

**ACCIÓN DE TUTELA COMO MECANISMO PARA LOGRAR CUMPLIMIENTO DE MEDIDAS CAUTELARES DECRETADAS POR LA CIDH / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA VIDA / VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA DIGNIDAD HUMANA / VULNERACIÓN DEL DERECHO AL MÍNIMO VITAL DE AGUA POTABLE / COMUNIDAD INDÍGENA WAYÚU**

En el presente caso [U], en su calidad de autoridad tradicional indígena Wayúu, interpuso la presente acción de tutela con el fin de que se ordenara a Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Uribia S.A.S. E.S.P., dar cumplimiento efectivo a las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 51/15 de 11 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta la crisis humanitaria que están atravesando en el departamento [de la Guajira] debido, entre otras razones, a la falta de abastecimiento mínimo de agua potable, lo cual afecta principalmente a los niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y lactantes (...) se debe indicar que de conformidad con los artículos 311, 365, 367, 368 y 370 de la Constitución Política, la Nación y los entes territoriales son responsables de garantizar la prestación de servicios públicos (como acueducto y alcantarillado) a todos los habitantes del territorio nacional. En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994 (...) distribuyendo las competencias para la prestación de los servicios públicos, así: i) la Nación debe apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que los presten directamente; ii) los departamentos deben cumplir con funciones de apoyo y coordinación; y, iii) los municipios deben prestar directamente los servicios públicos de su competencia (...) De lo anterior, se puede concluir que en efecto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene dentro de sus competencias, las de brindar apoyo a las medidas que deban adoptarse para superar la crisis de acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de Agua Potable en el departamento de La Guajira. No obstante, debe precisarse que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante Resolución No. 0106 de 23 de febrero de 2017, designó una Administradora Temporal para el sector de agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, para que ejerciera las facultades propias del departamento, acorde con la asunción temporal de competencia contenidos en el Documento Conpes 3883. Siendo así, acorde con el principio de concurrencia (...) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con la Administradora Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, dentro del marco de sus competencias, deben trabajar mancomunadamente en aras de garantizar acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en el departamento de La Guajira. Por lo anterior, se confirmará la sentencia de 23 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira que reiteró a las autoridades demandadas las órdenes impartidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, en la Resolución 60/2015 (medidas cautelares No. 51/15), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha y la Corte Suprema de Justicia los días 31 de mayo de 2016 y 27 de julio de 2016, respectivamente.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 311 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 365 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 367 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 368 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 367 / LEY 142 DE 1994

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

## **SECCIÓN CUARTA**

**Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA**

Bogotá, D.C., veintiuno (21) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

**Radicación número: 44001-23-40-000-2017-00167-01(AC)**

**Actor: JUAN LÓPEZ URIANA (AUTORIDAD TRADICIONAL INDÍGENA DE LA COMUNIDAD BELLA VISTA)**

**Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y OTROS**

La Sala decide la impugnación interpuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio contra la sentencia de 23 de noviembre de 2017, dictada por el Tribunal Administrativo de la Guajira, que resolvió:

“PRIMERO.- TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, mínimo vital de agua potable, igualdad y diversidad étnica y cultural de los miembros de las comunidades indígenas Wayúu Bella Vista del municipio de Uribia – La Guajira, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia de lo anterior, se reitera al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Administradora del Plan Departamental Aguas de La Guajira, municipio de Uribia – La Guajira y a la empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ESP de dicha municipalidad que deben estarse a las órdenes judiciales dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la resolución 60 de diciembre de 2015, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha y la Corte Suprema de Justicia los días 31 de mayo de 2016 y 27 de julio de 2016 respectivamente, de conformidad con las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia. (...)”

## **ANTECEDENTES**

### **1. Pretensiones**

Juan López Uriana, Autoridad Tradicional Indígena Wayúu de la Comunidad de Bella Vista, jurisdicción del municipio de Uribia – La Guajira, promovió acción de tutela contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo E.S.P., porque estimó que vulneraron los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, el mínimo vital de agua potable, la igualdad y la diversidad étnica y cultural. En consecuencia, formularon las siguientes pretensiones:

“(…) 1.1. Se ordene al (sic) EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO ESP. DE URIBIA – LA GUAJIRA que garantice el suministro mínimo vital de agua potable salubre de manera continuo (sic), suficiente, fehaciente, integral, permanente indefinidamente a mi comunidad indígena Bellavista.

1.2. Solicitamos de manera respetuosa a los Honorables Magistrados vincular a la presente acción de tutela, a los entes estatales de nivel central, departamental, municipales, órganos de control que bajo la potestad de administrar justicia crean ustedes convenientes”<sup>1</sup>.

## 2. Hechos

Se advierten como hechos relevantes, los siguientes:

El actor manifestó que en el departamento de La Guajira, las comunidades indígenas Wayúu están atravesando una crisis humanitaria debido, entre otras cosas, a la falta de abastecimiento mínimo de agua potable, situación que afecta principalmente a los niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y lactantes.

El 11 de diciembre de 2015, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos profirió la Resolución No. 60/2015, en la cual se decretó a favor de la comunidad indígena Wayúu las Medidas Cautelares 51/15, ampliadas a madres gestantes y lactantes, solicitando: *“la disponibilidad, accesibilidad y calidad en los servicios de salud, con un enfoque integral y culturalmente adecuado, con el fin de atender la desnutrición infantil y enfermedades prevenible o evitables, **tomar medidas inmediatas para que las comunidades beneficiarias puedan tener a la brevedad posible acceso al agua potable y salubre de manera sostenible y suficiente para la subsistencia de los niños, niñas y adolescentes** y tomar medidas inmediatas para que los niños, niñas y adolescentes puedan tener alimentos en calidad y cantidad suficiente para satisfacer las necesidades alimentarias con pertinencia cultural, así como de establecer los mecanismos idóneos para la identificación de casos de desnutrición para una intervención inmediata.”* (Negrillas original del texto)

El actor aseguró que no se ha dado cumplimiento a las medidas cautelares decretadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, porque la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y Aseo ESP no garantiza el suministro de

---

<sup>1</sup> Folios 1 a 6.

agua, los carros tanques implementados por la Unidad Nacional de Riesgo y Desastres no han sido utilizados para atender dicha necesidad y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha cumplido con las políticas públicas para minimizar la crisis humanitaria y cumplir con las medidas ordenadas.

### **3. Fundamentos de la tutela**

A juicio de los actores, las autoridades accionadas están vulnerando sus derechos fundamentales a la vida, dignidad humana, mínimo vital al agua potable, igualdad, diversidad étnica y cultural al omitir sus deberes de garantizar el suministro de agua potable a las comunidades indígenas del departamento de La Guajira.

### **4. Intervenciones**

#### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

La apoderada judicial de la cartera ministerial solicitó que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva, ya que la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo corresponde a los municipios y/o distritos, según lo establecido en los artículos 311 de la Constitución Política, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 5 de la Ley 142 de 1994, para lo cual el Gobierno Nacional realiza transferencias de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Señaló que acorde con la distribución de competencias, la Nación se encarga del apoyo financiero, técnico y administrativo a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios, el departamento cumple funciones de apoyo y coordinación y el municipio es el encargado de asegurar la prestación efectiva de los servicios.

### **4. Sentencia impugnada**

El Tribunal Administrativo de La Guajira, mediante sentencia de 23 de noviembre de 2017<sup>2</sup>, amparó los derechos fundamentales deprecados por el actor y, en consecuencia, reiteró a las entidades vinculadas y demandadas las órdenes judiciales dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, esa Corporación y el Tribunal Superior de esa ciudad, los días 11 de diciembre de

---

<sup>2</sup>Folios 34 a 44 (vuelto)

2015, 24 de agosto y 31 de mayo de 2016, respectivamente, referentes al suministro de agua potable a favor de los actores.

Luego de hacer un análisis normativo y jurisprudencial sobre el derecho al agua, determinar la responsabilidad que tiene la Nación y las entidades territoriales en la garantía del referido derecho y enunciar los pronunciamientos judiciales que se han hecho sobre la crisis humanitaria en el departamento de La Guajira, concluyó que al Gobierno Nacional le corresponde materializar las medidas en aras de evitar la vulneración de los derechos fundamentales del pueblo Wayúu y precisó que si bien las entidades accionadas están realizando programas tendientes a brindar a las comunidades indígenas soluciones de agua potable, lo cierto es que la prestación del servicio de agua a aquellas no es suficiente, eficiente ni continua.

Por lo anterior, indicó que era necesario reiterar las órdenes emitidas en otras actuaciones judiciales, para potencializar la efectividad de las soluciones de la carencia del sistema de agua potable para las comunidades indígenas, quienes deben tener un trato especial y diferencial por parte de las autoridades gubernamentales, dada su condición de vulnerabilidad.

## **5. Impugnación**

### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

La apoderada judicial de la cartera ministerial solicitó que se revocara el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, porque las obligaciones que le fueron impuestas no son de su competencia, de conformidad con el Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011.

Manifestó que carece de legitimación en la causa por pasiva, ya que la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo corresponde a los municipios y/o distritos, según lo establecido en los artículos 311 de la Constitución Política, 6 de la Ley 1551 de 2012 y 5 de la Ley 142 de 1994, para lo cual el Gobierno Nacional realiza transferencias de recursos provenientes del Sistema General de Participaciones.

Señaló que acorde con la distribución de competencias, la Nación se encarga del apoyo financiero, técnico y administrativo a los prestadores de los servicios

públicos domiciliarios, el departamento cumple funciones de apoyo y coordinación y el municipio es el encargado de asegurar la prestación efectiva de los servicios.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **La acción de tutela – generalidades**

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece:

*“Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto”.*

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

### **Problema jurídico**

Corresponde a la Sala determinar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Administradora Temporal de Agua Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira tienen competencia para dar cumplimiento a las Medidas Cautelares 51/15, proferidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, respecto del acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en el departamento de La Guajira.

### **Caso concreto**

En el presente caso el señor Juan López Uriana, en su calidad de autoridad Tradicional Indígena Wayúu, interpuso la presente acción de tutela con el fin de que se ordenara a Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Uribia S.A.S. E.S.P., dar cumplimiento efectivo a las medidas cautelares decretadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos 51/15 de 11 de diciembre de 2015, teniendo en cuenta la

crisis humanitaria que están atravesando el departamento debido, entre otras razones, a la falta de abastecimiento mínimo de agua potable, lo cual afecta principalmente a los niños, niñas, adolescentes, madres gestantes y lactantes.

En primera instancia se ratificaron las órdenes dadas a la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Administradora del Plan Departamental de Aguas de La Guajira y a la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo ESP, en las providencias judiciales dictadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos en la Resolución No. 60 de diciembre de 2015, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha y la Corte Suprema de Justicia los días 31 de mayo de 2016 y 27 de julio de 2016, respectivamente.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio impugnó el fallo de primera instancia, porque considera que carece de legitimación en la causa por pasiva, pues asegura que dentro de sus competencias no puede dar cumplimiento a las órdenes dadas por las autoridades nacionales e internacionales, tendientes a garantizar el acceso disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en el departamento de La Guajira.

Al respecto, se debe indicar, que en informes y pronunciamientos hechos por las autoridades nacionales e internacionales se llamó la atención para que se adopten medidas urgentes para superar la grave crisis humanitaria por la que está atravesando el departamento de La Guajira, entre otras razones, debido a la falta de abastecimiento mínimo de agua potable, situación que además es un hecho notorio en todo el país.

En los referidos pronunciamientos se destacan:

- La Corte Constitucional en las sentencias T-256 de 2015, sobre los derechos fundamentales de los grupos étnicos de La Guajira; y, T-466 de 2016, sobre las comunidades indígenas de ese departamento, como sujetos de especial protección.
- La Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia en sentencia de 27 de julio de 2016, se pronunció sobre los derechos fundamentales de los niños y niñas de la comunidad Wayúu asentada en algunos municipios de La Guajira.

- El Consejo de Estado en sentencias de 11 y 18 de mayo de 2017<sup>3</sup>, instó a la Corte Constitucional para que declarara el estado de cosas inconstitucionales por la crisis humanitaria que afronta la etnia Wayúu, asentada en el departamento de La Guajira.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, mediante la Resolución 60/2015, solicitó al Estado Colombiano adoptar medidas cautelares a favor de los niños, niñas y adolescentes de las comunidades de Uribia, Manaure, Rioacha y Maicao del pueblo Wayúu, en el departamento de La Guajira. Medidas que posteriormente, el 26 de enero de 2017, fueron ampliadas a las mujeres gestantes y lactantes.

En las referidas medidas cautelares se ordenó adoptar acciones inmediatas para garantizar el acceso al agua potable.

- Consejo Nacional de Política Económica y Social adoptó *medida correctiva de asunción temporal de la competencia de prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira*, el 21 de febrero de 2017, en el que señaló que, a esa fecha, las zonas urbanas y rurales no cumplían con los estándares de prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado fijados en la normativa vigente, por lo que consideró necesaria la intervención del Gobierno Nacional.

Acorde con lo expuesto, se debe indicar que de conformidad con los artículos 311, 365, 367, 368 y 370 de la Constitución Política, la Nación y los entes territoriales son responsables de garantizar la prestación de servicios públicos (como acueducto y alcantarillado) a todos los habitantes del territorio nacional.

En cumplimiento de lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 142 de 1994, “*Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*”, distribuyendo las competencias para la prestación de los servicios públicos, así: i) la Nación debe apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que los presten directamente; ii) los departamentos deben cumplir con funciones de apoyo y coordinación; y, iii) los municipios deben prestar directamente los servicios públicos de su competencia.

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO, Sección Cuarta. M.P. Stella Jeannette Carvajal Basto. Núm, exp: 2016-01286-01 y 2016-01352-01.



El Departamento Administrativo de la Función Pública expidió el Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011, *“Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”*, que en su artículo 2º, estableció dentro de sus las de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de la vivienda agua potable y saneamiento básico.

De igual manera, en el documento Conpes 3883 de 2017<sup>4</sup>, en lo que respecta al abastecimiento de agua potable en el departamento de La Guajira, se estableció que el referido ministerio debe asumir, entre otras, las funciones descritas en los artículos 3 y 5 de la Ley 1176 de 2007<sup>5</sup> y cumplir con las competencias asignadas, entre otras, en la Ley 142 de 1994.

De lo anterior, se puede concluir que en efecto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tiene dentro de sus competencias, las de brindar apoyo a las medidas que deban adoptarse para superar la crisis de acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de Agua Potable en el departamento de La Guajira.

No obstante, debe precisarse que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante Resolución No. 0106 de 23 de febrero de 2017, designó una Administradora Temporal para el sector de agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, para que ejerciera las facultades propias del departamento, acorde con la asunción temporal de competencia contenidos en el Documento Conpes 3883.

Siendo así, acorde con el principio de concurrencia, el cual implica que *“(…) no solo invoca la atención de la Nación sino que apela también a la solidaridad entre los distintos niveles territoriales bajo el motor de que quienes pueden ir a una mayor velocidad ayuden a impulsar a las entidades rezagadas”*<sup>6</sup>, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio junto con la Administradora Temporal de Agua

---

<sup>4</sup> *“adopción de la medida correctiva de asunción temporal de la competencia de la prestación de los servicios de salud, educación, alimentación escolar, y agua potable y saneamiento básico en el departamento de La Guajira, en aplicación del decreto 028 de 2008.”*

<sup>5</sup> Referentes a la prestación de servicios públicos de agua potable y saneamiento básico; la administración de recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico en distritos y municipios descertificados.

<sup>6</sup> Sentencia C- 983 de 2005

Potable y Saneamiento Básico del departamento de La Guajira, dentro del marco de sus competencias, deben trabajar mancomunadamente en aras de garantizar acceso, disponibilidad, suficiencia y suministro de agua potable en el departamento de La Guajira.

Por lo anterior, se confirmará la sentencia de 23 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira que reiteró a las autoridades demandadas las órdenes impartidas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la Corte Constitucional, en la Resolución 60/2015 (medidas cautelares No. 51/15), el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Riohacha y la Corte Suprema de Justicia los días 31 de mayo de 2016 y 27 de julio de 2016, respectivamente.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

- 1. Confirmar** la sentencia de 23 de noviembre de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de La Guajira, acorde con los argumentos expuestos en la parte considerativa.
- 2. Notificar** la presente decisión a los interesados, por telegrama o por cualquier otro medio expedito.
- 3. Enviar** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**MILTON CHAVES GARCÍA**  
**Presidente de la Sección**

**STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO**

**JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**Ausente con excusa**