuerdo Municipal 016 de 2000, por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial, estableció que la Empresa no prestaría el servicio de agua potable fuera del casco urbano; iii) el Acuerdo 026 de 2009 indicó que “de acuerdo con las disposiciones de la Ley 388 de 1997, se garantiza la prestación de los servicios públicos en las áreas definidas como suelo urbano”[5], y en la misma normativa se precisa que la expansión de redes de servicio público requiere el visto bueno del Departamento Administrativo Municipal de Planeación, y establece que, en todo caso, se deberá desarrollar el sistema de alcantarillado dentro del perímetro urbano. Señaló también que la Empresa no cuenta con los recursos para hacer las construcciones de alcantarillado necesarias, y que de hacerlas, disminuiría el caudal de agua que lleva a otros lugares que hacen parte del casco urbano, frente a los cuales tiene una obligación de suministro. Indicó que la atención a estas problemáticas del área rural del municipio está a cargo de la Dirección de Desarrollo Rural Integral DDRI, la cual tiene proyectos de construcción y mejoramiento de 20 alcantarillados en 12 zonas rurales.

Puntualizó que en el fallo de tutela del 3 de diciembre de 2014, el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila dispuso que el Municipio de Neiva estaba obligado a suministrar agua al asentamiento de Villa Marinela y no reconoció deber de las Empresas Públicas al respecto.

Contestación del Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Neiva

1.7. El 9 de julio de 2015, el Director del Departamento Administrativo de Planeación Municipal y un abogado contratista del municipio respondieron la acción de tutela[6]. Expusieron que i) de acuerdo con el Acuerdo No. 026 del 2009 el asentamiento en mención es de origen ilegal y se encuentra clasificado como suelo de expansión urbana, no existe solicitud de legalización del mismo, aunque hay un proceso que se acompaña con ese fin; ii) el 26 de febrero –parece ser, del año 2015-, funcionarios de las Empresas Públicas de Neiva EPN, Aguas del Huila y la Dirección de Desarrollo Rural Integral DDRI se reunieron para atender la necesidad de los habitantes del sector y fijaron varios compromisos a largo plazo para implementar la construcción del alcantarillado.

Adujeron también que la Gobernación del Huila construyó un sistema de acueducto desde el establecimiento comercial Home Center para llevar agua a los asentamientos mencionados, y el “únic[o] que cuenta con este servicio es el Pinal”. En todo caso, aducen que “los sectores de villa marínela y granjas comunitarias quedaron condicionados con el bombeo de agua” [7].

Explicaron también que el sector de Villa Marinela está dividido en dos partes. La parte alta no cuenta con tubería, ni acueducto, ni alcantarillado. La parte baja sólo tiene red y pozo de alcantarillado, pero el agua no llega al sector porque los habitantes del Pinal hacen derivaciones en las tuberías para que el agua llegue a sus hogares. El 50% de la población de Granjas Comunitarias cuenta con tuberías y pozos de alcantarillado, pero los demás no.

Advirtieron que el municipio de Neiva firmó un contrato con las Empresas Públicas de Neiva para el suministro de agua potable en bloque para los sectores Villa Marinela y Granjas Comunitarias, las cuales pertenecen al corregimiento de Fortalecillas, zona rural del municipio de Neiva. En consecuencia, afirmaron que no se ha causado daño alguno a los derechos de los accionantes porque se han implementado todas las medidas necesarias para el suministro de agua.

Finalmente, agregaron que quienes viven en ese sector lo hacen de manera ilegal y no se debe premiar a las personas que habitan predios sin las licencias requeridas. Mucho menos, se les debe otorgar el servicio de agua, pues se legitimaría su permanencia en el sector.

Sentencia de única instancia

1.8. El 16 de julio de 2015, el Juzgado Segundo Civil Municipal de Neiva declaró improcedente la tutela porque al momento de dictar el fallo existía un contrato interadministrativo entre la Alcaldía de Neiva y Empresas Públicas de Neiva para el suministro de agua potable a los habitantes de Villa Marinela. Consideró que no era necesaria la intervención del juez constitucional porque no era posible la configuración de un perjuicio irremediable, ya que “por el contrario, el accionante [contaba] con un plus de protección derivado de la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en providencia del pasado 04 de diciembre de 2014”[8].

2. Acción de tutela de Lida Constanza Cortés Cabrera. Expediente T-5.210.227.

2.1. La señora Lida Constanza Cortés Cabrera señaló que hace 19 años vive en el asentamiento Granjas Comunitarias, ubicado en la ciudad de Neiva. Su familia está compuesta por 5 personas. Es madre comunitaria, por lo que recibe en su casa aproximadamente 14 niños al día.

2.2. Aseguró que en el sector nunca han contado con agua potable, que acudían a los aljibes y a las quebradas para recolectarla, y que “el servicio de carro tanque [los] abastece hace poco una vez (sic) al mes”[9].

2.3. Interpuso acción de tutela contra la Alcaldía de Neiva y Empresas Públicas de la misma ciudad porque considera que la ausencia del suministro de agua potable afecta sus derechos fundamentales a la vida, al saneamiento básico, a las condiciones básicas mínimas de aseo, a salud y a la dignidad humana.

2.4. A través de la acción de amparo solicitó a la Alcaldía de Neiva y a Empresas Públicas de la ciudad una “solución inmediata al problema del agua, al menos de forma provisional mientras [se las] hacen llegar de forma permanente”[10]. Requirió también, como medida provisional, el envío de carro tanques para el abastecimiento de agua que necesitan de forma inmediata.

Contestación de las tutelas

2.5. El Municipio de Neiva – a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal- y las Empresas públicas de Neiva contestaron esta acción de tutela en el mismo sentido de la acción de amparo reseñada previamente, que corresponde al expediente 5.208.654.

2.6. El 24 de julio de 2015, el Juzgado Primero Civil Municipal de Neiva negó la acción de tutela. La providencia resaltó que de conformidad con el contrato interadministrativo allegado por el municipio de Neiva para abastecer de agua el asentamiento de la actora, se evidenciaba que aquella contaba con el recurso hídrico en ese momento. Consideró entonces que, al no estar probada la afectación a un derecho fundamental, ni la existencia de un perjuicio irremediable, el conocimiento de la controversia planteada por la solicitante,

que involucra aspectos de contenido presupuestal y estrictamente legal, no correspondía al juez constitucional.

3. Acción de tutela de Cenovia Cabrera. Expediente T-5.248.129

3.1. La señora Cenovia Cabrera vive en el asentamiento Villa Marinela, de la ciudad de Neiva, hace aproximadamente 15 años, en compañía de su hijo mayor de edad.

3.2. Adujo que el sector en el que habita no cuenta con servicio de agua potable, por lo que tiene un aljibe en su casa para obtener el líquido, sin embargo, éste se secó a causa del verano, por lo que ya no puede abastecerse de agua por ese medio. Agregó que no tiene acceso al agua y que no llegan carro tanques a su casa.

3.3. Presentó acción de tutela con el fin de que fueran protegidos sus derechos a la dignidad humana, al saneamiento básico y a la vida humana; los cuales estima vulnerados ante la carencia de agua potable.

3.4. La accionante solicita que se le entregue el servicio de agua de forma constante o se le brinde “una pronta solución”[11]. También requirió como medida provisional, que, al menos, se le entregue agua en carro tanque mientras se tramita la petición.

Contestaciones de la tutela

3.5. La Alcaldía de Neiva, a través del Director Administrativo de Planeación Municipal contestó la tutela, en el mismo sentido de lo expuesto en el expediente T- 5.208.654. Asimismo, Empresas Públicas de Neiva reiteró lo expresado en el expediente T-5.208.654.

3.6. El Director de Desarrollo Rural Integral del Municipio de Neiva, vinculado al proceso como agente pasivo por el Juzgado Décimo Civil Municipal de la misma ciudad, reiteró los argumentos de la Alcaldía de Neiva y enfatizó en la importancia de no invertir recursos públicos en asentamientos no legalizados.

Sentencia de única instancia

3.7. El 17 de julio de 2015, el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva declaró improcedente

la acción de tutela interpuesta por la señora Cenovia Cabrera, por considerar que existía otra vía judicial para solicitar la protección invocada, a saber, la acción popular. Resaltó que si se pretende la atención urgente a una problemática, en el trámite de la acción ante la jurisdicción contencioso es posible solicitar una medida cautelar. Preciso también que las autoridades accionadas han creado un plan para abastecer de agua definitivamente a los asentamientos de Villa Marinela, Granjas Comunitarias y otros.

4. Acción de tutela presentada por Gloria Constanza Hermosa. Expediente T-5.248.130

4.1. La señora Gloria Constanza Hermosa manifestó que reside hace 7 años en el asentamiento Villa Marinela, parte alta, situado en Neiva. Vive con su esposo de 50 años y sus hijos de 18 y 14.

4.2. Aseguró que en el sector nunca han tenido agua potable y que es muy engorroso ir al río a lavar y a conseguir el líquido para el consumo. Señaló que “el carro tanque [les] deja agua cada 15 a 20 días y por más que ahorre[n] no [les] alcanza”[12].

4.3. La señora Hermosa presentó acción de tutela con fundamento en los anteriores hechos, con el propósito de que se protegieran sus derechos a la dignidad humana, al saneamiento básico, a la vida y a la salud.

Solicitó que se ordene a la Alcaldía Municipal y a Empresas Públicas de Neiva que le suministren agua diariamente, mientras se soluciona el problema de desabastecimiento. Como medida provisional, solicitó la entrega de líquido a través de carro tanques.

Contestaciones de las entidades accionadas y vinculadas

4.4. La Alcaldía de Neiva, a través del Director Administrativo de Planeación Municipal dio respuesta a la acción de amparo, con los mismos argumentos que presentó en el expediente T- 5.208.654. Empresas Públicas de Neiva también reprodujo lo expuesto previamente en el expediente T-5.208.654.

4.5. El Director de Desarrollo Rural Integral del Municipio de Neiva, vinculado al proceso como agente pasivo por el Juzgado Décimo Civil Municipal de la misma ciudad, reiteró los argumentos de la Alcaldía de Neiva y resaltó la importancia de no invertir recursos públicos en asentamientos no legalizados.

Sentencia de única instancia

El 17 de julio de 2015, el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Constanza Hermosa. A juicio del despacho la accionante contaba con otro mecanismo de defensa judicial, a saber, la acción popular, y si requería una protección urgente, podía solicitar una medida cautelar. Agregó que las autoridades accionadas han creado un plan para abastecer de agua definitivamente a los asentamientos de Villa Marinela, Granjas Comunitarias y otros. Por todo lo anterior, consideró que no existían fundamentos para acudir a la acción de amparo constitucional.

5. Acción de tutela presentada por Edelmira Chacón Chacón. Expediente T-5.255.233

5.1. Edelmira Chacón Chacón es una mujer de la tercera edad[13], que vive sola. Aseguró que hace 20 años vive en Villa Marinela, Neiva.

5.2. Indicó que en el sector de Villa Marinela nunca han tenido agua potable y que a causa de esto sufre molestias de salud debido a que debe ir al río a buscar agua y cargar baldes hasta su casa.

5.3. Presentó acción de tutela para que se le entregue agua potable en su casa, pues consideró que la situación que vivía afectaba sus derechos a la vida, a la dignidad humana, al saneamiento básico, a contar con las mínimas condiciones a la salud, al mínimo vital y a la integridad personal.

Señaló que requería agua en carro tanques de manera permanente “para poder comer sin pensar que [se podía] seguir enfermando”[14]. También indicó que requería agua potable en carro tanques como medida provisional.

Contestaciones de las entidades accionadas

5.4. La Alcaldía de Neiva, a través del Jefe de la Oficina Jurídica, y Empresas Públicas de la misma ciudad contestaron a la acción de amparo y reiteraron los argumentos expuestos por las entidades que representan en los expedientes T- 5.208.654 y T-5.248.130.

Sentencia de primera instancia

5.5. El 21 de julio de 2015, el Juzgado Noveno Civil Municipal de Neiva declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Edelmira Chacón Chacón porque consideró que existía otra vía de protección judicial a la que podía acudir la accionante, e incluso, podía solicitar una medida provisional. Agregó que teniendo en cuenta que existe una sentencia de tutela proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila que ordenó el suministro de agua en la zona, correspondía a la demandante acudir a ese despacho y presentar un desacato.

No obstante, el Juzgado resaltó que de acuerdo con lo informado por la Alcaldía y Empresas Públicas de Neiva, existía un contrato para el abastecimiento de agua a las comunidades de Villa Marinela y Granjas Comunitarias.

5.6. En desacuerdo con la decisión, la accionante presentó impugnación y argumentó que el lugar en el que habita no es ilegal, pues nunca ha habido peligros de deslizamientos de tierra o algo similar. Agregó que la Alcaldía lleva más de 5 meses en el estudio del asentamiento para legalizarlo, y en su criterio, éste tiempo ha sido excesivo, pues “mes y medio sería (sic) suficiente”[15].

Sentencia de segunda instancia

5.7. El 31 de julio de 2015, el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva confirmó el fallo impugnado porque consideró que la accionante contaba con un medio judicial especializado para tramitar la protección de sus derechos colectivos. Concluyó que el amparo era improcedente porque “no se debat[ía] sobre la protección de derechos fundamentales, y para lograr el suministro de agua potable hasta la vivienda de la accionante exist[ía] otra vía judicial efectiva e idónea”[16].

Actuaciones en sede de revisión

6. Con el fin de contar con mayores elementos de juicio para proferir sentencia, la Sala Quinta de Revisión decretó pruebas para definir la situación actual de los tutelantes que viven en los habitantes de los asentamientos Granjas Comunitarias y Villa Marinela.

Mediante auto del 15 de febrero de 2016, la Sala solicitó información a la Alcaldía de Neiva sobre los siguientes asuntos:

Primero, sobre las características de los asentamientos Villa Marinela y Granjas Comunitarias, el número de habitantes, el tipo de viviendas que se encuentran, y si es posible, la razón de su asentamiento en el lugar.

Segundo, sobre la vigencia del contrato del Municipio de Neiva con Empresas Públicas de esa ciudad para abastecer de agua potable a las personas que habitan en Granjas Comunitarias y Villa Marinela[17], así como la frecuencia en la que se entregaba y/o se entrega el líquido y la cantidad dada a cada persona o familia, si en efecto existe suministro.

Tercero, se indagó con respecto al proceso de legalización de los predios en los que se encuentran los accionantes, por lo que solicitó información sobre los procesos que se han llevado a cabo en ese sentido y las etapas y tiempo faltante para tomar una decisión definitiva, si éste no ha concluido.

A Empresas Públicas de Neiva se le ofició con el fin de que brindara información sobre el suministro de agua potable a los asentamientos de Villa Marinela y Granjas Comunitarias, y para que precisara si en la actualidad los habitantes de la zona cuentan con el servicio y en qué forma se entrega el agua. También se interrogó a la entidad sobre la cantidad y frecuencia con la que era entregado el recurso hídrico bajo la vigencia del convenio interadministrativo No. 1116 de 2015 firmado con el Municipio de Neiva.

A los accionantes se les ofició para que indicaran si en la actualidad se les suministraba agua y precisaran la cantidad y frecuencia en la que recibían el líquido. También se solicitó a algunos de ellos que precisaran si vivían en la parte alta o baja de Villa Marinela.

Igualmente, la Sala estimó necesario conocer qué había ocurrido en relación con el cumplimiento de las órdenes dictadas por la Sala Tercera Oral de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en el fallo del 3 de diciembre de 2014, que protegió el derecho al agua de personas que habitaban en Villa Marinela. Con ese fin, solicitó información al citado Tribunal, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación, a estas últimas entidades se les ofició porque fueron informadas de las órdenes[18] de la sentencia del Tribunal para que, en ejercicio de sus funciones, acompañaran el proceso de cumplimiento.

Finalmente, se ofició al Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico del Ministerio de Vivienda y a la Comisión de Regulación de Agua Potable para que informaran sobre los lineamientos de consumo mínimo de agua por habitante en el país y precisaran si existía alguna variación según factores climáticos.

7. El 3 de marzo de 2016, la Oficial Mayor de la Corte Constitucional remitió al despacho de la magistrada ponente las pruebas recaudadas, después de ponerlas a disposición de las partes por el término de dos días, de conformidad con el artículo 64 del Reglamento de esta Corporación.

En líneas generales, es de resaltar que, por un lado, no se obtuvo respuesta de los accionantes porque la empresa de correo no encontró la dirección indicada por ellos[19]; y por otro lado, todas las entidades del Estado contestaron las peticiones que se les hizo previamente, como se expone a continuación.

7.1. El Municipio señaló que a través de la Resolución No. 2939 del 21 de diciembre de 2011, la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena “[declaró] concertado en sus aspectos exclusivamente ambientales el Plan Parcial de Expansión Urbana del Nor Oriente del Municipio de Neiva, advirtiéndole que para las áreas que se encuentran en proceso de consolidación los asentamientos Villa Marínela, Granjas Comunitarias y El Pinal, ubicados en Zona de Amenaza Media y Alta” en consecuencia, señaló que “la Alcaldía deberá adelanta (sic) el estudio de Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo, para identificar las viviendas ubicadas en zona de riesgo no mitigable y proceder a la reubicación de las mismas, como también establecer las obras de mitigación en zonas de riesgo mitigable y llevar a cabo el proceso de legalización urbanística de todos los asentamientos del sector: Mirador Norte, la Trinidad, El Pinal, Villa Marínela, Granjas Comunitarias y Quintas de San Luis, conforme a lo establecido en el Decreto Nacional No. 564/06 y Decreto Municipal No. 906/09, en un plazo no mayor a un año.//Igualmente determinó que las zonas en amenaza alta y media deben quedar restringidas o congeladas para el desarrollo urbanístico hasta tanto no se desarrollen los estudios de Amenaza, Vulnerabilidad y Riesgo.” (negrilla del original).

Con respecto a la legalización de los terrenos, informó que todavía no se ha iniciado el proceso, pues no se ha llevado a cabo el estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo, necesario para empezar este trámite. Preciso que a través del convenio interadministrativo

No. 355 del 8 de noviembre de 2013 se pactó la realización de tales estudios con la CAR del Alto Magdalena, pero éstos aún no han sido entregados.

También explicó que a través del Decreto Municipal No. 1264 del 23 de diciembre de 2015 se dispuso que los asentamientos sub normales de Villa Marinela y Granjas Comunitarias serían incorporados a la zona urbana de Neiva, “una vez sea dotada de redes primarias de acueducto y alcantarillado, así como de su sistema vial y del sistema de equipamientos comunitarios y de espacio público (...)”[20].

Sobre el suministro de agua en la zona en la que viven los accionantes, el Municipio adujo que bajo vigencia del convenio interadministrativo No. 1116 de 2015 suscrito con Empresas Públicas de Neiva, se hicieron 287 viajes de carro tanques de 2.500 galones o 10.000 litros de agua, cada uno, con frecuencia de 5 viajes en 6 días a la semana, o 30 viajes semanales.

En relación con el suministro de agua en la actualidad, expuso que desde el 9 de diciembre de 2015, el Municipio implementó un plan de contingencia para entregar agua a los sectores Villa Marinela y Granjas Comunitarias que consiste en la conexión de la línea 14” hd con la tubería de 8” pvc, construida por Aguas del Huila S.A. Señaló que actualmente se entrega el agua de forma gratuita, pues no existe un sistema de cobro aún. Además, ante la ausencia de un estudio de vulnerabilidad, amenaza y riesgo “no es procedente la conexión definitiva unidad por unidad, dado que previamente se requiere de la legalización de los asentamientos y posterior urbanización”. Señaló que el Laboratorio de Aguas de Empresas Públicas de Neiva certifica que el líquido suministrado cumple con los requisitos químicos y microbiológicos para el consumo humano. Igualmente, el Municipio adjuntó dos certificaciones de personas de la comunidad, una de la señora Lelys González Barrios Nuevos, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de Granjas Comunitarias, en la que afirma que se presta el servicio y solicita la instalación de un macromedidor; y otra, de la representante legal de la Junta Administradora del acueducto del Barrio Granjas Comunitarias, en la que manifiesta que desde el 9 de diciembre de 2015 funciona el sistema de enmalle.

7.2. La Gerente General de Empresas Públicas de Neiva también respondió las preguntas formuladas por la Sala Quinta de esta Corporación.

En relación con el interrogante sobre el suministro de agua potable que se realizó a los asentamientos Granjas Comunitarias y Villa Marinela bajo la vigencia del convenio interadministrativo No. 1116 suscrito con el Municipio de Neiva, la funcionaria sostuvo que se efectuaron 287 viajes en carro tanque, en los que se transportaron 2.500 galones o 10.000 litros en cada viaje. Se realizaron 5 viajes durante 6 días a la semana o 30 viajes semanales

Respecto a las preguntas sobre el suministro de agua en la actualidad, respondió que “[s]í se está suministrando agua potable a los habitantes de estos asentamientos de forma permanente a partir del 12 de Diciembre/2015 gracias a un “enmalle” que realizó la empresa a la tubería que viene de su planta el Recreo, correspondiente a la fase II norte de acueducto, para garantizar la presión hacía esos sectores, sistema que se encuentra en período de prueba mientras se materializa la ejecución de un proyecto con estudios elaborados por la sociedad de origen departamental Agua del Huila S.A. E.S.P., proyecto que se encuentra en la fase de consecución de los recursos por parte del Municipio de Neiva”[21]. Posteriormente, precisó que está pendiente el estudio de Aguas del Huila, pues esa entidad “financió y construyó una red de distribución de 6” y 8” que pasa por la Av. 26, con destino al suministro de agua al barrio El Pinal y los dos asentamientos, pero por razones técnicas solo pudo operar hasta el barrio antes citado y con el ejecución del proyecto en mención se dará definitivamente una solución de manera permanente para los habitantes de Villa Marínela y Granjas Comunitarias”[22].

Puntualizó también que el líquido aún no se cobra y que, de acuerdo con las autoridades competentes, éste satisface los requisitos para el consumo humano.

La entidad anexó un oficio con fecha 14 de enero de 2015, enviado por el Subgerente Técnico y Operativo de Empresas Públicas de Neiva al Director Técnico de Acueducto y Alcantarillado, en el cual informa que el proyecto de conexión línea expresa diámetro 14” hd a 8” pvc, el Pinal, Villa Marinela, Granjas Comunitarias fue remitido a la dependencia DDRI de la Alcaldía para contar con los documentos necesarios para enviarlo al Plan Departamental de Agua. Indicó que el proyecto prevé la ampliación de la red mediante un sistema hidráulico por gravedad para el abastecimiento del líquido[23].

Empresas Públicas también adjuntó el informe presentado por la Dirección Técnica de

Acueducto y Alcantarillado a la Gerente, en el cual señalan que “a partir del 12 de diciembre de 2015 la empresa realizó un enmalle a la tubería que viene de la planta el recreo llamada fase 2 norte, la cual garantiza presión a esos sectores, el cual se encuentra en período de prueba, mientras se materializa un estudio elaborado por Aguas del Huila con el fin de dar cobertura a estos sectores”[24].

Finalmente, la entidad anexó una certificación de la representante de la Junta Administradora de Acueducto del Barrio Granjas Comunitarias en la que indica que desde diciembre de 2015 se realizó un enmalle de la tubería de la planta de El Recreo y se iniciaron las pruebas hidráulicas y destacó que “cada vez que se realizan dichas pruebas la comunidad ha obtenido el servicio de agua potable para cada una de sus casas, por tal razón no hemos tenido necesidad de solicitar el servicio de carro tanque por parte de Empresas Públicas de Neiva, quien siempre estuvo atenta a [sus]necesidades y [les surtió] del servicio constantemente”[25]. La representante también indicó que la Junta Administradora del Acueducto del Barrio Granjas Comunitarias la Unión fue constituida para comprarle agua en bloque a EPN, una vez finalicen las pruebas hidráulicas y se instale en cada casa el respectivo medidor.

7.3. El Magistrado Enrique Dussán Cabrera, integrante la Sala Tercera del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila también respondió las preguntas formuladas por la Sala Quinta, en relación con la decisión tomada el 3 de diciembre de 2014, en la cual se protegieron los derechos fundamentales al agua, a la vida a la salud y a la dignidad humana de las demandantes y sus hijos menores de edad, habitantes de Villa Marinela y se ordenó a la Alcaldía a diseñar un plan para garantizar el acceso al agua potable a los residentes del sector. Señaló que el fallo proferido por la Sala fue confirmado por el Consejo de Estado. También adujo que el 15 de diciembre de 2015 declaró el desacato de su fallo porque consideró que el alcalde de Neiva, Pedro Hernán Suárez Trujillo, incurrió en una omisión frente a las órdenes que recibió, pues no demostró que se suministrara agua periódicamente a los habitantes de Villa Marinela y no cumplió los términos fijados en relación con la orden de diseñar e implementar un plan para asegurar a los habitantes del sector, el goce de un consumo mínimo de agua. Con respecto al plan de conexión de la línea de 14” hd a 8”pvc, señaló que éste tan sólo se elaboró en octubre y no contaba con fechas y plazos determinados para su seguimiento.

Además, el Magistrado indicó que el 18 de enero de 2016 remitió la declaración de desacato al Consejo de Estado en el grado jurisdiccional de consulta y en la actualidad cursa dicho trámite[26].

7.4. La Defensoría del Pueblo, Regional Huila, manifestó que desde el 10 de diciembre de 2015, se hizo el enmalle del acueducto para suministrar agua a Villa Marinela y Granjas Comunitarias, frente al cual cada propietario aportaba los collarines para el suministro de agua a su vivienda. Precisó que se nombró una Junta Administradora del Acueducto, encargada del suministro y reparación de daños que se causen al enmallado, y que dialogó con personas de las dos comunidades, quienes manifestaron “su agradecimiento por el buen servicio que se les está prestando con el suministro de agua potable, sin embargo, debido a la presión de la misma se produce despegue o rupturas en el enmalle muy frecuentemente, por lo que se cierran las válvulas para la respectiva reparación por parte de la administración del acueducto, suspendiendo el servicio.”[27]

8. Por medio del auto de 13 de abril de 2016, la Sala Quinta determinó que dado que, de una parte, no fue posible notificar a los accionantes por vía de correo certificado y, por otra, no existe certeza ni información suficiente y precisa acerca de la situación particular de los peticionarios después de que se puso en marcha el funcionamiento del sistema de enmalle de tubería, el despacho de la Magistrada Ponente efectuaría una inspección judicial para el 29 de abril de 2016, con el propósito de: i) determinar la situación actual de suministro de agua a cada uno de los accionantes; ii) conocer las características de los predios en los que habitan los tutelantes; y iii) conocer el funcionamiento del enmalle de tubería descrito por las entidades accionadas y las funciones de la Junta Administradora del Acueducto para verificar el alcance y condiciones de la provisión de agua.

Se ofició a la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena, a las autoridades accionadas y a las personas que presentaron las tutelas para que asistieran y respondieran las preguntas que decidiera hacer la funcionaria responsable de adelantar la diligencia.

9. El 29 de abril de 2016, la Magistrada auxiliar del despacho de la Magistrada sustanciadora adelantó una inspección judicial en la ciudad de Neiva, tal como lo ordenó la Sala Quinta. La inspección empezó en la sede de la Defensoría del Pueblo a donde concurrieron dos de los accionantes, las señoras Cenovia Cebrera y Edelmira Chacón. De la

Alcaldía de Neiva asistieron: Camilo Fabiam Gómez, director de Desarrollo Rural Integral; las ingenieras Guerly Nelly Serrano Corrales y Nelly Vega Cabrera, del Departamento Administrativo de Planeación Municipal; el profesional Douglas Alfonso Romero Sánchez, director del Plan de Ordenamiento Territorial; y la abogada María del Mar Vieda, de la Oficina Jurídica de la Alcaldía. También acudió el ingeniero Eder Hernández Ipuz, funcionario de Empresas Públicas de Neiva, y el geólogo Fredy Angarita Pérez, funcionario de la Corporación Autónoma del Alto Magdalena -CAM-. Además, estuvo presente el abogado Carlos Arturo García Tovar, funcionario de la Defensoría del Pueblo.

Sin haber sido citadas a diligencia, se presentaron las señoras Lelys González Barriosnuevo, Presidenta de la Junta de Acción Comunal de Granjas Comunitarias, y María Ruth Caviedes Sánchez, Presidenta de la Junta Administradora del Acueducto de Granjas Comunitarias-La Unión. La Magistrada auxiliar decretó que se tuvieran como prueba sus declaraciones sobre el objeto de la diligencia.

Las accionantes informaron que reciben agua en sus casas a través de un tubo y desde que se hicieron las reparaciones en diciembre del año 2015 obtienen el líquido en sus hogares. No les cobran aún por el suministro, aunque han pagado 50.000 pesos a la Junta Administradora del Acueducto por el costo de los arreglos necesarios y la instalación del collarín. Aseguraron que el agua que reciben es de calidad.

La Presidenta de la Junta Administradora del Acueducto explicó que desde el año 2006 se han iniciado gestiones para obtener el suministro permanente de agua en la zona. Preciso que, en esa época, Aguas del Huila instaló una tubería en la zona. Sin embargo, ni Granjas Comunitarias, ni Villa Marinela contaron con acceso al líquido porque no había suficiente presión. Se instaló también una bomba para impulsar el agua hasta los asentamientos. Finalmente, en diciembre de 2015 se hizo un enmalle de tubería a través del cual se transporta a los predios el agua que viene de la Planta El Recreo. Adujo que actualmente el agua llega a todas las viviendas de los habitantes de la zona. Manifestó también que la Junta Administradora del Acueducto está inscrita en la Cámara de Comercio desde 2007, pues se les informó que por tratarse de una zona rural, el acueducto debía ser administrado por una Junta. Desde las reparaciones de 2015, la Junta administra los dineros recibidos por parte de los usuarios para pagar las adecuaciones necesarias. Preciso también que si las personas no hacen las adecuaciones al interior de su hogar, la Junta no se responsabiliza.

En relación con la situación previa a la conexión de tubería, la Presidenta del Acueducto sostuvo que la Alcaldía llevó carro tanques constantemente y que las únicas viviendas a las que no les suministraba agua era a las que tenían aljibes, lo cual generó problemas con ciertos líderes.

La Presidenta de la Junta de la Acción Comunal de Granjas Comunitarias manifestó que debido a la ausencia de legalización de los predios no ha habido inversión en la zona. Algunos líderes se han reunido con autoridades estatales para resolver el problema de falta de suministro de agua. Preciso que a la zona llegó una candidata al Concejo de la Ciudad, que decidió impulsar la presentación de tutelas por falta de agua. Advirtió también que en la actualidad, hay presión de agua suficiente y hay quienes lanzan el líquido a la calle. Para terminar precisó que hacen falta 600 metros de tubería, macromedidor y micromedidor.

El representante de Empresas Públicas de Neiva explicó que desde diciembre de 2015, realizó un enmalle desde una red que viene de Planta Recreo para brindarle agua a los asentamientos de los accionantes. Preciso que en la zona de El Pinal, vecina a los asentamientos señalados, EPN les vende agua en bloque desde 2009, a través de su Junta Administradora de Acueducto, pues es área de expansión urbana y no está en el perímetro de servicios de la Empresa. El funcionario sostuvo que la entidad que representa ha participado en planes para vender agua a Villa Marinela y Granjas Comunitarias, y que desean replicar en la zona el modelo de abastecimiento que tienen con El Pinal. En cuanto a las condiciones técnicas, indicó que EPN asumirá el costo del macromedidor, que el agua es de calidad y que la tubería de la zona está en perfecto estado y es sostenible en el tiempo. Puntualizó que el 100% del barrio cuenta con acueducto, aunque no el mismo porcentaje tiene alcantarillado. Dijo que, en relación con el comentario según el cual, faltan 600 metros de acueducto, manifestó que todas las personas tienen acueducto, sólo que en diferentes condiciones. Algunos cuentan con redes de diferentes pulgadas.

Los funcionarios de la Alcaldía de Neiva hicieron varias afirmaciones. En relación con el tipo de predio en el que se encuentran Villa Marinela y Granjas Comunitarias indicaron que a través del Decreto 1264 de 2015, los asentamientos se incorporaron al plan parcial de desarrollo de la zona de expansión urbana. El proceso de legalización no ha iniciado debido a que la CAM ha tardado en la entrega del estudio de amenaza, vulnerabilidad y riesgo. Por ello, no se ha procedido a adelantar todos los pasos del proceso. El director del POT precisó

que hace poco recibieron un estudio de la CAM e hicieron un montaje ambiental con información cartográfica y que a partir de esa información se harán adecuaciones técnicas, pues en ocasiones la comunidad ha utilizado mangueras para las uniones con tubos de pvc, y esa conexión gasta agua innecesariamente.

Con respecto a la situación actual de los accionantes, una funcionaria de la Alcaldía manifestó que todos los demandantes de los procesos de tutela de la referencia cuentan con suministro de agua en sus viviendas. Manifestó que la alcaldía envió un carro tanque para que los usuarios utilizaran el agua en caso de no tener el servicio a través del acueducto, pero aquel fue devuelto en su integridad.

La funcionaria de la Alcaldía María del Mar Vieda llamó la atención sobre la situación de la accionante Edelmira Chacón, ya que sostuvo que ella no vive en el lugar. Por lo tanto, su derecho al agua no podía estar afectado.

El funcionario de la Corporación Autónoma del Alto Magdalena expuso que la entidad que representa entregó el 25 de abril de 2016 el mapa de amenaza de la zona, a partir del cual la Alcaldía puede empezar a tomar algunas determinaciones sobre inversión en la zona. A su vez, indicó que los documentos que hacen falta, sobre vulnerabilidad y riesgo serán entregados en mayo. Asimismo están pendientes de entrega el inventario de viviendas a reubicar y el mapa de zonificación ambiental. Adicionalmente, precisó que las viviendas de los señores Carlos Rojas y Gloria Constanza Hermosa están ubicadas en zona de riesgo.

Para terminar, la Corte solicitó a la Defensoría del Pueblo complementar la información que considere necesaria. El funcionario vinculado a la entidad señaló que conoció el problema del abastecimiento de agua a través de la prensa local. Empezó a hacer seguimiento de la situación, ha visitado la zona y ha apoyado la gestión de la comunidad y las autoridades para resolver el problema de ausencia de acueducto y agua. Aseguró que en la zona no se ha dejado de prestar el servicio de agua.

En la inspección ocular, la Magistrada auxiliar constató que los cinco accionantes contaban con servicio de agua dentro de sus viviendas o en la puerta de ellas. Con una presión y apariencia adecuada. Además, todos los demandantes aseguraron tener óptimas condiciones en el suministro del recurso hídrico desde la conexión efectuada en diciembre de 2015.

En el desarrollo de la diligencia, funcionarios de la Alcaldía indicaron que el río las Ceibas, al cual hacían referencia algunos accionantes se ubica a aproximadamente 3 kilómetros de distancia, por ello, consideraban que no era posible creer en las afirmaciones según las cuales los demandantes recogían agua del río a causa de la ausencia de carro tanques, pues éste está a una amplia distancia. También pusieron en duda que la accionante Gloria Constanza Hermosa habitara en la zona desde hace varios años, tal como lo afirmó en la acción de tutela.

La Magistrada auxiliar indagó también sobre el apoyo recibido por los accionantes para presentar la tutela. Algunos adujeron que una señora, en campaña política, los ayudó, pero manifestaron que interpusieron la acción por voluntad propia.

La encargada de la diligencia dejó constancia de que en el desarrollo de la inspección, personas del barrio El Pinal se acercaron constantemente para manifestar un problema de corrupción en el proyecto de acueducto de su barrio. Otras personas no convocadas a la audiencia adujeron que el suministro de agua no es constante y que funcionaba únicamente el día de la inspección.

Terminada la diligencia, la Magistrada auxiliar dispuso el término de dos días hábiles para que las partes presentaran ante la Secretaría General de la Corte Constitucional los elementos probatorios que desearan aportar, los cuales se debían presentar en ese momento o los días 2 y 3 de mayo en la Corte Constitucional.

10. El 10 de mayo de 2015, la Magistrada sustanciadora emitió un auto para poner a disposición de las partes los documentos recolectados durante la audiencia y los allegados por las partes en los dos días hábiles siguientes a la diligencia, a saber: i) la presentación de power point expuesta por el funcionario de la Corporación Autónoma Regional del Magdalena Medio; ii) el Decreto 1264 de diciembre de 2015, aportado por el Director del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Neiva; iii) y una comunicación enviada por el Director de la Oficina Jurídica de la ciudad de Neiva. Igualmente, el despacho de la Magistrada ponente permitió a las partes del proceso acceder al acta levantada en la inspección judicial el día 29 de abril de 2016 y las fotos y audios de la diligencia.

11. El 5 de mayo de 2016, el Director de la Oficina Jurídica de Neiva presentó ante la Secretaría de la Corte un oficio con varios anexos para que sean tenidos en cuenta en el

proceso. Los documentos adjuntos son i) una certificación del Tesorero de la Junta de Acción Comunal de Villa Marinela, en la que afirma que la señora Edelmira Chacón no reside de manera permanente en el asentamiento[28]; ii) copia del acta de reunión de la comunidad de los asentamientos de fecha del 18 de marzo de 2016 sobre el proceso de legalización de los predios; iii) certificación de la Presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio Villa Marinela en la cual manifiesta que la señora Edelmira Chacón Chacón no reside de manera permanente en su predio, expedida el 3 de mayo de 2016; iv) certificado de existencia y representación legal de la Junta Administradora del Acueducto; v) estatutos del Acueducto Granjas Comunitarias-La Unión; vi) Acta de la Asamblea No. 2 de 2015 de la Junta del Acueducto Granjas Comunitarias-La Unión; vii) Acta No. 2 de 2015 por la cual la Junta del Acueducto Granjas Comunitarias-La Unión modificó sus estatutos; viii) oficio de la Profesional Nelly Vergara, del Departamento Administrativo de Planeación del Municipio de Neiva al Director del Departamento Jurídico, a través del cual adjunta un CD con registro fotográfico de las viviendas de los accionantes de las tutelas que conoce la Sala, realizado en mayo de 2015; ix) Mapa de los asentamientos, en el cual se identifican las zonas de amenaza media, alta y baja; x) Acta de asistencia a la “visita de seguimiento tutela Villa Marínela y Granjas Comunitarias” realizada el 27 de abril de 2016; y xi) Videos de la zona.

La Sala advierte que la información recibida el 5 de mayo de 2016 en la secretaría de la Corporación no será tomada en cuenta en el proceso, pues no fue aportada en el término establecido en la diligencia judicial.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Competencia

1. Esta Sala es competente para decidir el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. Los accionantes son habitantes de los asentamientos sub-normales Villa Marinela y Granjas Comunitarias.

La situación fáctica que se aborda en la presente decisión ha modificado desde la presentación de las acciones de amparo hasta la fecha en la que se profiere la providencia.

3. Las tutelas de la referencia fueron presentadas en junio de 2015. En ese momento los asentamientos se abastecían de agua potable a través de carro tanques que enviaba el Municipio de Neiva y la distribución estaba a cargo de algunos líderes de la comunidad[29].

Los accionantes sostenían que no contaban con la cantidad suficiente de agua en sus viviendas porque no existía servicio público de acueducto y el carro tanque no les entregaba agua con regularidad. Requerían que se les entregara el recurso hídrico para cubrir sus necesidades básicas. Todos los demandantes manifestaron que vivían en la zona. Algunos manifestaron residir allí con sus familias, en algunos casos integradas por menores de edad (T- 5.208.654). Otra accionante aseguró ser una mujer de la tercera edad y padecer problemas de salud por tener que transportar el agua hasta su hogar (T-5.355.233). Y otra de las actoras sostuvo que es madre comunitaria y diariamente recibe a varios niños y niñas en su hogar, por lo cuál le resultaba urgente contar con el líquido vital (T-5.210.227).

Las decisiones judiciales que resolvieron las solicitudes de protección declararon improcedente la acción de tutela o negaron las pretensiones[30]. Los principales argumentos de los jueces fueron que los accionantes contaban con la acción popular para solicitar la protección que requerían, o debían acudir al Tribunal Contencioso Administrativo del Huila para formular un desacato de la sentencia del 3 de diciembre de 2014. Además, algunos despachos judiciales aseguraron que no había objeto para proteger porque el Municipio de Neiva demostró que suministraba agua en la zona a través de carro tanques, tal y como constaba en el convenio interadministrativo que había suscrito la Alcaldía con Empresas Públicas de Neiva con ese propósito, conforme con el cual se pactó la realización de 287 viajes en los que se transportarían a la zona en la que viven los accionantes 2.500 galones o 10.000 litros de agua por cada entrega, con frecuencia de 5 viajes en 6 días a la semana, o 30 viajes semanales.

En esa oportunidad, se puso de presente también que la inexistencia de servicio público era explicada también porque los asentamientos de Villa Marinela y Granjas Comunitarias eran predios que no habían surtido el proceso de legalización.

4. Una vez la Corte Constitucional asumió el conocimiento del asunto, en febrero de 2016 la Sala Quinta de Revisión profirió un auto de pruebas para conocer la situación de los accionantes. El Municipio de Neiva y Empresas Públicas de la misma ciudad sostuvieron que en diciembre de año 2015 se hizo un enmalle de tubería para proporcionar agua a los asentamientos de Villa Marinela y Granjas Comunitarias. Indicaron que el sistema puesto en funcionamiento es una medida contingente que aún se encuentra en período de prueba, por lo cual se causan interrupciones en la prestación del servicio mientras se verifica el estado de las instalaciones, sin embargo, asegura que las comunidades de los asentamientos cuentan con servicio de agua si cada uno de los residentes hace adecuaciones en su hogar para recibirla.

Sobre los predios, señalaron que aquellos actualmente hacen parte de la zona rural de Neiva, sobre los cuales hay un plan de incorporación a la zona urbana, una vez estén dotados de redes de acueducto y alcantarillado (Decreto Municipal No. 1264 del 23 de diciembre de 2015) [31]. Explicaron que aún no se ha surtido el proceso de legalización de predios porque para iniciar el trámite es indispensable contar con los estudios de amenaza, vulnerabilidad y riesgo de la zona, que fueron contratados por la Alcaldía de Neiva con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena -CAM- a través del convenio interadministrativo del 8 de noviembre de 2013, pero a la fecha en que remitían el escrito a la Corte Constitucional no habían sido entregados. Preciso también el Municipio que de conformidad con valoraciones previas de la CAM sobre el estado de los asentamientos, parte de ellos tiene una zona de amenaza alta y media por derrumbe y por inundación.

La Sala no recibió respuesta de ninguno de los accionantes porque la empresa de correos informó que ninguna de las direcciones aportadas fue encontrada. Esto se explica porque se trata de predios no legalizados que aún no cuentan con matrícula y, por tanto, no tienen una dirección oficial.

Ante la imposibilidad de tener respuesta por parte de los accionantes y para verificar el tipo de sistema contingente creado para proveer agua en los asentamientos, la Sala ordenó practicar una inspección judicial en la zona para indagar sobre la forma de suministro del recurso hídrico y verificar la situación de cada uno de los demandantes.

En la inspección judicial la Sala encontró que los accionantes contaban con una conexión de

tubería que les permitía abastecerse de agua. En la vivienda del señor Carlos Rojas (expediente T-5.208.65) –quien no asistió a la diligencia, ni se encontraba en la dirección suministrada, solo estaba su familia- se verificó que había un tubo al frente de su vivienda través del cual abastecía del líquido, aquel estaba ubicado a menos de un metro de la fachada de su hogar. En los demás casos, se evidenció que las accionantes contaban con suministro de agua al interior de su hogar. Manifestaron que han tenido interrupciones en el servicio mientras se realizan las labores de reparación de las tuberías, pero en la actualidad existe una continuidad en el suministro y el líquido que obtienen es de calidad. Asimismo, en la diligencia se conoció que no existe aún macromedidor que contabilice el agua que se entrega a los asentamientos y que no hay un límite en la provisión de la misma.

5. Para empezar, corresponde a la Sala determinar si las acciones de tutela presentadas individualmente por los accionantes son procedentes.

En este primer nivel de análisis la Sala requiere precisar tres asuntos. Primero, dado que los accionantes pretendían la protección de los derechos a la vida, a la salud, al saneamiento básico, a la integridad personal y a la dignidad humana ante la posible ausencia de acceso a agua, en especial, se evidencia que el derecho principalmente involucrado es el derecho al acceso al agua para consumo humano. Por tanto, resulta relevante establecer si la acción de tutela es procedente para proteger el derecho al consumo básico de agua, que es el derecho principalmente afectado en las acciones de amparo. Segundo, es esencial analizar si en la actualidad se configura una carencia actual de objeto por un hecho superado en los casos que analiza la Corte, pues durante el trámite en sede de revisión se verificó que los accionantes obtienen el agua a través de un enmalle de tubería desde diciembre de 2015. Tercero, es imperativo verificar que se cumplan los demás requisitos de procedencia de la acción de amparo, a saber, inmediatez y legitimación.

Para resolver los anteriores asuntos, a continuación la Sala se ocupará de analizar la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho al agua y luego analizará en el caso concreto los tres problemas jurídicos señalados.

Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho al agua

6. La acción de tutela es un mecanismo de acceso a la justicia previsto en el artículo 86 de la Constitución, a través del cual toda persona puede solicitar el amparo de sus derechos fundamentales. Por la importancia de los bienes que protege, se tramita de manera preferente y sumaria, y sus reglas de procedimiento se guían por los principios de informalidad y prevalencia del derecho sustancial.

Sin embargo, la acción tiene naturaleza subsidiaria, lo que significa que sólo es procedente cuando no existan otras vías judiciales, adecuadas e idóneas para la protección del derecho fundamental, o cuando de existir una vía ordinaria es imprescindible la intervención del juez de tutela para evitar un perjuicio iusfundamental irremediable[32]. La razón de ser de estas reglas radica en que todos los procesos judiciales deben concebirse como medios para lograr la eficacia de los derechos fundamentales y, en consecuencia, el amparo sólo procede cuando el diseño de éstos no tiene la capacidad para cumplir con ese propósito, en las circunstancias del caso concreto.

Las reglas procedimentales no son entonces formalidades, sino dispositivos para evitar que el juez constitucional invada órbitas propias de las jurisdicciones ordinaria y contencioso administrativa, y asegurar que los asuntos que resuelve sean esencialmente relativos a derechos fundamentales.

7. En el caso de las controversias jurídicas entre particulares y el Estado, la vía principal de discusión prevista por el ordenamiento es la jurisdicción administrativa y no el amparo constitucional. Sin embargo, la tutela procede excepcionalmente, si se demuestra que en las circunstancias del caso concreto y en atención a la naturaleza del problema jurídico, el mecanismo principal no es idóneo, eficaz o capaz de enfrentar la amenaza o vulneración de derechos.

El examen de idoneidad de los medios de defensa exige verificar la capacidad del mecanismo ordinario para solucionar el problema jurídico propuesto. La eficacia, debe revisar el potencial para proteger de manera oportuna e integral el derecho. Como puede verse, estos conceptos giran en torno al estudio de las pretensiones y circunstancias del caso concreto. En tal sentido, el juez tiene la obligación de analizar con especial cuidado las solicitudes de personas vulnerables o en condición de debilidad manifiesta, con el propósito de establecer si la exigencia de agotar los medios ordinarios es razonable o

desproporcionada.

8. Ahora bien, en un nivel de análisis más específico al caso del que se ocupa la Sala, es relevante analizar si el derecho al agua es exigible a través de la acción de tutela.

9. El agua tiene una naturaleza compleja en el ordenamiento jurídico colombiano. Es un recurso vital valioso para el medio ambiente, la naturaleza y los seres vivos. La Carta Política de 1991 ha resaltado el deber de conservación que debemos todas las personas a los recursos naturales, entre ellos, al agua. También la humanidad requiere el recurso hídrico para su subsistencia, por ello, se construyen servicios públicos para su suministro. Además, también se ha reconocido, que el agua es un derecho fundamental referido a la exigibilidad de derecho individual.

10. En cuanto a la faceta que se refiere al servicio público de acueducto, ésta tiene sustento normativo en los artículos 78 y 365 a 370 de la Constitución, de acuerdo con los cuales la prestación de los servicios públicos requiere una infraestructura especial, cuya definición debe ser discutida en el Congreso y administrada por los órganos administrativos competentes, bajo los principios de la función pública, junto con los de eficiencia, integralidad, continuidad y ampliación progresiva de su cobertura. De conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política[33] y la Ley 472 de 1998, las acciones relacionadas con la faceta colectiva del derecho al agua deben tramitarse, en principio, a través de la acción popular.[34]

11. La faceta en la que el derecho es de carácter individual corresponde con el derecho fundamental al agua, cuyo contenido básico se ha relacionado con la cantidad mínima necesaria para consumo humano. Aunque el derecho fundamental al agua no fue consagrado explícitamente en el texto constitucional, ha sido reconocido por la jurisprudencia constitucional. Además este derecho ha sido identificado también por varios instrumentos de derecho internacional, que hacen parte del bloque de constitucionalidad y que consagran obligaciones específicas para que las personas tengan acceso al líquido.[35]

12. Sobre la procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho fundamental al agua, es preciso citar lo expuesto en la sentencia T-348 de 2013[36], que explicó que la característica para determinar la posibilidad de ejercer la acción de amparo

depende de que la pretensión sea obtener agua para consumo humano:

“Para establecer la procedencia de la acción de tutela cuando su pretensión es la protección del derecho al agua, el juez debe verificar que esté destinada al consumo humano, pues ésta es la característica que define su carácter de fundamental, de lo contrario, se trataría del derecho colectivo al agua y en este caso se debe acudir a la acción popular, consagrada en la ley 472 de 1998” [37].

De lo expuesto, es posible extraer dos reglas generales de procedencia. En principio, el agua como servicio público debe ser reclamada a través de la acción popular, y el agua como derecho fundamental, asociada al consumo mínimo humano, puede solicitarse a través de la tutela.

13. Ahora bien, la Sala advierte que no es posible hacer una división tajante entre agua como servicio público relacionada con el acueducto, aislada del agua como derecho fundamental relacionada con el consumo mínimo sin acueducto. Las dos facetas confluyen inevitablemente. Por ejemplo, en ocasiones, es posible amparar el derecho colectivo al servicio público de agua a través de una acción de tutela cuando la afectación tiene incidencia en otros derechos fundamentales. Algunos de los problemas relacionados con el derecho fundamental al agua se han estudiado en el marco de un servicio público de acueducto.

Por ejemplo, en la sentencia T-980 de 2012 esta Corporación estudió si la suspensión del suministro de agua por parte de las empresas de servicios públicos, ocasionados por la mora del destinatario, afectaba sus derechos fundamentales. Concluyó que, en efecto, la conducta tenía incidencia en su derecho fundamental, pues, “la privación del servicio de agua potable conlleva una grave vulneración de las obligaciones que emanan del derecho fundamental al agua, específicamente las de disponibilidad y accesibilidad.”[38] También en la sentencia T-093 de 2015[39] este Tribunal sostuvo que cuando el funcionamiento del acueducto afecta las condiciones mínimas de vida digna de sujetos de especial protección, no es razonable exigir al afectado que acuda a la jurisdicción contencioso administrativa.

No existe una diferenciación radical entre la dimensión de servicio público y el derecho fundamental del agua, que impida que los jueces de tutela conozcan asuntos sobre

funcionamiento de acueductos[40]. Sin embargo, es indispensable analizar, a partir de las pretensiones de la acción de amparo y las condiciones del accionante cuál es el mecanismo judicial al que debe acudir el peticionario.

14. La Corte ha establecido un conjunto de criterios en los que la acción de tutela no procede para reclamar el suministro de agua. De acuerdo con la sentencia T-418 de 2010[41], la acción de tutela es improcedente en estos supuestos:

“(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.”

15. Por todo lo anterior, al hacer un examen de procedencia de la acción de tutela, el juez constitucional debe verificar que la acción persiga la protección del derecho fundamental al agua y no incurra en ninguno de los supuestos expuestos por la sentencia T-418 de 2010 para declarar improcedente la acción. Por supuesto, también el juez debe determinar el cumplimiento de los requisitos de legitimación e inmediatez.

La procedencia de la acción de tutela en los casos concretos

16. Como se expuso, el primer problema jurídico consiste en determinar si en los casos de la referencia la acción de tutela es procedente para proteger el derecho que reclaman los accionantes.

Al respecto, la Sala encuentra que las peticiones de los accionantes estaban enmarcadas en solicitar la provisión de agua para consumo humano porque no contaban con el mínimo de agua requerido para la subsistencia diaria, pues los mecanismos que antes utilizaban para ese fin eran insuficientes. Aseguraban que antes la obtenían por medio de los aljibes, sin embargo, ya no conseguían el líquido por ese medio. Además, sostenían que los carro tanques no los abastecían con la frecuencia necesaria.

En líneas generales, los accionantes solicitaron la protección de sus derechos a la vida, a la salud, al saneamiento básico, a la integridad personal y a la dignidad humana[42], porque no tienen acceso al agua potable. Ahora bien, como se precisó, la Sala encuentra que el derecho principalmente afectado y reclamado por los accionantes es el derecho al agua en relación con el consumo mínimo requerido por cada persona.

La Sala considera que los accionantes reclamaban un mínimo de agua para su consumo, en consecuencia, su petición podía ser tramitada a través de la acción de amparo, porque se discutía la protección de un derecho fundamental. Las demandas no estaban destinadas a solicitar la protección del derecho colectivo de la prestación del servicio público de forma directa para concluir que se tratara entonces de una pretensión correspondiente a las acciones populares. Cada persona individualmente solicitó medidas de protección de sus derechos fundamentales propios, y en algunos casos, de sus familias, ante la necesidad inmediata de contar con el líquido vital.

No olvida la Sala que la situación de los tutelantes ha variado de forma significativa desde julio de 2015 que interpusieron la acción de tutela, hasta el momento en que se profiere el presente fallo. Actualmente, en los asentamientos Granjas Comunitarias y Villa Marinela funciona un enmalle de tubería para asegurar la provisión del líquido a todo el sector. En ese sentido, la Sala analizará si, en las condiciones actuales de los asentamientos, se garantiza el derecho fundamental a la provisión de agua para el consumo humano mínimo.

17. En la línea de lo anterior, corresponde a la Sala abordar el segundo problema jurídico enunciado, que consiste en analizar si en los casos que estudia la Corte en esta sentencia operó un carencia actual de objeto por hecho superado porque en la actualidad los accionantes tienen acceso al agua para su consumo mínimo.

Esta Corporación ha considerado que la decisión del juez de tutela carece de objeto cuando al momento de proferirla, se encuentra que la acción u omisión que dio origen a la solicitud de amparo, ha cesado, pues desaparece toda posibilidad de amenaza o vulneración a los derechos fundamentales. En este sentido, cuando hay carencia de objeto la protección a través de la tutela pierde sentido y, en consecuencia, el juez constitucional queda imposibilitado para emitir alguna orden dirigida a proteger el derecho fundamental invocado.[43]

En primer lugar, se entiende por hecho superado la situación que se presenta cuando, durante el trámite de la acción de tutela o de su revisión eventual ante la Corte Constitucional, se demuestra que las circunstancias fácticas expuestas por el accionante cambiaron y éste ha perdido interés en la satisfacción de su pretensión.[44]

En segundo lugar, la carencia actual de objeto por daño consumado se presenta cuando no se repara la vulneración del derecho, sino que, a raíz de su falta de garantía, se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela[45]. En esos casos podría proceder incluso el resarcimiento del daño causado por la violación del derecho fundamental[46].

18. La Sala encuentra que, en efecto, las autoridades del municipio de Neiva, funcionarios de Empresas Públicas de Neiva, e incluso funcionarios de Aguas del Huila, han concurrido con habitantes de los asentamientos Granjas Comunitarias y Villa Marinela para crear y ejecutar un plan que permita el acceso al agua por parte de los habitantes del sector. De acuerdo con las pruebas recaudadas en sede de revisión, se encontró que los accionantes consideran que su derecho fundamental está garantizado y la Sala verificó directamente la existencia de un sistema accesible a cada una de las viviendas de los tutelantes, que provee el servicio. Además, resulta muy significativo lo expuesto por una funcionaria de la Alcaldía en la inspección judicial, quien aseguró que después de poner en funcionamiento el enmalle de la tubería en la zona, se envió un carro tanque para que los habitantes

contaran con agua en caso de que no tuvieran acceso a ésta a través de la tubería, pero el carro fue devuelto en su integridad porque no necesitaron acudir a esa forma de abastecimiento[47].

19. Ahora bien, algunos asuntos expuestos en el curso de la inspección llaman la atención de la Sala, a saber, que no se ha instalado el macromedidor que permita contabilizar la cantidad de agua entregada, que no existe ningún límite a la provisión de agua en los asentamientos; y que algunos de los habitantes han realizado conexiones de la tubería con mangueras, por lo que han malgastado el recurso hídrico. Lo anterior preocupa a la Sala porque debido a la complejidad del derecho al agua y los deberes que de él emanan, relacionadas con la conservación del recurso hídrico para asegurar su sostenibilidad, podrían estar amenazadas, pues si no se hace un uso racional de éste podría desaparecer en un futuro.

Con base en lo anterior, la Sala considera que si bien se constata que en la actualidad los accionantes cuentan con el acceso al agua, es relevante estudiar de fondo el caso, pues otros aspectos relacionados con el derecho fundamental al agua pueden estar comprometidos si no se hace un control de la cantidad de líquido que se entrega. Por consiguiente, la Sala estima que ante las dudas que generan estas circunstancias no es posible afirmar en este nivel de análisis que existe un hecho superado hasta que se estudien todos los componentes del derecho al agua y las particularidades de la forma en la que se hace el suministro.

20. Finalmente, el tercer problema jurídico es definir si se cumplen los demás requisitos de procedencia de la acción de amparo, a saber, inmediatez y legitimación.

21. En relación con el requisito de inmediatez, la Sala encuentra que, de acuerdo con los hechos relatados en la acción de tutela, ésta se interpuso ante una afectación actual al derecho al consumo mínimo de agua.

22. En relación con el requisito de legitimación por activa, la Sala encuentra que para analizar este requisito es de especial importancia demostrar que quienes reclaman la protección viven en el lugar al cual se exige la provisión de agua.

Al respecto, vale señalar que el señor Carlos Rojas no estuvo presente en la inspección, sin

embargo, conforme con lo que se verificó en la inspección judicial, su familia habita en la dirección de la vivienda que señaló. Además, ninguna de las entidades controvertió que el señor Rojas y su familia vivieran en el lugar indicado en la tutela (T-5.208.654). Las señoras Lida Constanza Cortés Cabrera (T-5.210.227), Cenovia Cabrera (T-5.248.129) y Gloria Constanza Hermosa (T- 5.248.130) manifestaron habitar en la zona y la Sala verificó que, en la actualidad, habitan allí. Las autoridades accionadas no presentaron prueba alguna para controvertir dichas afirmaciones.

Con respecto a la señora Edelmira Chacón (T-5.255.233), la Sala encuentra que la accionante manifestó que habita en la zona desde varios años. En la inspección judicial hizo afirmaciones en el mismo sentido. Pero la abogada de la oficina Jurídica del Municipio de Neiva afirmó que la señora Chacón no vive en el lugar que indicó en la acción de amparo, pues los vecinos aducen que ella no permanece allí. El 5 de mayo de 2016, el Director de la Oficina Jurídica del Municipio de Neiva presentó a esta Corporación varias certificaciones en las que autoridades locales dejaron constancia de que la accionante no habita de forma permanente en el lugar. No obstante, tales pruebas fueron entregadas a esta Corporación de forma extemporánea y la Sala manifestó que no tendría en cuenta dichas pruebas. En consecuencia, no se cuentan con elementos probatorios para abrir el debate que pretendía el Municipio y poner en entre dicho la veracidad que se presume de las declaraciones de la accionante y desvirtuar su legitimación por activa.

Ahora bien, la Sala advierte que para reclamar el derecho fundamental al agua, es indispensable demostrar que se habita en una vivienda en la que no es posible acceder al líquido. Además, desea enfatizar vehementemente que los peticionarios deben presentar información veraz a los jueces, so pena de ser sancionados. La informalidad de la acción de tutela no es una oportunidad para faltar a la verdad.

23. En cuanto a la legitimación por pasiva, se observa que las entidades demandadas están involucradas en la protección del derecho al agua, dado que el Municipio es una autoridad pública encargada de asegurar el servicio público de agua y Empresas Públicas de Neiva es quien asegura el suministro a otros sectores de la ciudad y tiene responsabilidad en la administración del recurso hídrico.

25. Para resolver los problemas jurídicos planteados, serán abordados los siguientes temas:

i) el alcance del derecho fundamental al agua; ii) los derechos y deberes en torno a su protección y iii) las juntas de acueductos comunitarios.

Alcance del derecho fundamental al agua

26. El agua es un concepto que reúne múltiples características. Es un recurso, es un patrimonio, es un elemento esencial y vital, es una fuente de vida digna y también es un derecho. La variedad de características muestra que el agua es indispensable en muchos aspectos y tiene connotaciones jurídicas diferentes.

En cuanto al agua en sí misma, este Tribunal Constitucional ha resaltado su valor como elemento esencial para el ambiente, la salud y la vida. También se ha destacado la radical importancia del agua para la humanidad y los derechos y deberes de todas las personas frente al recurso hídrico. En ese sentido, la sentencia C-035 de 2016[48] expuso que, de conformidad con la jurisprudencia constitucional, los conceptos que se derivan en el ordenamiento jurídico colombiano a partir del agua, así:

“ (i) el agua en cualquiera de sus estados es un recurso natural insustituible para el mantenimiento de la salud y para asegurar la vida del ser humano; (ii) el agua es patrimonio de la Nación, un bien de uso público y un derecho fundamental; (iii) se trata de un elemento esencial del ambiente, y por ende su preservación, conservación, uso y manejo están vinculados con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano; (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente los derechos fundamentales, entre otros, a la vida digna, la salud y el medio ambiente”.

En esta oportunidad, rescata la Corte que el agua es un derecho fundamental porque es absolutamente necesario para la sobrevivencia y la vida en condiciones adecuadas.

27. A nivel internacional, es relevante destacar que, en 1977, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el agua, se declaró que “todos los pueblos, cualquiera que sea su nivel de desarrollo o condiciones económicas y sociales, tienen derecho al acceso al agua potable”[49].

Los instrumentos internacionales han reconocido el derecho al agua a partir de establecer

obligaciones específicas de suministro del líquido para garantizar los derechos humanos de las personas. Instrumentos como la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad[50], la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer[51], la Convención sobre los derechos del niño[52] han determinado que para gozar del derecho a un nivel de vida adecuado es necesario el acceso al agua.

Uno de los instrumentos más relevantes en lo que tiene que ver con el derecho al agua es la Observación General No. 15 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que señaló que “el derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros derechos humanos”[53].

28. A nivel interno, es preciso indicar que el derecho al agua no fue establecido taxativamente en la Carta Política. La jurisprudencia, los tratados internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad y los órganos que los interpretan, lo han reconocido como un derecho humano autónomo.

La jurisprudencia constitucional, desde muy temprano, relacionó la necesidad de obtener agua potable con el derecho fundamental a la vida, a la salubridad y a la salud. En la sentencia T-578 de 1992 la Corte señaló que:

“En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta del servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366) o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental y como tal ser objeto de protección a través de la acción de tutela.” [54]

En decisiones más recientes también se ha sostenido que el derecho al agua es fundamental por ser indispensable para asegurar la garantía de otros derechos. Así por ejemplo, la sentencia T- 348 de 2013[55] resaltó que el agua es imprescindible para que una persona tenga una vida digna, “entendida como la posibilidad de contar con unas condiciones materiales de existencia que les permitan desarrollar un papel activo en la sociedad”.

Igualmente, la jurisprudencia ha precisado que el derecho al agua tiene carácter de fundamental cuando aquel se refiere a la necesidad de contar con la cantidad mínima de líquido para consumo humano. Esta delimitación excluye que se entiendan como protegidos a partir del derecho al agua las reclamaciones que desbordan lo requerido por un ser humano para su uso personal y doméstico.

29. Algunas decisiones judiciales de esta Corporación han justificado el carácter fundamental del derecho al agua en virtud de la posible afectación que se puede hacer a otros derechos[56]. La Sala respalda la postura según la cual el derecho al agua es un derecho autónomo, por lo tanto no es necesario demostrar la conexidad con otros para que aquel se reconozca como fundamental.

La interdependencia de los derechos liga el derecho al agua con otros, tales como la igualdad, la vida digna y la salud. Es inevitable que quien carece de agua potable ponga en riesgo su salud y su alimentación, entre otros derechos. Sin embargo, la naturaleza jurídica del derecho al agua es independiente de los demás que pueden estar comprometidos, y esa precisión de su contenido permite enfocar las peticiones de las personas ante las autoridades judiciales para que ante la ausencia de agua no estén obligadas a demostrar afectaciones en su salud a causa de la falta del recurso hídrico, sino que sea suficiente argumentar la carencia en las condiciones mínimas requeridas para el consumo humano para presentar un debate de tipo constitucional por amenaza o violación de derechos fundamentales.

30. En el ordenamiento jurídico constitucional la consagración expresa del derecho al agua está ausente en la Constitución y en la ley. Por ello para conocer su alcance es imperativo acudir a la jurisprudencia constitucional que ha puntualizado cuáles son los derechos y deberes que de éste se derivan. Al respecto, vale anotar que el desarrollo de la jurisprudencia ha estado acompasado con el contenido del derecho humano al agua expuesto por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Comité DESC-. Veamos.

31. Por una parte, según lo expuesto en la Observación General No. 15 de 2002 proferida por el Comité DESC el derecho humano al agua debe reunir los componentes de disponibilidad, accesibilidad y calidad del líquido.

31.1. La disponibilidad se entiende como el suministro suficiente y continuo de agua para uso personal y doméstico. Para determinar la cantidad suficiente, se debe acudir a los lineamientos fijados por la Organización Mundial de la Salud. Este componente tiene tres facetas específicas de acuerdo con el ordenamiento jurídico colombiano: i) disponibilidad como sostenibilidad, que hace referencia a la protección de las fuentes de agua y el recurso hídrico, ii) disponibilidad como continuidad, en la medida que el agua debe ser entregada con regularidad, pues se busca cubrir una necesidad constante de consumo; iii) disponibilidad como cantidad, en tanto que cada persona debe recibir un volumen mínimo de agua, pues una cantidad menor puede resultar insuficiente para los requerimientos de la persona.

31.2. La accesibilidad se refiere a que las instalaciones de los servicios de entrega de agua, o la forma en la que ésta se obtiene sea accesible a todas las personas sin discriminación. La Observación No. 15 del Comité señala que este componente tiene cuatro dimensiones: (i) accesibilidad física que supone que las fuentes o instalaciones de agua deben estar al alcance de las personas, deben tener condiciones de seguridad y deben ser culturalmente adecuadas; (ii) accesibilidad económica implica que ninguna persona puede dejar de obtener agua por falta de recursos económicos, los costos deben ser razonables y no pueden afectar el derecho al agua; (iii) sin discriminación, pues las instalaciones de agua deben ser accesibles a los grupos vulnerables; y finalmente, debe existir (iv) accesibilidad de información para que las personas puedan conocer sobre las políticas públicas en materia de agua y las obligaciones y deberes.

31.3. Sobre la calidad del agua, el Comité determinó que esta debe cumplir con los requisitos microbiológicos de salubridad para que no constituya un riesgo para la salud.

32. Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha interpretado el alcance del derecho fundamental al agua, teniendo como criterio lo dispuesto en la Observación General No. 15 del Comité de Derechos, Económicos, Sociales y Culturales.

Por ejemplo, en la sentencia T-616 de 2010[57] esta Corporación estudió el componente de disponibilidad del derecho y dispuso la conexión de un hogar al servicio público de agua porque consideró que la forma en la que el usuario obtenía el líquido a través de un vecino no aseguraba que el agua estuviera disponible para su consumo. En la sentencia T-016 de

2014[58] esta Corte ordenó a las entidades accionadas adelantar un plan de legalización de los predios de los asentamientos en los que vivían los peticionarios, con el fin de que una vez surtidos los procedimientos fuera posible asegurar el componente de accesibilidad del agua a la población vulnerable que habita la zona. Y la sentencia T-740 de 2011[59] estudió el componente de cantidad y dispuso que el consumo humano del líquido vital al que hace referencia la Corte corresponde a 50 litros diarios, según lo indicado por la OMS.

Los deberes en torno a la protección del derecho fundamental al agua en el ordenamiento jurídico colombiano

33. El derecho al agua involucra múltiples actores que en una situación particular pueden concurrir para asegurar alguna dimensión precisa del mismo. Igualmente son diversos los deberes que surgen para autoridades y usuarios en las etapas de provisión del recurso. Por esa complejidad, para conocer los deberes de protección del derecho fundamental al agua en el ordenamiento jurídico colombiano, es preciso acudir a diferentes fuentes normativas y a las decisiones de la Corte Constitucional. A continuación la Sala estudiará cuáles son las obligaciones de las autoridades en relación con la garantía del derecho que se estudia cuando existe un servicio público de acueducto y cuando dicho sistema no se ha puesto en funcionamiento. En especial, se ahondará en los deberes que surgen en predios que no han sido legalizados.

34. A nivel constitucional, el artículo 311 hace referencia al deber del municipio de “prestar los servicios públicos que determine la ley y construir las obras que demande el progreso local”. A su vez, el 314-3 superior sostiene que son atribuciones del alcalde “asegurar el cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo”. El artículo 365 de la Carta Política resalta que “los servicios públicos son inherentes a la finalidad del Estado”, el cual debe asegurar su funcionamiento; señala que estos pueden ser prestados directamente por el Estado, por particulares o por comunidades organizadas, pero siempre bajo la regulación, control y vigilancia del primero; y establece que el municipio prestará el servicio público “cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen”. De forma general, el artículo 366 Superior establece que “el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado” y precisa que “[s]erá objetivo fundamental de

su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.”

Bajo ese marco, se observa que el Constituyente entregó al Congreso la facultad de desarrollar por vía legal derechos y deberes de los usuarios, pero también confirió a los municipios la facultad de ejercer otras funciones, tales como la entrega de subsidios. En todo caso, determinó que es finalidad del Estado asegurar la satisfacción de las necesidades insatisfechas asociadas al agua potable y el saneamiento ambiental.

35. A nivel legal, es pertinente analizar la Ley 142 de 1994, que desarrolla el deber del Estado de asegurar la prestación efectiva de los servicios públicos, principalmente, en cabeza de los municipios, y en su artículo 5 dispone que éstos deben “[a]segurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.”(Negrilla propia).

De acuerdo con lo anterior, es posible sostener que el Estado tiene la función de asegurar la prestación del servicio público de acueducto por mandato constitucional y que, en primera medida, dicha responsabilidad recae en los municipios. Al lado de esta responsabilidad, concurren el departamento y la Nación, de conformidad con el artículo 288 de la Carta que establece los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre las entidades territoriales, en los términos que establezca la ley[60].

36. Asimismo, para detallar las obligaciones que convergen en este escenario del derecho al agua, es preciso acudir al Decreto 302 de 2000, que regula las relaciones entre las entidades prestadoras del servicio y los usuarios. Este decreto establece varios deberes en relación la provisión del líquido a través de servicio público, así:

- Establece deberes de los usuarios, como el uso racional del agua.
- Indica los requisitos para la conexión del servicio, a saber, que el inmueble esté ubicado dentro del perímetro de servicio y que en la zona existan redes de alcantarillado o acueducto, entre otras (artículo 7).

- Prevé que la construcción de las redes locales “y demás obras, necesarias para conectar uno o varios inmuebles al sistema de acueducto o de alcantarillado será responsabilidad de los urbanizadores y/o constructores” o eventualmente la entidad prestadora del servicio podrá encargarse de las obras a cambio de un pago de las mismas por parte de los usuarios (artículo 8), y

El Decreto 302 de 2000 también reglamenta aspectos relacionados con el deber de los usuarios de adquirir e instalar medidores de agua[61]. Señala que las entidades prestadoras del servicio podrán instalarlos, pero ordena que el costo sea asumido por el usuario. Igualmente, a partir de la reforma introducida con el Decreto 220 de 2002, en caso de ser técnicamente posible los edificios o las unidades inmobiliarias deben contar con un medidor totalizador o de control[62].

Vale resaltar también que, de acuerdo con el citado Decreto, el mantenimiento de las instalaciones domiciliarias es responsabilidad de cada uno de los usuarios, mientras que el de las redes está a cargo de la entidad prestadora del servicio[63].

En ese sentido, cuando existe un acueducto, o cuando este se está conformando, las obligaciones de las entidades y los particulares, en relación con la protección del derecho fundamental al agua, están delimitadas en las normas señaladas previamente. Si una persona que tiene conexión al acueducto reclama un servicio de mejor calidad, o solicita que no se le suspenda la prestación por falta de pago, debe acudir en un primer momento a quien le presta el servicio. En todo caso, el Estado no se desprende de “la facultad de regulación, control y vigilancia de dichos servicios, lo anterior con la finalidad de que sean prestados de manera eficiente a todos los ciudadanos”[64].

37. Ahora bien, las dudas acerca de la determinación de las obligaciones de los distintos actores vinculados a la garantía del derecho al agua resultan más difíciles de despejar cuando no existe la infraestructura propia del servicio público, pues no hay, en tal escenario, normas que establezcan claramente esas responsabilidades, lo que en alguna medida se debe a que este derecho no fue incluido expresamente en el texto constitucional y no ha sido regulado en una ley estatutaria. En ese escenario, se debe acudir a la jurisprudencia constitucional que ha desarrollado algunos contenidos del derecho y las obligaciones que surgen de aquel.

38. Ante la ausencia de un servicio público, se podría sostener, a partir de una lectura sistemática de la Carta y de las leyes, que el municipio es el principal llamado a la protección del derecho fundamental al agua. Lo anterior, de conformidad con el artículo 366 de la Carta que establece que es finalidad del Estado garantizar las necesidades insatisfechas de la población, en específico las relacionadas con agua potable; y con el artículo 311 superior que indica que el Municipio debe prestar los servicios públicos que determine la ley, que es la mejor forma de proteger el derecho fundamental al agua. Y finalmente, porque, el parágrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 establece que las competencias no atribuidas a otras entidades territoriales, están en cabeza del municipio[65].

39. En esa misma línea se ha pronunciado el Consejo de Estado sobre la responsabilidad del ente territorial de proteger el derecho al agua, ante la inexistencia de un servicio público, como se expone a continuación:

“El hecho de que la comunidad no tenga servicio de agua potable o alcantarillado, o lo tenga pero no funcionando adecuadamente, se constituye en un factor de riesgo grande para la salud de la comunidad expuesta a dicha situación. Como se deduce claramente de las estadísticas, la expresión factor de riesgo grande utilizada por el doctor Flórez, no se refiere a otra cosa que al riesgo de muerte... No puede ignorarse el categórico mandato del artículo 366 de la Constitución Política ni tampoco pasarse por alto que para darle debido desarrollo se expidió la Ley 60 de 1993, derogada por la Ley 715 de 2001, que radica en los municipios responsabilidades concretas, entre otras, en materia de agua potable y saneamiento ambiental. (...)

De lo cual se establece más claramente que será la municipalidad colombiana la llamada a garantizar la prestación del servicio. Más aún, ha mantenido el tribunal de cierre que, cuando el servicio sea prestado por una empresa cualquiera que sea su naturaleza, esto no exime al municipio de responsabilidad y, por ende, deberá destinar dineros en el sector de agua potable y saneamiento básico a fin de garantizar la efectiva y eficiente prestación”[66]

40. En armonía con lo expuesto por la jurisdicción contencioso administrativa, la Corte Constitucional ha indicado que es responsabilidad de los municipios garantizar el derecho

fundamental al agua en casos de inexistencia de servicio público, aunque en ocasiones también ha asignado ese deber a las empresas de servicios de acueducto. Al respecto, resulta pertinente tener en cuenta las sentencias T-418 de 2010 y T-916 de 2011.

La sentencia T-418 de 2010[67] analizó, entre otros asuntos, si la administración municipal violó los derechos a la vida, a la salud y al acceso a los servicios públicos de los accionantes, al negarles el servicio de acueducto por ausencia de cobertura en sus viviendas. Al resolver el caso concreto, la Corte evidenció serias afectaciones al derecho al agua y manifestó que la Alcaldía lo vulneró, por no contar con un plan de extensión de cobertura para garantizar el acceso al agua para consumo humano por parte de los habitantes. Preciso que “[t]ratándose de una faceta prestacional del derecho, es entendible que no pueda asegurarse inmediatamente, pero como se indicó previamente, si no se cuenta con un programa que permita avanzar en la consecución del derecho, nunca se asegurará el goce efectivo del derecho, ni siquiera programáticamente”. En ese sentido, la sentencia concluyó que la Alcaldía y el Acueducto y la Asociación de usuarios del Acueducto Regional VELU desconocieron los derechos de los accionantes, e incluso, omitieron la especial protección constitucional que merecen, pues “en la medida que se trata de personas que habitan en el sector rural del Municipio y que tienen limitados recursos económicos, la omisión de la Administración municipal también les desconoció su derecho a ser protegidos especialmente en materia de acceso a agua potable, garantizándoles que no sean ‘los últimos de la fila’”.

En la sentencia T-916 de 2011[68], la Corte revisó la acción de tutela presentada por una mujer a nombre propio y en representación de su hijo, quienes vivían en una nueva urbanización de la ciudad de Bucaramanga y afirmaban que no se les suministraba agua de forma continua, eficiente y en una calidad aceptable.

A partir del análisis de las pruebas, la Corte concluyó que las viviendas de la zona se surtían de agua a través de una pila pública porque el constructor no presentó a tiempo la propuesta de sistema hidráulico para la creación del acueducto, ni instaló las redes locales. La sentencia reprobó la actuación del Acueducto de la ciudad y del municipio. Del primero, por considerar que a través de la pila pública cumplía adecuadamente con sus obligaciones, y del segundo por mantener una conducta pasiva ante la evidente inobservancia de las normas legales por parte de la constructora. En consecuencia, ordenó al Acueducto

autorizar el sistema, una vez la urbanizadora adelantara las obras de conformidad con los parámetros técnicos.

41. Ahora bien, la Corte Constitucional también ha estudiado la protección del derecho fundamental al agua de habitantes de predios no legalizados. Se trata de casos en los que no existe acueducto y no es clara la obligación de las entidades del Estado de adelantar obras para brindarlo, pues los terrenos no cumplirían con las condiciones indicadas en la Ley 142 de 1994. Sobre el tema, son relevantes las sentencias T-979 de 2012, T-016 de 2014 y T-645 de 2015.

En la sentencia T-979 de 2012[69] se estudió el caso de una señora que adquirió un predio en 2002, empezó la construcción de una vivienda en 2011 y solicitó al Acueducto que le brindara el servicio de agua. La entidad se negó a aprobar el servicio porque el predio aún no estaba legalizado, aunque existía un trámite en curso con ese fin. La afectada interpuso acción de tutela con el propósito de obtener protección a sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al agua, a los servicios públicos, y a la igualdad de ella y su familia.

Finalmente, la Corte no concedió la tutela porque consideró que si la accionante no cumplía los requerimientos para la instalación del servicio de acueducto, éste no podía ser autorizado. Pero dado que era obvia la ausencia del agua que enfrentaba la accionante, ordenó a la entidad accionada brindar el suministro de agua a la parte demandante, de la forma que considerara más efectiva. Asimismo, instó a la Secretaría de Planeación del municipio para que definiera lo concerniente a la legalidad del predio.

En la sentencia T-016 de 2014[70], la Corte conoció varias tutelas presentadas por habitantes del barrio La Primavera, de Ibagué, que aducían no tener agua. Señalaban que se les negaba la prestación del servicio porque su barrio no hacía parte del perímetro urbano y que habían solicitado a la Alcaldía de Ibagué y a la empresa que presta el servicio de acueducto y alcantarillado el suministro de agua, pero su petición no había sido atendida, por estar ubicados fuera del perímetro urbano, razón por la cual la empresa accionada afirmaba no tener competencia para brindar el servicio. Los peticionarios aducían, además, que los vecinos ya contaban con el servicio requerido. Al estudiar el caso, la Corte reiteró que corresponde al municipio la efectiva prestación del servicio público de acueducto conforme con el artículo 5 de la Ley 142 de 1994, y explicó que los requisitos

para acceder al mismo están definidos en el Decreto 302 de 2000.

Al estudiar el caso concreto, la Sala de Revisión encontró que no se cumplían los presupuestos mínimos para ordenar a la empresa de acueducto prestar el servicio. No obstante, reconoció que la carencia de agua afectaba a población de especial protección, por lo que ordenó al Municipio de Ibagué y al representante de la Empresa de Acueducto hacer un plan de acción para incluir el barrio del actor dentro del perímetro hidrosanitario. Y ordenó al ente territorial adelantar el proceso de legalización de los predios, por ser considerado el origen de la vulneración de derechos. En el plan se ordenó informar a la comunidad sobre las instalaciones que debían llevar a cabo. La Corte precisó que las afirmaciones de la Alcaldía según la cual ella no era responsable del servicio de acueducto para el accionante resultaban contrarias a los artículos 1º y 365 de la Constitución y desconocían lo dispuesto en el artículo 5 de la Ley 142 de 1994. Además, esta Corporación ordenó a la empresa de acueducto suministrar agua al accionante para asegurar la protección a su derecho fundamental al agua, a través de carro tanque o pila comunitaria, o por el medio que la entidad considerara adecuado.

En un caso con hechos similares, la sentencia T-645 de 2015[71] señaló que existen tres sub reglas jurisprudenciales claramente definidas para el análisis de estos asuntos, a saber, “(i) las empresas de servicios públicos, no están obligadas a conectar el servicio de acueducto y alcantarillado, si los usuarios no cumplen con los requisitos previstos para acceder al mismo; (ii) las empresas de servicios públicos tienen el deber de abastecer a los usuarios, por lo menos, un mínimo de agua potable, que les permita satisfacer sus necesidades básicas; y (iii) todas las personas tienen derecho a gozar del suministro mínimo de agua potable.”[72] Además, indicó que “[e]l deber de la empresas de servicios públicos de suministrar el mínimo de agua potable a la población colombiana, es una obligación que opera con independencia de la legalidad del predio”.

42. En síntesis, es posible afirmar que el derecho fundamental es exigible incluso cuando no existe servicio de acueducto y aún si el lugar en el que habitan los accionantes no ha surtido un proceso de legalización. La categoría de fundamental implica su universalidad, y está ligada a la necesidad vital que constituye para cualquier persona obtener el recurso hídrico para el consumo. En consecuencia, la satisfacción de esta necesidad básica no está supeditada al cumplimiento determinados parámetros técnicos.

Esta Corte ha expuesto que la mejor alternativa para garantizar el derecho al agua es la prestación del servicio público de acueducto. Sin embargo, si una persona no cumple los requerimientos legales para obtener la conexión al acueducto, no significa por ello que esté desprovista de su derecho fundamental al agua. Ahora bien, tampoco es posible ordenar, en principio, la construcción del acueducto bajo esas circunstancias. Este Tribunal ha optado por impulsar los planes para la legalización y posterior instalación de la infraestructura del servicio público.

Las Juntas Administradoras de Acueductos Comunitarios

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

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

44. La Sala destaca que los acueductos comunitarios son organizaciones para proveer a la comunidad local de la necesidad básica del agua, en muchos casos, ante la ausencia de dispositivos estatales adecuados para asegurar la prestación del servicio o ante la indiferencia de actores privados para desplegar su actividad económica en la zona. Estas formas organizativas reflejan, en muchos casos, la construcción de institucionalidad local, a

través de la participación directa de los habitantes de una región ante un estado de necesidad.

El consenso de los usuarios para la toma de decisiones aumenta la legitimidad de las actuaciones del Acueducto; el liderazgo popular y la participación de los interesados les confiere un amplio poder organizativo y permite que las medidas que adoptan se dirijan al propósito constante de la conservación de las fuentes hídricas. Las comunidades organizadas en la prestación de servicios públicos pueden ser ejemplo de una buena práctica de gestión de recursos naturales, garantía de derechos y participación democrática.

De acuerdo con el informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, Catarina de Albuquerque, del 31 de julio de 2014, es indispensable la participación de las comunidades en las decisiones sobre el servicio que se les presta. En un Informe reciente[73], la Relatora precisó algunas medidas indispensables para obtener una participación activa, libre y significativa[74], e indicó que: “[e]l carácter inclusivo es crucial para [...] que los servicios estén concebidos de modo que respondan a los intereses y necesidades de las personas marginadas, así como del ciudadano “corriente”[75].

De acuerdo con algunos autores, los acueductos comunitarios persisten en zonas en las que incluso hay otras opciones de prestación del servicio de agua. La razón de su permanencia se debe a que “[e]l acueducto es un elemento que crea identidad, al cual todavía persisten múltiples apegos, [l]a cohesión alrededor de esta institución comunitaria se puede traducir en beneficios hacia otros ámbitos de la vida social: la participación permite mayores aciertos en la gestión”[76].

45. La Sala comparte esas apreciaciones: es significativo el aporte participativo y comunitario de estas organizaciones en escenarios locales. En especial, constituye un espacio valioso para fomentar la cultura del cuidado de los recursos naturales y la protección que le debemos los seres humanos a la naturaleza. Sin embargo, no debe perderse de vista que el Estado es el principal obligado en torno a la satisfacción y garantía del derecho al agua. Por lo tanto, debe concurrir diligentemente cuando los acueductos comunitarios lo requieran. No obstante su importancia, la Sala considera que la existencia

de acueductos comunitarios no es una forma en la que el Estado se exime de responsabilidad frente a la prestación del servicio. En estos escenarios, no asume directamente algunas de las obligaciones, pero sin lugar a dudas, debe acompañar las medidas adoptadas y, en especial, debe contribuir decididamente a la superación de las dificultades que se les presenten.

En síntesis, los acueductos comunitarios son figuras jurídicas, constituidas para la gestión del agua principalmente en zonas rurales, autorizadas por la Constitución para prestar el servicio. Funcionan con base en un proceso participativo de la comunidad, que se involucra en el manejo de los recursos hídricos y en el suministro del recurso vital a los usuarios de una zona determinada. Constituyen una materialización de los principios de participación ciudadana en la toma de decisiones de su interés y deben contar con el apoyo de las autoridades del Estado en los aspectos necesarios para garantizar el suministro del líquido a todas las personas ubicadas en su área de funcionamiento.

En relación con la garantía del derecho humano al agua, los acueductos comunitarios también están obligados, al igual que las empresas prestadoras del servicio, a garantizar un mínimo de agua para consumo humano a las personas, de acuerdo con lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Corporación.

Caso concreto

46. Para resolver el problema jurídico consistente en establecer si el Municipio de Neiva y Empresas Públicas de la misma ciudad vulneran el derecho fundamental al agua de los tutelantes, la Sala empezará por reconocer el derecho fundamental al agua potable del que son titulares los habitantes de Villa Marinela y Granjas Comunitarias, incluidos los accionantes y precisar las circunstancias especiales de los casos por tratarse de predios no legalizados. Luego, se relatarán las condiciones de suministro de agua de cada uno de los tutelantes y se analizará la protección del derecho en relación con los elementos del derecho humano al agua enunciados por el Comité DESC de las Naciones Unidas y retomados en la jurisprudencia constitucional. Posteriormente, la Corte concluirá el estado de la garantía del derecho al agua frente a los hechos actuales de las acciones de tutelas.

47. Para empezar, la Sala resalta que las personas que ocupan predios ilegales también son

titulares del derecho fundamental al agua. El agua es un derecho humano y, como tal, no está supeditado a que quienes lo exijan deban acreditar un título legal de su vivienda. Los derechos humanos son universales y deben garantizarse sin discriminación. En consecuencia, la exigibilidad del derecho no depende de características del entorno de las personas.

Ahora bien, el margen de obligaciones de las autoridades en la protección del derecho al agua en un lugar que no ha cumplido los requisitos para el funcionamiento del servicio público de acueducto está restringido hasta que se verifiquen las condiciones que exige la Ley. Para llevar a cabo la instalación de las redes de acueducto, las autoridades municipales deben adelantar un proceso que pasa por verificar el estado topográfico del terreno, las posibles amenazas que sus condiciones naturales representen y un censo de la población que recibiría el servicio. En los casos en los que las personas ocupan predios sin que se lleve a cabo el procedimiento previo de legalización de los terrenos, las autoridades no están obligadas a garantizar la prestación del servicio público de acueducto de forma inmediata. Por consiguiente, en ese escenario el titular del derecho al agua no puede exigir la provisión de agua a través de servicio público. Las autoridades pueden actuar en ese sentido si encuentran las condiciones técnicas para hacer una instalación segura, pero, en principio, no están obligadas.

El deber de las autoridades consiste en suministrar de la forma que consideren adecuada el recurso hídrico a las personas. Y dado que el servicio público es la forma más efectiva de entregarlo, deben crear planes para que en un futuro el agua se proporcione a través de ese mecanismo. Al respecto, es oportuno señalar que el derecho al agua posee una faceta prestacional, de manera que el Estado además de adoptar medidas inmediatas, debe planear estrategias para asegurar que, de manera progresiva, suministre el líquido a todas las personas. En relación con las medidas inmediatas, recae en las autoridades la obligación de provisión de agua para el consumo humano básico a través de los medios que estime más convenientes. Con respecto a las obligaciones progresivas, es un deber de las autoridades estatales actuar hasta el máximo disponible de sus recursos, y crear planes, programas y políticas que tengan como objeto garantizar la prestación efectiva del derecho al agua[77].

La Sala advierte también que el proceso de legalización de los asentamientos Villa Marinela

y Granjas Comunitarias no se ha llevado a cabo porque no cuenta con todos los elementos necesarios para llevar el trámite a término. Uno de los insumos indispensable para iniciar el trámite es el estudio de amenaza de vulnerabilidad y riesgo de la zona. Para obtenerlo, la Alcaldía de Neiva suscribió el convenio interadministrativo No. 255, el 8 de noviembre de 2013 con la Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena –CAM-. La ejecución del convenio duraría 18 meses después del acta de inicio[78]. Sin embargo, sólo hasta el 26 de abril de 2016, la CAM entregó el mapa de amenaza de la zona. La Corporación aseguró que a partir de dicho insumo la Alcaldía podía iniciar actividades de verificación de terreno y de la situación de los habitantes. Además, adujo que los documentos sobre vulnerabilidad y riesgo están pendientes de entrega, así como un inventario de viviendas a reubicar y un mapa de zonificación ambiental[79].

La Sala llama la atención sobre la importancia de adelantar los procesos de legalización, no solo en virtud de los principios de la función administrativa, sino también a partir de la vital importancia de que el Estado garantice su presencia en los territorios que lo requieren y esté al tanto de la protección de los derechos de todos los habitantes. Próximamente la Alcaldía recibirá otros productos de la CAM, a partir de los cuales deberá adelantar, con suma diligencia, el proceso de legalización de los predios. Entretanto, deberá requerir a la CAM para que efectúe la entrega oportuna de los productos contratados y, si es el caso, alertar de su conducta a la autoridad pactada para la resolución de controversias en el convenio interadministrativo en caso de incumplimiento de alguna de las partes.

48. En el caso concreto, la Sala observa que la situación fáctica de la garantía del derecho cambió en los últimos meses. En julio de 2015, al momento de la presentación de las tutelas, los accionantes obtenían agua a través de aljibes construidos al interior de sus viviendas, o por medio del carro tanque que enviaba la Alcaldía. En el transcurso del trámite en sede de revisión, se realizó un enmalle de tubería, que permite a los demandantes proveerse del agua de la Planta de El Recreo ubicada en la ciudad de Neiva, la cual es transportada hasta su hogar o al frente de éste. De acuerdo con la información recaudada por la Sala, se utilizó una tubería que hace varios años había instalado Aguas del Huila en la zona y se conectó con los canales de acueducto de la ciudad de Neiva. En cada una de las viviendas, los accionantes debían sufragar los gastos para la adecuación de la tubería y para pagar los costos de las reparaciones en el período de prueba del sistema de enmallado.

Sobre esta situación, la Sala encuentra que la Alcaldía y Empresas Públicas de Neiva, quien permitió hacer la conexión de tubería, han creado un plan para suministrar el agua en la zona de la forma que resulta más eficiente y asegura la protección continua del derecho de los habitantes. En ese sentido, las entidades han cumplido con su deber de tomar medidas progresivamente, pues, en la actualidad, han sido diligentes en la formulación de políticas de agua para asegurar la satisfacción de las necesidades básicas en la provisión de agua potable de quienes residen en Villa Marinela y Grajas Comunitarias.

Dicho lo anterior, a continuación la Sala analizará la situación fáctica actual de los accionantes, a la luz de cada uno de los elementos del derecho humano al agua, para verificar el cumplimiento de cada una de sus facetas.

49. Para empezar, de conformidad con lo observado en la diligencia de inspección judicial ordenada por la Sala, todas las personas que interpusieron las acciones de amparo constitucional actualmente cuentan con adecuaciones de tuberías que les suministran agua dentro de su hogar o a la entrada de éste. En concreto, la Sala encontró que la casa del señor Carlos Rojas (Expediente T- 5.208.654) cuenta con un tubo al frente de su casa, a través del cual llega el agua. La señora Gloria Constanza Hermosa (Expediente T-5.210.227), la señora Lyda Constanza Cortés Cabrera (Expediente T-5.248.129), la señora Cenovia Cabrera (Expediente T-5.248.130) y la señora Edelmira Chacón (Expediente T-5.255.233) cuentan con instalaciones de tubería dentro de sus hogares, que les permiten recibir agua, que califican como potable y de buena calidad.

50. Para asegurar que en la actualidad el derecho al agua de cada una de estas personas es protegido, adecuada y efectivamente, la Sala analizará su situación a la luz de los requisitos de disponibilidad, accesibilidad y calidad del derecho al agua.

1. Accesibilidad. El componente de accesibilidad se refiere a que las instalaciones de los servicios de entrega de agua sean accesibles a todas las personas, sin discriminación. Está compuesto, a su vez, por los elementos de accesibilidad física, económica, no discriminación, y acceso a la información.

Para empezar, la Sala considera que las instalaciones a través de las cuales los accionantes obtienen el líquido, son, en términos generales, accesibles.

Sobre las dimensiones de este componente, la Sala encuentra que el elemento de accesibilidad física se satisface porque la tubería que les provee el recurso a los demandantes se encuentran a su alcance, dentro de su hogar o muy cerca de este. En el último supuesto, el único de los accionantes que no tiene tubería al interior de su residencia es el señor Carlos Rojas, cuyo tubo de provisión de agua está a menos de un metro de la fachada de su casa. Además, las instalaciones de los cinco demandantes también parecen cumplir con las condiciones de seguridad y ser culturalmente adecuadas.

En este aspecto, es de resaltar que la conexión de tubería que hicieron las autoridades accionadas avanzó en el componente de accesibilidad porque permitió que las personas no tuvieran que recurrir al carro tanque, porque contaban con un sistema más cercano a sus hogares, que asegura la obtención del líquido.

El elemento de accesibilidad económica implica que ninguna persona debe dejar de obtener agua por falta de recursos económicos, los costos deben ser razonables y no pueden afectar el derecho al agua. En las acciones de tutela de la referencia el servicio se presta de forma gratuita y en la inspección judicial se determinó que los habitantes de los asentamientos han pagado \$50.000 por concepto de reparaciones a las tuberías. En ausencia de un canon mensual, no hay duda acerca de la accesibilidad económica y en lo que tiene que ver con el pago único mencionado, ninguno de los accionantes lo ha considerado desproporcionado, ni la Sala observa que sea una suma de dinero elevada para los accionantes, de lo que se concluye que también se cumple este requisito.

Sobre el elemento de accesibilidad sin discriminación, la Sala evidencia que cada uno de los actores tiene acceso al servicio, en condiciones de igualdad. Algunos de los accionantes afirman requerir una protección especial, como ocurre con una madre comunitaria que cuida niños en su hogar. Sin embargo, no se evidencia que el acueducto comunitario le impida satisfacer de manera adecuada y suficiente el derecho al consumo mínimo de agua propio o de los menores de edad[80].

Finalmente, el elemento de accesibilidad de información se estima cumplido, en tanto las accionantes que acudieron a la inspección judicial adujeron que se les ha informado acerca de las adecuaciones necesarias para garantizar el acceso al suministro del líquido vital en la

zona. Además, las presidentas de la Junta Administradora del Acueducto y de la Junta de Acción Comunal manifestaron que han contado con el apoyo de las entidades para asesorarse sobre el tipo de conexión realizada, su funcionamiento y la futura forma de provisión del recurso hídrico.

2. Sobre la calidad del agua, el Comité DESC ha sostenido que esta debe cumplir con los estándares microbiológicos de salubridad.

En el caso de los accionantes, en el expediente reposa[81] una constancia de Empresas Públicas de Neiva, que certifica que el agua que se entrega a los asentamientos de Villa Marinela y Granjas Comunitarias cumple con los estándares para el consumo humano. La Sala estima que ese elemento probatorio resulta suficiente para acreditar la satisfacción de este componente del derecho al agua.

3. El componente de disponibilidad se entiende como el suministro suficiente y continuo de agua para uso personal y doméstico, y comprende además los elementos de continuidad y disponibilidad.

En cuanto a la disponibilidad, la Sala verifica que los accionantes pueden obtener el agua que requieren para satisfacer su derecho fundamental al consumo mínimo, a través de las tuberías. Sin embargo, es imprescindible evaluar la situación bajo cada uno de los subcomponentes que definen la disponibilidad.

El elemento de disponibilidad como continuidad, indica que el agua debe ser entregada con regularidad, para satisfacer la necesidad de consumo del ser humano. Sobre ese aspecto, los accionantes anotaron que en ocasiones se interrumpe el suministro del líquido vital mientras se efectúan las reparaciones por parte del Acueducto Comunitario, pero también aclararon que en la actualidad los cortes del servicio no afectan su derecho a recibir de forma continua el agua. Por consiguiente, la Sala estima que este componente se satisface adecuadamente en el caso concreto, aunque considera oportuno advertir que, en caso de que los lapsos de ausencia del recurso sean muy amplios, se deben adoptar medidas para que los habitantes tengan acceso al agua, así sea a través de otras de las formas de acceso al líquido, en casos de urgencia o emergencia (carro tanques, pozos comunitarios, entre otros).

En cuanto al elemento de disponibilidad como cantidad, que prevé que cada persona debe recibir un volumen mínimo de agua al día, la Sala advierte que como actualmente no existe límite en la entrega del recurso a cada uno de los accionantes, el volumen mínimo requerido de los accionantes se encuentra garantizado. Sin embargo, para determinar que esta situación se mantenga más allá del plazo inmediato, es preciso abordar el estudio de la última faceta de la disponibilidad: la sostenibilidad.

La disponibilidad como sostenibilidad hace referencia a la protección de las fuentes de agua y el recurso hídrico. Los accionantes y las autoridades intervinientes aseguraron que, desde que se iniciaron las reparaciones para llevar el recurso hídrico a la zona a través de la conexión de la tubería, no se ha controlado la cantidad de agua que se entrega, ni se ha instalado el macromedidor, ni el micromedidor para contabilizar la cantidad de agua que consume la comunidad y cada una de las viviendas. Además, algunas autoridades precisaron que usuarios de los asentamientos han efectuado conexiones que no cumplen con las normas técnicas, pues unen tubos de PVC con mangueras y, al hacerlo, desperdician este preciado recurso natural[82].

De acuerdo con el Decreto 302 de 2000, es deber de los usuarios de adquirir e instalar medidores de agua[83]. En la inspección judicial, el representante de Empresas Públicas de Neiva aseguró que la Empresa aportaría el macromedidor. Por lo tanto, la Sala considera que se han fijado responsabilidades respecto a los instrumentos para contabilizar la cantidad de agua que se utiliza y es urgente que éstos se pongan en funcionamiento.

51. Para la Sala es preocupante la situación de conservación y cuidado del agua en la zona. La razón por la cual la sostenibilidad como componente del derecho al agua se traduce en obligaciones que cobijan a la vez a las autoridades y a los particulares se encuentra en la naturaleza compleja del agua, como derecho individual, derecho colectivo relacionado con el derecho a tener un ambiente sano, y su carácter de recurso natural frente al cual todas las personas tienen obligación de conservación por mandato constitucional. Además, el Decreto 302 de 2000 ordena el uso racional del recurso hídrico.

Las restricciones y controles al consumo; los medidores y las tarifas, no tienen el propósito de afectar el goce de un derecho fundamental. Su razón obedece a la garantía de otras

dimensiones del concepto de agua, que implica el deber de conservación del recurso, así como la distribución en términos igualitarios para que el líquido disponible lo puedan tomar todas las personas y no sólo algunas. Además, está relacionado con un mandato constitucional de protección del medio ambiente para las personas vivas y las generaciones futuras para que este sea sostenible en el tiempo.

En el caso concreto, el uso sin límites y sin controles constituye una amenaza a la faceta de sostenibilidad del derecho al agua. La Sala concluye que el contenido del derecho no implica un acceso desmedido al recurso hídrico, la disponibilidad del líquido vital se debe hacer de forma que no se amenace el propio derecho a contar con agua en un futuro para la propia comunidad y la demás población del país y de conformidad con el deber de conservación del recurso natural.

52. La Sala toma nota de que la conducta que puede poner en riesgo la sostenibilidad del líquido no sólo corresponde a los usuarios de Villa Marinela y Granjas Comunitarias, sino que involucra a todas las autoridades vinculadas. A Empresas Públicas de Neiva porque, a pesar de no tener obligación de la prestación del servicio en la zona por no estar aquella incluida en el perímetro urbano de servicios, es la que en la actualidad aporta el líquido sin restricción. A la Alcaldía de Neiva, pues es su deber acompañar a la comunidad sobre las adecuaciones técnicas necesarias, a fin de que no se haga un uso inadecuado del recurso; y al Acueducto Comunitario, pues debe verificar las condiciones de prestación del servicio no solamente para garantizar el acceso al recurso, sino también para asegurar su conservación.

53. La Sala estima, entonces, que buena parte de los elementos del derecho al agua se encuentran satisfechos. Únicamente existe un riesgo específico, la sostenibilidad en la distribución del agua, que se ve amenazada en el caso concreto. En ese orden de ideas, la Sala declarará la carencia actual de objeto parcial, porque existe un hecho superado en relación con la mayoría de los componentes del derecho al agua. No obstante, emitirá algunas ordenes preventivas encaminadas a asegurar la conservación del recurso hídrico.

Conclusiones y remedio judicial

54. En el caso concreto, la Sala llega a las siguientes conclusiones:

Primera, la Sala evidencia que, en la actualidad, la Administración de Neiva ha actuado de forma diligente y ha desplegado importantes esfuerzos para avanzar en la planeación y puesta en marcha de sistemas contingentes y permanentes de suministro de agua a fin de garantizar el derecho humano al agua de los habitantes del sector. Empresas Públicas de Neiva también ha hecho las adecuaciones necesarias para movilizar el agua concentrada en la planta de tratamiento El Recreo a los asentamientos y se ha comprometido a instalar instrumentos como el macro medidor para el funcionamiento del sistema de acueducto en la zona. La Defensoría del Pueblo ha acompañado a las entidades y a la comunidad para conocer y tramitar sus requerimientos con el objeto de que se brinden soluciones para la protección de los derechos humanos.

Buena parte de los avances en la protección del derecho al agua provienen de las órdenes emanadas del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, en el fallo de tutela que resolvió la solicitud de protección constitucional presentada por habitantes de Villa Marinela que requerían garantía de sus derechos fundamentales porque las condiciones de suministro defectuoso y ausencia del mismo afectaban la salud de sus hijos. El Tribunal ordenó a la Alcaldía hacer un plan de contingencia que pusiera en marcha un sistema de suministro de agua en un plazo de un año. El despacho judicial que profirió la decisión ha hecho un seguimiento juicioso de sus órdenes, las cuales impulsaron a las autoridades involucradas a cumplir con sus obligaciones para que, al día de hoy, los accionantes cuenten con suministro de agua en sus hogares.

Actualmente es posible sostener que la Administración municipal, los órganos de control y las demás autoridades vinculadas en los procesos de tutela han actuado con el propósito de satisfacer el derecho fundamental al agua de los accionantes y demás pobladores de los asentamientos.

Asimismo, se encontró que los funcionarios de la Alcaldía han estado pendientes de adelantar los trámites de la legalización de los predios, que estuvo detenida por la ausencia de entrega de los insumos necesarios por parte de la Corporación Autónoma del Alto Magdalena -CAM-. Pero se advierte que una vez la Administración cuente con tales elementos debe iniciar el proceso en los estrictos términos previstos en la Ley.

De igual manera, es imprescindible aclarar que la Sala no se opone a la creación de

acueductos comunitarios, ni pone en entredicho su gestión. Al contrario, respalda las formas participativas y asociativas de las comunidades, especialmente rurales, así como la autogestión de los recursos. Únicamente se enfatiza en que, incluso si los servicios públicos y los derechos fundamentales son garantizados por privados o asociaciones de usuarios, el Estado debe estar presente en la verificación de las formas de prestación del servicio.

55. No obstante, para la Corte no pasa desapercibida la preocupante situación que la distribución actual del líquido genera en relación con la conservación del líquido vital en la forma de suministro de agua a los accionantes y la administración del recurso por parte de ellos, según lo aducido por algunas autoridades[84]. A juicio de la Sala, el componente de disponibilidad del derecho humano al agua tiene especial relevancia porque a través de éste se asegura la disponibilidad del recurso hídrico para la población actual y las generaciones futuras.

El derecho a gozar de un recurso natural tiene límites fijados por la conservación del mismo y el cuidado al medio ambiente. En consecuencia, dado que no se satisface a cabalidad el elemento de disponibilidad entendido como sostenibilidad del agua, la Sala considera necesario dar algunas órdenes para que se garantice la dimensión de sostenibilidad del agua. Además, bajo el entendido del concepto amplio de la tutela, la Sala estima adecuado emitir algunas órdenes de protección de los derechos y los recursos naturales.

56. Por todo lo anterior, esta Corporación confirmará parcialmente los fallos de primera y segunda instancia que resolvieron las acciones de amparo de los tuteantes y ordenará al Municipio de Neiva, a Empresas Públicas de Neiva y a los accionantes, promover en el espacio participativo de la Junta Administradora del Acueducto un plan de conservación del agua que tome medidas concretas y fomente el cuidado del recurso hídrico. La Defensoría del Pueblo, regional Huila, estará encargada del seguimiento a esta orden.

En el mismo sentido, se ordenará al Municipio de Neiva verificar el estado de las instalaciones realizadas en la comunidad, y asesorar y apoyar la reparación de aquellas que generen un gasto inadecuado de agua.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR el fallo del 16 de julio de 2015, del Juzgado Segundo Civil Municipal de Neiva, que resolvió la solicitud de protección del señor Carlos Rojas, por las razones expuestas en esta sentencia. (Expediente 5.208.654).

SEGUNDO. CONFIRMAR la sentencia del del 24 de julio de 2015 emitida por el Juzgado Primero Civil Municipal de Neiva, que decidió sobre las pretensiones de la señora Lida Constanza Cortés Cabrera, por las razones expuestas en esta providencia (Expediente T-5.210.227).

TERCERO. CONFIRMAR el fallo del 17 de julio de 2015, proferido por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva que resolvió la tutela presentada por la señora Cenovia Cabrera, por las razones expuestas en esta sentencia. (Expediente T-5.248.129).

CUARTO. CONFIRMAR la decisión judicial del 17 de julio de 2015, proferida por el Juzgado Décimo Civil Municipal de Neiva que decidió la acción de amparo interpuesta por la señora Gloria Constanza Hermosa, por las razones explicadas en esta sentencia. (Expediente T-5.248.130).

QUINTO. CONFIRMAR la sentencia del 31 de julio de 2015, emitida por el Juzgado Cuarto Civil del Circuito de Neiva, que confirmó la decisión del 21 de julio de 2015, emitida por el Juzgado Noveno Civil Municipal de la misma ciudad en la tutela presentada por la señora Edelmira Chacón Chacón, por las razones expuestas en esta providencia. (Expediente T-5.255.233).

SEXTO. ORDENAR al Municipio de Neiva, a Empresas Públicas de Neiva y a los accionantes, que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, concurren en un proceso participativo para que, en el término de un mes después de la notificación de esta decisión CREEN, a través del espacio participativo de la Junta Administradora del Acueducto, un plan de conservación del agua para fomentar la cultura del recurso hídrico y tomar medidas para asegurar su sostenibilidad.

En la ejecución de este plan se deberá informar y explicar a la comunidad de los asentamientos los deberes constitucionales de todas las personas de cuidar el agua. Además, tendrá como propósito crear un proyecto para fomentar las buenas prácticas en el cuidado del agua.

El plan debe ser creado para que se mantenga en un futuro. Los accionantes y las entidades vinculadas estarán encargadas de la creación y la promoción del plan por seis (6) meses, para lo cual deberán informar cada mes al Juez de instancia de cada uno de los procesos acumulados los avances del mismo. Para este fin podrán contar con el apoyo de la Junta Administradora del Acueducto, si ésta lo desea.

SÉPTIMO. ORDENAR a la Defensoría del Pueblo, Regional Huila, hacer seguimiento al cumplimiento de la orden de creación de un plan de conservación de agua y APOYAR a las entidades y a los accionantes en ese propósito. Para ello, deberá enviar informes bimensuales sobre las acciones adelantadas por las entidades y personas obligadas en la creación del proyecto de cuidado del agua a los despachos de primera instancia en los procesos acumulados.

OCTAVO. ORDENAR al Municipio de Neiva que, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, VERIFIQUE el estado de las conexiones no adecuadas en los asentamientos, que representan un gasto de agua inadecuado y ASESORE y APOYE a la Junta para la hacer los ajustes necesarios para que no se desperdicie el recurso hídrico.

NOVENO. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] El accionante Carlos Rojas invocó los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y a la dignidad humana. La señora Lida Constanza Cortés Cabrera requirió la protección de sus derechos a la vida al saneamiento básico, a las condiciones mínimas de aseo, a la salud y a la dignidad humana. La señora Cenovia Cabrera solicitó la protección de sus derechos a la dignidad humana, al saneamiento básico y el derecho a la vida humana. La tutelante Gloria Constanza Hermosa solicitó la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, al saneamiento básico, a la vida y a la salud. La accionante Edelmira Chacón invocó los derechos a la vida, a la dignidad humana, al saneamiento básico, a condiciones mínimas de salud y a la integridad personal.

[2] Acción de tutela. Folio 3 del cuaderno principal.

[3] Cuaderno principal. Folio 12 del Expediente T- 5.208.654.

[4] Folio 13 del Expediente T- 5.208.654.

[5] Folio 14 del Expediente T- 5.208.654.

[7] Folio 58 del Expediente T- 5.208.654.

[8] Sentencia de primera instancia del Juzgado Segundo Civil Municipal de Neiva. Folio 111, cuaderno No. 1. Expediente T- 5.208.654.

[9] Folio 1 del cuaderno principal. Expediente T-5.210.227.

[10] Folio 2, Expediente T-5.210.227.

[11] Folio 4. Expediente T-5.248.129.

[12] Folio 3 del Expediente T-5248130.

[13] De acuerdo con la cédula de la accionante, que reposa en el expediente (folio 5 del

cuaderno principal), ella tiene 66 años.

[14] Folio 3 del Expediente T-5.255.233.

[15] Impugnación de la accionante Edelmira Chacón. Folio 124. Expediente T-5.255.233.

[16] Folio 7 cuaderno No. 2 del Expediente T-5.255.233.

[17] Lo anterior, porque el contrato interadministrativo allegado en los expediente indica que su vigencia es de 70 días. Ver Folio 70 del expediente T-5.208.654.

[18] La Sala ordenó: 1. Al municipio de Neiva: 1.1 Programar y llevar el suministro provisional de agua potable a la vivienda de las accionantes y “demás habitantes afectados, en una cantidad que garantice el consumo diario”, que debe oscilar entre 50 y 100 litros diarios por persona, según las necesidades de salud. (Orden segunda). 1.2. En el término de tres meses, se diseñe e implemente un plan de contingencia que contemple medidas provisionales idóneas para asegurar el acceso al mínimo de agua potable “a las accionantes y sus núcleos familiares y demás personas del sector”. (Orden Tercera). 1.3. Diseñar una política pública en materia de recursos hídricos para superar el desabastecimiento de agua “que comprenda el asentamiento Villa Marínela”, para lo que cuenta con 6 meses. La construcción del plan debe contar con la participación de la comunidad y debe fijar fechas y plazos específicos que permitan hacer el seguimiento. Además, “en todo caso la implementación del mismo tendrá que realizarse a más tardar un año (1) después de la notificación de éste (sic) fallo”. (Orden Cuarta). 1.4. Para garantizar la calidad del agua que se entrega a las accionantes y a las demás personas que viven en el asentamiento “Villa Marínela parte baja”, adelante estudios que aseguren su debida prestación. (Orden Quinta). //2. Generales: Remitir copia del fallo a la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría Municipal, la Defensoría del Pueblo y a la Superintendencia de Servicios Públicos para que acompañen el proceso de decisión de lo dispuesto en esta sentencia.

[19] Folios 226 a 283 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[20] Folio 78 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[21] Folio 101 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[22] Folio 102 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[23] Folio 106 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[24] Folio 107 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[25] Folio 110 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[26] Folios 130 a 134 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[27] Folio 168 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[28] La certificación sostiene “[e]l viernes pasado 29 de abril aproximadamente a las 1:30 pm le hicieron a la señora Edelmira Chacón Chacón una visita judicial con la presencia de funcionarios de la alcaldía, y la señora se encontraba en la vivienda; Posteriormente sienta las 3:00 pm fui a visitarla con el fin de confirmar datos del censo y no la encontré, vecinos del sector me comunicaron que después de la visita se había ido, volvió a visitarla el sábado por la tarde y en la noche y posteriormente el domingo en la tarde y no se encontraba. //por lo anterior certifico que la señora Edelmira Chacón Chacón no reside de manera permanente en su predio ubicado en la Mz J casa 12 del barrio Villa Marinela parte baja”.

[29] En la inspección judicial la Presidenta del Acueducto afirmó que la distribución de agua en carro tanques estaba a cargo de algunas personas, incluida ella. Precisó, por ejemplo, que a quienes tenían aljibes no se les entregaba agua del carro, pues ellos tenían otro medio de obtención del líquido.

[30] En el único expediente en el que se negaron las pretensiones sin declarar improcedente la acción fue el identificado con el número T-5.255.233.

[31] Folio 78 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[33] El artículo 88 de la Carta Política señala: “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.”

[34] Sentencia T-1104 de 2005. M.P. Jaime Araujo Rentería. En esta ocasión, la Corte dijo que cuando se reclama el derecho al agua para usarla para la explotación agropecuaria no se está frente a una dimensión fundamental del derecho y por lo tanto, no es procedente la tutela.

[35] En especial, vale resaltar que su contenido ha sido desarrollado por el intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales de la ONU (Observación General No. 15), y la jurisprudencia Constitucional ha establecido que se trata de un derecho fundamental, exigible a través de la acción de tutela.

[36] Sentencia T-348 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[37] Sentencia T-348 de 2013. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[38] M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[39] Sentencia T-093 de 2015. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[40] La sentencia T-362 de 2014 señaló que “en tal sentido, podemos decir que cuando en un caso existe una estrecha relación entre derechos colectivos y derechos individuales considerados fundamentales, la acción de tutela es procedente dada la imposibilidad en la mayoría de los casos de separar los ámbitos de protección de los dos grupos de derechos”. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[41] M.P. María Victoria Calle Correa.

[42] El accionante Carlos Rojas invocó los derechos a la vida, a la salud, a la integridad personal y a la dignidad humana. La señora Lida Constanza Cortés Cabrera requirió la protección de sus derechos a la vida al saneamiento básico, a las condiciones mínimas de aseo, a la salud y a la dignidad humana. La señora Cenovia Cabrera solicitó la protección de sus derechos a la dignidad humana, al saneamiento básico y el derecho a la vida humana. La tutelante Gloria Constanza Hermosa solicitó la protección de sus derechos

fundamentales a la dignidad humana, al saneamiento básico, a la vida y a la salud. La accionante Edelmira Chacón invocó los derechos a la vida, a la dignidad humana, al saneamiento básico, a condiciones mínimas de salud y a la integridad personal.

[43] Sobre el particular se pueden ver, entre otras, las sentencias T-1100 de 2004, T-093 de 2005, T-137 de 2005, T-753 de 2005, T-760 de 2005, T-780 de 2005, T-096 de 2006, T-442 de 2006, y T-431 de 2007.

[44] Sentencia T-1130 de 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-170 de 2009 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[45] Ver la sentencias T-699 de 2008 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández); T-170 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y T-634 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[46] Estas consideraciones fueron expuestas en la sentencia T-036 de 2016. M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[47] Inspección judicial.

[48] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[49] Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, Mar del Plata, Marzo de 1977.

[50] Artículo 28 dice que es responsabilidad de los Estado adoptar medidas para proteger el derecho de acceso al agua potable a precios asequibles y con la asistencia que sea necesarias.

[51] El artículo 14 “le asegurarán el derecho a gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios de saneamiento, la electricidad y abastecimiento de agua”.

[52] En la Convención se hace referencia al derecho al agua y se dispone que los Estados deben adoptar medidas para combatir las enfermedades.

[53] Observación General No. 15. El derecho al agua. Comité de Naciones Unidas de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Noviembre de 2002.

[54] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[55] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[56] Así por ejemplo, la sentencia T-980 de 2012 sostuvo que el derecho al agua tiene carácter fundamental “cuando está destinada al consumo humano, ya que en esta circunstancia se halla en conexión directa con otros derechos, como la vida digna, la salud, la educación, la salubridad pública, entre otros.” M.P. Nilson Pinilla Pinilla

[57] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[58] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[60] El artículo 27 de la Ley 1454 de 2009 también retoma los principios enunciados en el artículo 288 de la Carta.

[61] El artículo 14 del Decreto 302 de 2000 establece: “Los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos de agua, en tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan y la entidad prestadora de los servicios públicos deberá aceptarlo siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.”

[62] El artículo 5 del Decreto 229 de 2002, que reformó el artículo 16 del Decreto 302 de 2000, señala: “En el caso de edificios o unidades inmobiliarias cerradas debe existir un medidor totalizador inmediatamente aguas abajo de la acometida. También deben existir medidores individuales en cada una de las unidades habitacionales o no residenciales que conforman el edificio o unidades inmobiliarias cerradas.”

[63] Artículos 21 y 22 del Decreto 302 de 2000.

[64] Corte Constitucional, sentencia T-790 de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[65] El párrafo del artículo 28 de la Ley 1454 de 2011 sostiene: “Los municipios son titulares de cualquier competencia que no esté atribuida expresamente a los departamentos o a la Nación.”// Cuando el respectivo municipio no esté en capacidad de

asumir dicha competencia solicitará la concurrencia del departamento y la Nación.”

[66] CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 30 de marzo de 2006. C. P. Camilo Arciniegas Andrade.

[67] M.P. María Victoria Calle Correa.

[68] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[69] M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[70] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[71] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[72] M.P. Alberto Rojas Ríos.

[73] Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. A/69/213. 31 de julio de 2014.

[74] Las medidas enunciadas por la Relatora para que la participación ciudadana en torno a la gestión del agua sea activa, libre y significativa, son: “involucrar a las personas en el establecimiento de las reglas de participación; crear espacios para la participación; capacitar a las personas para acceder a los procesos participativos; garantizar la participación en condiciones de libertad y seguridad; asegurar el acceso a la información; y ofrecer oportunidades razonables para influir en la toma de decisiones”.

[75] Informe de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento. A/69/213. 31 de julio de 2014, citado.

[76] Cadavid Giraldo, Nora. Acueductos comunitarios: Patrimonio Social y ambiental del Valle de Aburrá. En Avances en Recursos Hidráulicos – Número 20, Junio a Octubre de 2009, Medellín – Colombia – ISSN 0121-5701. pp 57-6. Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/4768/1/No.20-2009-5.pdf>

[77] Corte Constitucional. Sentencia T-418 de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa.

[78] Folio 149 del cuaderno No. 2 de pruebas de la Corte Constitucional.

[79] Declaración del funcionario del CAM en la inspección judicial.

[80] En el documento Derecho Humano al agua y saneamiento frente a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL-, de Juan Bautista Justo, se señala que: “Condicionar el acceso al servicio o los subsidios a la existencia de un título legal en la tenencia también constituye un impedimento para millones de personas que viven en sitios no autorizados. A medida que el proceso de urbanización atrae más gente del campo a asentamientos informales en las ciudades, esta barrera a la expansión de los servicios aumenta”. Disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Water/ContributionsSustainability/ECLAC7.pdf>

[81] Folio 109 del cuaderno de pruebas de la Corte Constitucional.

[83] El artículo 14 del Decreto 302 de 2000 establece: “Los contratos de condiciones uniformes pueden exigir que los suscriptores o usuarios adquieran, instalen, mantengan y reparen los instrumentos necesarios para medir sus consumos de agua, en tal caso, los suscriptores o usuarios podrán adquirir los bienes y servicios respectivos a quien a bien tengan y la entidad prestadora de los servicios públicos deberá aceptarlo siempre que reúnan las características técnicas a las que se refiere el inciso siguiente.”

[84] Afirmaciones del funcionario de la Alcaldía de Neiva, Director del POT sobre malas instalaciones de tubería, expuestas en la inspección judicial.