



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02436-01

Actores: MIGUEL RODRÍGUEZ SERRANO Y LIZARDO CORREA

**Coadyuvan: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL ANTIOQUIA
Y OTROS¹**

¹ Norbey Usuga H., Ana Cecilia Marín, Nora Pulgarín Castro, Luz Amparo Castrillón, Gabriel Giraldo, Luis Alfonso Escobar, Jimmy De Jesús Holguín, Oscar Zapata, Manuel Salvador Presiga, Alejandro Echeverri, Bernardo Betancur, Gonzalo Higueta, Oscar Jaramillo, Paula Barrera, Rosa Adela Olarte Londoño, Orlando Holguín, Marco Fidel Uribe Ruiz, María Deyanira Henao Henao, Darío De Jesús Restrepo, Carmen Rosa Suárez, Luis Fernando Morales, Jaime De Jesús Pérez Herrera, José Antonio Lujan, Berta Cecilia Osorno Restrepo, Luz Marina Henao Pineda, Ana Mercedes Villada, Edid Patricia Lopera, Luis Carlos Suaza, Maribel Sánchez, Mariela De Jesús Giraldo Quintero, Evidalia Castañeda, Nancy Mesa Otaño, Leidy Vanesa Valencia Zapata, Wilman De Jesús Estrada Serna, Gustavo De Jesús Duque Atehortua, Blanca Libia Guisao Bedoya, Karen Tatiana Calderón, Blanca Ruth Múnera, Eubice Gómez, María Hercilia Muñoz, Janet Cecilia Barrientos, Gabriel Jaime Orrego, Jazmín Astrid Arias, Diana Álvarez, Nubia Sepúlveda Peña, Hilduara Torres, María Evangelina Palacio, Fabio León López David, María Nelly David López, Ismenia Marín Molina, Alberto Elías Molina, María Cellna Restrepo, Diocelina Hoyos Serna, Lus Elena Belásquez, Elkin Darío López López, Dora Lnelis Muñoz, Luz Mery Atehortua, Edilma Martínez, José Joaquín Fonegra, María Inés Campiño, Blanca Zeneida Granada, Mercedes Patricia Vélez, María Emperatriz Arrieta, Kely Jhojana Osorio, Víctor García, Luz Amparo Ceballos, Amparo Quintero, José Miguel Bravo, Inés Flórez De Flórez, Conrado De Jesús Ríos, Iris Mayler Arias, Luis Álvaro Gallo, Omaira Whiter Zábala, Judith Loaiza Arenas, José Gregorio Pérez, Flor María Espinosa, Emilse Zapata, Ana Jovita David, Zenobia Cifuentes, María Hidalgo García, Marta Ligia Ramírez, José Montoya, Liliana María Herrera, María Suleima Sánchez, Yaqueline Eloisa Sánchez, Huber Parra, Rogelio Ruiz Cano, María Elva Valencia Arango, María Morelia Zábala, Antonio Murillo, John Jairo Yepes Gaviria, Maribel Carrillo Pineda, María Botero Mesa y Leidy Johana Dávila Cano, Hilma Isabel Suárez Torres, Arturo Rueda Durango, Alberto Elías Molina, Luz Adelsi David Osorio Amparo Quintero De Navales, Noelia Rojas, Luis Fernando Hernández, Liliana María Herrera, Judith Astrid Loaiza Arenas, Luz Marina Valencia Castaño, María Evangelina Palacios, Amparo Silva Callejas, Clementina Jaramillo, Luz Amparo Monroy, Jesús Alfredo Montoya, Elkin Panesso, José Joaquín Ortiz Benítez, Walter Morales, Dominga Del Carmen Mogrovejo Méndez, Miriam Flore López Giraldo, Carlos Higueta, María Elvia Valencia Arango, Adiel Serna Henao, Argemiro Ruiz Pimienta, María Amparo Naranjo De Marín, Gildardo Martínez Osorio, Ilduara Torres David, Jaime Arturo Muñoz, María Alicia Ramírez Castro, Martha Cecilia Bohórquez, Durley Lezcano Palacio, Orfa Cecilia Jaramillo Olarte, Yanet Milena Gómez, Oliva De Jesús Carvajal, Mari Luz Meneses Londoño, María Patricia Avendaño Parra, Luz Eneida Marulanda Ciro, Pablo Usuga Higueta, Fabio Enrique Monsalve, José Alberto Aguirre Gálvez, Joaquín Emilio Valencia, Jesús Horacio Londoño Álvarez, Mario De Jesús Garcés, Blanca Nora Del Socorro Castaño, Francisco Luis Henao Cardona, Walter De Jesús Monsalve Graciano, María Rubiela Peláez Montoya, Javier Ochoa, Gustavo Higueta Higueta, Digna Rosa Mercado Gómez, Ana María García, Nora Luz Martínez, Gabriel Tulio Giraldo Naranjo, Flor Margot Tabares, Alirio De Jesús Urrego Sepúlveda, Manuel Abad Correa Londoño, Víctor Bermúdez Osorio, Idalba Correa Martínez, Joaquín Palacio, Rodrigo Segura, Emilsen Rango Pérez, Norlan Antonio Oquendo Sepúlveda, Juan Bautista Arroyave, Deisy Milena Rodríguez, Fabián Eduardo Martínez Giraldo, Antonio Roberto Murillo Murillo, Luz Fanny Giraldo De Restrepo, Ingrid Ester Mercado Palencia, Argiro De Jesús Aguirre Pérez, José Luis Arenas Vallejo, Nini Johana Serna, Francisco Elin Moreno Romaña, Ligia Amparo Arboleda, Miguel Vargas Godoi, Viviana Suaza, Maribel Jiménez Arboleda, Luz Estella Tirado Brand, Alfredo Gallego, María Zeneida Pérez Suárez, Liliana Arias Durango, Ana Consuelo Valderrama, María Fabiola Yotagri Muriel, Norlan Muñoz Marín, Blanca Nora Del Socorro Castaño Hurtado, Carlos Humberto Rodríguez, Martha Lucía Espinosa Osorio, María Deivis Arias Durango, Luz Elena Arias Durango, Frankelina Suárez De Uribe, Luis Eduardo Cano,

Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (M.V.C.T.); DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA; EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (E.P.M. E.S.P.); Y MUNICIPIO DE BELLO – ANTIOQUIA

Interviene: GILBERTO ALONSO ZULUAGA QUINTERO

Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA

Derechos colectivos presuntamente conculcados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO; SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS; ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA; Y SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

Tema: Afectación al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública por ausencia la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios acueducto o agua potable y alcantarillado

SENTENCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**; por **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**; y por la **parte demandante**, en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2019, proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

Héctor De Jesús Correa, María Del Carmen Andrade, Marcelly Oleida Cardona Jaramillo, María Enedina Restrepo Urrego, Idelma Rosa Buelvas Blanco, Rosmira Giraldo Higueta, Nury Yolanda Buritica, María Guillermina Álvarez Gallego, Orlando David Higueta, Estefanía Jaramillo Vélez, María Rubiela Vargas Vargas, Yuri Sofía Jiménez Hoyos, Fabián Montoya Gómez, Leida Matilde Tabares, María Inés Maturana Mosquera, Leonardo Antonio Aguirre Isaza y Tulio Mario López López, Juan Camilo Carrascal Bula, Alejandra Serna Muñoz y Jorge Andrés Restrepo Aguirre, Nidya Rico, Jesús Pineda, Andrés Adolfo Taborda, Leidy Johana Vanega Restrepo, Erika M. Gutiérrez Valencia, Jorge Elías Molina, Yaneth Paola Carabalí, Luz Adiel Patiño Barrientos, Stephany Toro Posada, Yeison Parra Giraldo, Jorge Alberto Ruiz Agudelo, Yeinny Alejandra Muñoz Marín, Francisco Javier Flórez Medina, Maritza Jurado Vélez, Maritza Jurado Vélez, Eleana Saba López Candelario, Lizeth Camila Fonseca Monroy.

I. SOLICITUD

Por conducto de apoderado judicial, los ciudadanos **Miguel Rodríguez Serrano** y **Lizardo Correa**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998² y 1437 de 2011³, presentaron demanda⁴ en contra de la **Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.)**; del **Departamento de Antioquia**; de **Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.)**; y del **Municipio de Bello – Antioquia**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con la seguridad y salubridad públicas; con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

II. LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular fueron los siguientes:

² “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”.

³ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”.

⁴ Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 17 de noviembre de 2015.

I.1. En la Vereda Granizal⁵ del Municipio de Bello – Antioquia, se ubica un “asentamiento irregular de hecho” integrado por aproximadamente 18 mil personas, de las cuales la mayor parte se encuentra en situación de vulnerabilidad por ser víctimas de desplazamiento forzado, “*pobres históricos*”, adultos mayores, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, menores de edad, entre otros.

La mayoría de dicho asentamiento se encuentra sobre predios de propiedad privada⁶, y está dividido por la comunidad en ocho sectores así: “*Manantiales*”⁷, “*El Pinar*”⁸, “*Adolfo Paz*” u “*Oasis de Paz*”, “*El Regalo de Dios*”, “*Portal de Oriente*”, “*El Siete*”, “*Altos de Oriente I*” y “*Altos de Oriente II*”.

⁵ “*Delimitada geográficamente a partir del cruce de la quebrada Cañada Negra con la vía Medellín – Guarne; por ésta, en sentido ascendente hasta el borde sur del perímetro urbano El Pinar; se sigue por este perímetro en direcciones suroriental y nororiental, pasando a lo largo de la vía de ingreso al sector Altos de Oriente, hasta su empalme con la vía Medellín – Guarne. Se sigue por esta vía hacia el oriente hasta su cruce con la quebrada Rodas, por ésta, aguas arriba hasta su cruce con el límite municipal con Medellín (Cuchilla Granizal), por este límite se empalma con el nacimiento de la quebrada Cañada Negra; por ésta, aguas abajo hasta su cruce con la vía Medellín – Guarne, punto de partida, abarcando un área promedio de 141,97 hectáreas*”.

⁶ “*Francisco Amiller Acevedo Zapata, Armando Congote, Víctor Alonso Correa Castro y otros, Evelio Antonio Isaza Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal y otros, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes; el sector El Pinar es de propiedad del señor Luis Eduardo Rivera Cifuentes, y una parte del sector Manantiales es propiedad del Municipio de Bello*”.

⁷ “*El sector Manantiales está determinado por los siguientes linderos: en el costado occidental, por la carretera que de Medellín conduce a Guarne, subiendo en sentido occidente, oriente por el costado sur con la quebrada Cañada Negra, subiendo por la margen izquierda de la quebrada, hasta el tanque del acueducto comunitario, para girar a la izquierda o hacia el norte por la vía que atraviesa hacia el sector Altos de Oriente 1, y que sirve de límite a los dos sectores, hasta la confluencia con el camino o servidumbre del oleoducto de Terpel, para bajar por ese camino, hacia el occidente, hasta encontrarse con el predio el cafetal, para bajar bordeándolo hasta la casa conocida como la marranera, bajando por el lindero del predio el cafetal, hasta el lindero con la Corporación San Luis y bajando por el lindero del terreno de la Corporación San Luis, hacia el occidente, hasta llegar a la vía principal o antigua carretera a guarne, girando hacia la izquierda o el sur hasta el punto de partida. Para el año 2014 habían en el sector más de 1700 viviendas y aproximadamente, 10.300 habitantes*”.

⁸ “*El sector “El Pinar”, según se estableció en los estatutos de la Junta de Acción Comunal, está delimitado por los siguientes linderos: por el oriente, con centro poblado altos de oriente, por el occidente: zona rural Vereda Croacia, por el norte con el sector Adolfo Paz u Oasis de Paz”; por el sur, partiendo del punto (uno x) con el Hogar Refugio Mi Ranchito en el plano y su radio de*

De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bello – Acuerdo Municipal N.º 033 de 2009-, la Vereda Granizal se encuentra clasificada como “zona de expansión urbana”.

II.2. A pesar de que la población mencionada cuenta con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica e internet –los cuales son prestados por Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.)-, no sucede lo mismo con los servicios de acueducto y alcantarillado. Por tal motivo y en atención a que las autoridades se han negado a satisfacer dicha necesidad, los habitantes de la Vereda Granizal se han visto obligados a realizar las siguientes acciones:

A) Consumir agua sin tratamiento de potabilización⁹, la cual se extrae: i) de la derivación –con mangueras de 2 a 4 pulgadas de diámetro- del tubo madre que se encuentra en la zona más alta del sector Altos de Oriente y que conduce el recurso hídrico desde el embalse de Piedras Blancas de E.P.M. hasta la Planta de Tratamiento de Villa Hermosa; y ii) de fuentes naturales y/o nacimientos.

acción hasta el punto de la cota 1.958.9 y luego sigue subiendo hacia el Oriente, hasta la coordenada N. Siete (7) con Manantial de Paz. Tal como consta en la xerocopia del plano que se aporta a los estatutos. Estos linderos y su radio de acción, son los que figuran en la oficina de planeación de Bello. Además también figuran los linderos del predio en la escritura N° 235/90, de la Notaría 41 del Círculo de Medellín, donde está escrito para su radio de acción en el punto cardinal Occidente: con la señora Maruja Rodríguez de Gonzales sobre la carretera que conduce de Medellín a Guarne, entre los kilómetros seis (6) y siete (7). En el sector El Pinar, habitan aproximadamente 3.000 personas y existen un total de 530 viviendas”.

⁹ De conformidad con los análisis fisicoquímicos y microbiológicos realizados el 24 de mayo de 2007 por el Laboratorio de Estudios Ambientales de la Universidad de Antioquia, y el 17 de febrero de 2015 por el Laboratorio de Estudios Ambientales de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antioquia, a fin de establecer la calidad del agua de diferentes sitios de la Vereda, se concluyó que la misma no es apta para el consumo humano.

En el último estudio se demostró la contaminación de las aguas con coliformes fecales de origen animal y humano, lo que genera graves enfermedades en los seres humanos que la consumen, tales como, enfermedades diarreicas, hepatitis A, cólera, parásitos, etcétera, siendo los más afectados los niños menores de 5 años, los adultos mayores de 70 años y las madres gestantes.

En algunos casos, el agua es trasladada a tanques contruidos o instalados por la comunidad y/o por el Municipio de Bello para su almacenamiento y distribución¹⁰.

B) Disponer de las aguas residuales en una red de recolección rudimentaria que no se encuentra conectada al sistema de alcantarillado público; en letrinas que deben ser vaciadas manualmente por los habitantes; en cuerpos de agua o en el suelo, mediante un número indeterminado de pozos sépticos.

II.3. Las situaciones referidas, sintetizadas en la ausencia de sistemas adecuados de acueducto y alcantarillado, han generado las siguientes afectaciones:

A) Afectación del mínimo vital de agua potable al que, según la Organización Mundial de la Salud, tiene derecho toda persona para atender sus necesidades básicas y que equivale a un promedio mensual representado así: 500 litros para aseo personal, 500 litros para preparación de alimentos y consumo, 833 litros para aseo del hogar y 667 litros para lavado de ropa.

B) Exposición de la comunidad al riesgo de desastre que se presenta en la zona por inestabilidad de terrenos, deslizamientos, derrumbes y movimientos de tierras en masa, debido a la infiltración de las aguas residuales en los suelos. Dicho riesgo se materializó el 1.º de junio de 2015, al presentarse un deslizamiento que destruyó 7 viviendas y dejó cerca de 40 personas damnificadas en el sector de Manantiales.

¹⁰ En los diferentes sectores las juntas de acción comunal, cuentan con fontaneros encargados de realizar el mantenimiento a las conexiones de acueducto y cobrar por el rudimentario y precario servicio un valor semanal que oscila entre los \$1.500 y \$4.000 por vivienda.

C) Contaminación de los cuerpos de agua circundantes con materia fecal.

D) Afectación grave de la salud pública, mediante el contagio de enfermedades diarreicas, hepatitis A, cólera, parásitos, etcétera, siendo los más afectados los niños menores de 5 años, los adultos mayores de 70 años y las mujeres gestantes.

E) La muerte por ahogamiento de una niña de 3 años de edad, que cayó accidentalmente en uno de los pozos sépticos el 15 de septiembre de 2011 en la parte alta del sector Manantiales.

III. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“En consecuencia de los hechos y fundamentos jurídicos hasta aquí expuestos, solicito señor Juez que se proteja o cese la vulneración de los derechos e intereses colectivos y fundamentales al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, al acceso al agua potable, y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que están siendo amenazados y vulnerados a la comunidad de la Vereda Granizal por esa entidad; y en consecuencia se ordene:

1. Al Municipio de Bello, que en un tiempo de máximo cuatro meses adopte las acciones administrativas pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales” gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso al agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se ordene a esta entidad que tome todas las medidas presupuestales y de planeación que bien sea por ella misma, o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

Adicionalmente, que presente ante el Concejo Municipal, si fuera necesario para llevar a cabo las obras, el proyecto de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, ampliando el perímetro urbano del Municipio de manera tal que se puedan llevar a cabo las obras requeridas para la garantía de los derechos aquí señalados como violados.

2. A Empresas Públicas de Medellín, que en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica y/o subsidiariedad, en contratación con el Municipio de Bello y/o las demás entidades aquí demandadas, y/o de manera autónoma, adopte las acciones pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita que se ordene a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que, ella por si misma o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

3. A la Gobernación de Antioquia, que en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica y/o subsidiariedad, con el Municipio de Bello y/o las demás entidades aquí demandadas, y/o de manera autónoma, adopte las acciones pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita que se ordene a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella, por si misma o en coordinación con

otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

4. A El Ministerio de Vivienda, Viceministerio del Agua y Saneamiento Básico, que adopte las acciones de coordinación y asesoría pertinentes que se inscriben dentro de sus competencias, para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella por sí misma, o en coordinación con otras, deban llevar a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados”.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL

IV.1. La **Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, mediante auto de 3 de diciembre de 2015¹¹, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas a fin de que contestaran, aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes; así como a la Agencia del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; de igual forma se ordenó informar del asunto a los miembros de la comunidad.

IV.2. De otro lado, dicha Sala, por auto de 25 de enero de 2016¹², decidió negar la medida cautelar consistente en ordenar el suministro del mínimo vital de agua

¹¹ Folios 175 y 176 del expediente de la referencia.

¹² *Ibíd.*, folios 325 y ss.

potable a la población más vulnerable de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, debido a que “[...] *los derechos en debate no son fácilmente ponderables al inicio del proceso [...] no se edifica un daño inminente a primera vista [...] sumado a que además, es necesario conocer la postura que debe asumir la parte demandada frente al conflicto [...]*”.

Posteriormente, **Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, mediante auto de 6 de febrero de 2019¹³, también decidió negar la medida cautelar de suministro del mínimo vital de agua potable a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, en consideración a que “[...] *no se encuentra mérito suficiente para impartir la orden reclamada [...]*”. Además, la falta de alternativas “[...] *para solucionar de manera temporal la supuesta vulneración de los derechos colectivos invocados [...] refleja la dificultad de impartir órdenes de carácter temporal cuando, como previamente se menciona, acceder a lo deprecado implica el manejo de una problemática estructural que exige la realización de estudios, adecuaciones de infraestructura, entre otras gestiones cuya envergadura impide dar una solución inmediata [...]*”.

IV.3. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 20 de abril de 2016¹⁴, concedió amparo de pobreza a los demandantes.

¹³ *Ibíd.*, folios 1084 y ss.

¹⁴ *Ibíd.*, folios 348 y 349.

IV.4. La misma Sala del Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las solicitudes de coadyuvancia presentadas por la Defensora del Pueblo – Regional Antioquia¹⁵; por Norbey Usuga H., Ana Cecilia Marín, Nora Pulgarín Castro, Luz Amparo Castrillón, Gabriel Giraldo, Luis Alfonso Escobar, Jimmy De Jesús Holguín, Oscar Zapata, Manuel Salvador Presiga, Alejandro Echeverri, Bernardo Betancur, Gonzalo Higueta, Oscar Jaramillo, Paula Barrera, Rosa Adela Olarte Londoño, Orlando Holguín, Marco Fidel Uribe Ruiz, María Deyanira Henao Henao, Darío De Jesús Restrepo, Carmen Rosa Suárez, Luis Fernando Morales, Jaime De Jesús Pérez Herrera, José Antonio Lujan, Berta Cecilia Osorno Restrepo, Luz Marina Henao Pineda, Ana Mercedes Villada, Edid Patricia Lopera, Luis Carlos Suaza, Maribel Sánchez, Mariela De Jesús Giraldo Quintero, Evidalia Castañeda, Nancy Mesa Otalvaro, Leidy Vanesa Valencia Zapata, Wilman De Jesús Estrada Serna, Gustavo De Jesús Duque Atehortua, Blanca Libia Guisao Bedoya, Karen Tatiana Calderón, Blanca Ruth Múnera, Eubice Gómez, María Hercilia Muñoz, Janet Cecilia Barrientos, Gabriel Jaime Orrego, Jazmín Astrid Arias, Diana Álvarez, Nubia Sepúlveda Peña, Hilduara Torres, María Evangelina Palacio, Fabio León López David, María Nelly David López, Ismenia Marín Molina, Alberto Elías Molina, María Cellna Restrepo, Diocelina Hoyos Serna, Lus Elena Belásquez, Elkin Darío López López, Dora Lnelsi Muñoz, Luz Mery Atehortua, Edilma Martínez, José Joaquín Fonegra, María Inés Campiño, Blanca Zeneida Granada, Mercedes Patricia Vélez, María Emperatriz Arrieta, Kely Jhojana Osorio, Víctor García, Luz Amparo Ceballos, Amparo Quintero, José Miguel Bravo, Inés Flórez De Flórez, Conrado De Jesús Ríos, Iris Mayler Arias, Luis Álvaro Gallo, Omaira Whiter Zábala, Judith Loaiza Arenas, José Gregorio Pérez, Flor María Espinosa, Emilse Zapata, Ana Jovita David, Zenobia Cifuentes, María Hidalgo García, Marta Ligia Ramírez, José Montoya, Liliana María Herrera,

¹⁵ Auto de 3 de diciembre de 2015, visible en los folios 175 y 176, y auto de 20 de abril de 2016 visible en los folios 348 y 349.

María Suleima Sánchez, Yaqueline Eloaisa Sánchez, Huber Parra, Rogelio Ruíz Cano, María Elva Valencia Arango, María Morelia Zábala, Antonio Murillo, John Jairo Yepes Gaviria, Maribel Carrillo Pineda, María Botero Mesa y Leidy Johana Dávila Cano¹⁶; por Hilma Isabel Suárez Torres, Arturo Rueda Durango, Alberto Elías Molina, Luz Adelsi David Osorio Amparo Quintero De Navales, Noelia Rojas, Luís Fernando Hernández, Liliana María Herrera, Judith Astrid Loaiza Arenas, Luz Marina Valencia Castaño, María Evangelina Palacios, Amparo Silva Callejas, Clementina Jaramillo, Luz Amparo Monroy, Jesús Alfredo Montoya, Elkin Panesso, José Joaquín Ortiz Benítez, Walter Morales, Dominga Del Carmen Mogrovejo Méndez, Miriam Flore López Giraldo, Carlos Higuita, María Elvia Valencia Arango, Adiel Serna Henao, Argemiro Ruíz Pimienta, María Amparo Naranjo De Marín, Gildardo Martínez Osorio, Ilduara Torres David, Jaime Arturo Muñoz, María Alicia Ramírez Castro, Martha Cecilia Bohórquez, Durley Lezcano Palacio, Orfa Cecilia Jaramillo Olarte, Yanet Milena Gómez, Oliva De Jesús Carvajal, Mari Luz Meneses Londoño, María Patricia Avendaño Parra, Luz Eneida Marulanda Ciro, Pablo Usuga Higuita, Fabio Enrique Monsalve, José Alberto Aguirre Gálvez, Joaquín Emilio Valencia, Jesús Horacio Londoño Álvarez, Mario De Jesús Garcés, Blanca Nora Del Socorro Castaño, Francisco Luis Henao Cardona, Walter De Jesús Monsalve Graciano, María Rubiela Peláez Montoya, Javier Ochoa, Gustavo Higuita Higuita, Digna Rosa Mercado Gómez, Ana María García, Nora Luz Martínez, Gabriel Tulio Giraldo Naranjo, Flor Margot Tabares, Alirio De Jesús Urrego Sepúlveda, Manuel Abad Correa Londoño, Víctor Bermúdez Osorio, Idalba Correa Martínez, Joaquin Palacio, Rodrigo Segura, Emilsen Rango Pérez, Norlan Antonio Oquendo Sepúlveda, Juan Bautista Arroyave, Deisy Milena Rodríguez, Fabián Eduardo Martínez Giraldo, Antonio Roberto Murillo Murillo, Luz Fanny Giraldo De Restrepo, Ingrid Ester Mercado

¹⁶ Auto de 27 de mayo de 2016, visible en los folios 471 y ss. Solicitudes visibles en los folios 361 a 458.

Palencia, Argiro De Jesús Aguirre Pérez, José Luís Arenas Vallejo, Nini Johana Serna, Francisco Elin Moreno Romaña, Ligia Amparo Arboleda, Miguel Vargas Godoi, Viviana Suaza, Maribel Jiménez Arboleda, Luz Estella Tirado Brand, Alfredo Gallego, María Zeneida Pérez Suárez, Liliana Arias Durango, Ana Consuelo Valderrama, María Fabiola Yotagri Muriel, Norian Muñoz Marín, Blanca Nora Del Socorro Castaño Hurtado, Carlos Humberto Rodríguez, Martha Lucía Espinosa Osorio, María Deivis Arias Durango, Luz Elena Arias Durango, Frankelina Suárez De Uribe, Luís Eduardo Cano, Héctor De Jesús Correa, María Del Carmen Andrade, Marcely Oleida Cardona Jaramillo, María Enedina Restrepo Urrego, Idelma Rosa Buelvas Blanco, Rosmira Giraldo Higueta, Nury Yolanda Buritica, María Guillermina Álvarez Gallego, Orlando David Higueta, Estefanía Jaramillo Vélez, María Rubiela Vargas Vargas, Yuri Sofía Jiménez Hoyos, Fabián Montoya Gómez, Leida Matilde Tabares, María Inés Maturana Mosquera, Leonardo Antonio Aguirre Isaza y Tulio Mario López López¹⁷; por Juan Camilo Carrascal Bula, Alejandra Serna Muñoz y Jorge Andrés Restrepo Aguirre¹⁸; por Nidya Rico, Jesús Pineda, Andrés Adolfo Taborda, Leidy Johana Vanega Restrepo, Erika M. Gutiérrez Valencia, Jorge Elías Molina, Yaneth Paola Carabalí, Luz Adiel Patiño Barrientos, Stephany Toro Posada, Yeison Parra Giraldo, Jorge Alberto Ruiz Agudelo, Yeinny Alejandra Muñoz Marín, Francisco Javier Flórez Medina, Maritza Jurado Vélez¹⁹; y por Maritza Jurado Vélez, Eleana Saba López Candelario, Lizeth Camila Fonseca Monroy²⁰.

¹⁷ Auto de 30 de junio de 2016, visible en los folios 596 y 597. Solicitudes visibles en los folios 479 a 588.

¹⁸ Auto de 24 de noviembre de 2017, visible en los folios 808 y 809. Solicitudes visibles en los folios 794 a 796.

¹⁹ Auto de 10 de abril de 2018, visible en el folio 902. Solicitudes visibles en los folios 687 a 696; 773 y 774; y 899 y 901.

²⁰ Auto de 28 de enero de 2019, visible en el folio 1060. Solicitudes visibles en los folios 930, 931 y 1010.

IV.5. Asimismo, dicha Sala, por auto de 5 de octubre de 2016²¹, resolvió: i) negar la solicitud de nulidad del proceso interpuesta por el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero²², por cuanto no se acreditó la existencia de algún tipo de irregularidad en la notificación del auto admisorio, precisamente porque el señor Zuluaga no ostenta la calidad de demandado ni de litisconsorte necesario; ii) aceptar la intervención en el proceso del señor Zuluaga Quintero en calidad de litisconsorte cuasi necesario, en atención a que la sentencia que eventualmente acoja las pretensiones de la demanda, tendrá efectos sobre su derecho real de dominio en relación con los predios donde se encuentran los asentamientos respecto de los cuales se presentó la solicitud de amparo; y iii) ordenar la notificación personal del auto por medio del cual se admitió la demanda, a los propietarios de los predios que se encuentran ubicados en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia y sobre los cuales se solicita la instalación de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

IV.6. Mediante auto de 28 de febrero de 2017²³, la Sala mencionada ordenó el emplazamiento de los señores Francisco Amiller Acevedo Zapata, Armando Congote, Víctor Alonso Correa Castro, Evelio Antonio Isaza Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes y Luis Eduardo Rivera Cifuentes, así como de las personas indeterminadas que ostentaren la calidad de propietarios de los predios que se encuentran ubicados

²¹ *Ibíd.*, folios 697 y ss.

²² *Ibíd.*, folios 615 y ss.

²³ *Ibíd.*, folios 766 y 767.

en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, a efectos de notificarlos del auto mediante el cual se admitió la demanda del proceso de la referencia.

Debido a que las personas emplazadas no comparecieron al proceso, posteriormente, mediante auto de 24 de noviembre de 2017, la Sala del Tribunal les designó un curador *ad litem* con el fin de que representara sus intereses en el proceso.

V. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

V.1. La apoderada judicial del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – M.V.C.T.-**, mediante escrito remitido el 28 de enero de 2016²⁴, solicitó que las pretensiones de la demanda fueran desestimadas, en razón de que la satisfacción de las mismas es un asunto que escapa de la competencia de dicha autoridad. Antes, bien, de conformidad con la Constitución y la ley, es a los municipios a los que les corresponde la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En tal virtud, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**.

Además, aseguró que el Municipio de Bello se encuentra vinculado al Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA)²⁵ del

²⁴ *Ibíd.*, folios 333 y ss.

²⁵ Ley 1151 de 24 de julio de 2007. “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [...] Artículo 91. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo. [...]*”

Departamento de Antioquia. Sin embargo, la abogada adujo que, consultada la base de datos del Sistema de Gestión del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico “SIGEVAS”, se pudo constatar que el Municipio de Bello, “a la fecha”, no ha presentado algún proyecto de inversión e infraestructura que, además de reunir los requisitos del Mecanismo de Viabilización de Proyectos del referido Programa, contenga las gestiones y los recursos necesarios para solucionar la problemática de la Vereda Granizal.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos”.

Ley 1450 de 16 de junio de 2011. “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [modificada por la Ley 1753 de 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”]. [...] Artículo 21. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.* [...]”.

Decreto 2246 de 31 de octubre de 2012. “*Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [...] Artículo 3°. Definición. Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA. Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.* [...] Artículo 5. Estructuras Operativas. Igualmente hacen parte de los PAP-PDA, las siguientes estructuras operativas: 1. El Comité Directivo: Es la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental por el departamento, el gestor y los municipios. 2. El Gestor: Es el responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento. Podrán ser gestores una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del departamento que lo soliciten; o el departamento. [...]”. [Subraya la Sala].

V.2. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito presentado el 20 de enero de 2016²⁶, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda en consideración a lo siguiente:

Consultada la “*Unidad Vinculación y Desarrollo Urbanístico Aguas*”, se pudo establecer que en la Vereda Granizal del Municipio de Bello, existe una imposibilidad técnica para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, debido a que:

- i) El sector objeto de la acción popular se encuentra por fuera del perímetro de servicios de acueducto y alcantarillado, es decir, por encima de los tanques de acueducto de E.M.P. que abastecen al Municipio de Bello y, además, porque allí no existe infraestructura primaria o matriz para garantizar la condición de presión mínima para la prestación del servicio (Decreto 1077 de 2015, artículo 2.3.1.3.2.2.6.).
- ii) Prestar el servicio en áreas localizadas por fuera del perímetro establecido, excedería la capacidad de la infraestructura de alcantarillado y, en consecuencia, pondría en riesgo la atención de los usuarios en términos de calidad y continuidad del servicio.
- iii) De conformidad con la Circular 4855 de 2014, expedida por el M.V.C.T., la responsabilidad de las empresas prestadoras de los servicios públicos se circunscribe a su área de prestación. Por fuera de esta, la competencia recae sobre la entidad territorial. El Municipio de Bello es el directamente obligado, tanto a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas, como a asumir los valores de los trabajos que han de efectuarse para la prestación del servicio público. Dicha

²⁶ Folios 264 y ss. del expediente de la referencia.

carga no le puede ser impuesta a E.P.M. ya que ello constituiría una indebida destinación de dineros públicos.

iv) De conformidad con el P.O.T. del Municipio de Bello, la comunidad se encuentra asentada en suelos catalogados como rural, de expansión y de protección, lo cual implica la imposibilidad de ser urbanizado y, en consecuencia, de prestar el servicio público de acueducto y alcantarillado.

La negativa de E.P.M. para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se justifica en la medida en que no se cumplen los requisitos legales ni las condiciones técnicas para ello. De no atenderse a estos condicionamientos, se comprometería gravemente la eficiencia y continuidad de la prestación del servicio.

Mediante Resolución N.º 654 de 26 de noviembre de 1985, expedida por Corantioquia, E.P.M. es beneficiaria de una concesión de agua por 50 años para prestar el servicio de acueducto. El agua que se conduce desde el Embalse Piedras Blancas hasta la Planta de Tratamiento Villa Hermosa, no ha sido objeto de algún tipo de tratamiento, motivo por el cual no debe ser consumida por la población. La toma del agua cruda de dicha tubería es un hecho ilegal que, además, constituye un riesgo para la estabilidad de la conducción y para las vidas humanas.

La normatividad para la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica e internet es diferente a la que rige para los servicios de acueducto y alcantarillado.

Las redes de alcantarillado o los sistemas de disposición de excretas presentes en el sector no hacen parte del sistema de E.P.M., toda vez que el sector referido

se encuentra por fuera del perímetro de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Solicitó que se declararan probadas las siguientes excepciones: i) ***“Improcedencia de la acción popular por no vulneración de derechos colectivos”***; ii) ***“La demanda carece de pruebas para demostrar los hechos y la obligación de aportar los elementos probatorios de los actores populares”***; iii) ***“Legitimidad del actuar de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.”***; iv) ***“Inexistencia de perjuicio real y concreto”***; v) ***“Falta de legitimación por pasiva”***; y vi) ***“La genérica”***.

No obstante lo anterior, E.P.M. podría estudiar la posibilidad de expandir o ampliar su perímetro de servicios de acueducto y alcantarillado para dar cobertura a los sectores objeto de la demanda, una vez que el Municipio de Bello normalice el sector en términos de propiedad de los predios, usos y clasificación del suelo, mitigación de riesgos, planeación y adecuación urbana –vías y equipamiento urbano-, entre otros. En caso de que el Municipio efectúe dichas actividades, los estudios para diseñar y desarrollar un proyecto de expansión del perímetro de servicios, requerirán un tiempo considerablemente largo.

V.3. El apoderado judicial la **Gobernación de Antioquia**, mediante escrito allegado el 22 de enero de 2016²⁷, solicitó que se conceda el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, que se ordene: i) al Municipio de Bello, en primer lugar, que presente ante el Concejo Municipal el proyecto de modificación del P.O.T. a efectos de ampliar el perímetro urbano del Municipio y, en segundo orden, que adopte las medidas administrativas pertinentes para construir las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y

²⁷ *Ibíd.*, folios 318 y ss.

alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal; y ii) a E.P.M. y a la Gobernación de Antioquia que, en coordinación con la Alcaldía de Bello y demás autoridades competentes, adopten las medidas pertinentes para la construcción de las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*”.

No obstante, en relación con la pretensión tercera, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, por cuanto que, de conformidad con la Constitución y la ley, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento básico es un asunto que le compete, principalmente, a los municipios, y solo cuando la magnitud del evento supera su capacidad de respuesta, a los departamentos y a la Nación; esto es, de manera subsidiaria, concurrente o complementaria.

En tales términos, explicó que el Alcalde Municipal de Bello debe presentar ante la Gobernación de Antioquia, un proyecto debidamente sustentado a efectos de obtener el apoyo necesario para solucionar la problemática.

V.4. El apoderado judicial de la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**, mediante escrito aportado el 20 de enero de 2016²⁸, solicitó que se declarara improcedente la acción popular de la referencia, debido a que es necesario efectuar estudios detallados sobre la factibilidad del uso y ocupación del suelo, así como las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales de los terrenos donde se asientan las comunidades de los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*”, a efectos de construir las obras relacionadas con la infraestructura de acueducto y alcantarillado, sin que ello represente un riesgo de desastre.

²⁸ *Ibíd.*, folios 309 y ss.

De otro lado, en atención a que los predios donde se asentaron las comunidades son de propiedad privada, llamó la atención sobre la necesidad de adelantar el trámite de regularización urbanística, legalización de los asentamientos y titulación de los predios en los sectores “El Pinar” y “Manantiales”; adicionalmente, advirtió que toda inversión que se allí se realice corre el riesgo de ser apropiada por los propietarios de los mismos.

Finalmente propuso la excepción de “**falta de legitimación en la causa**”, por cuanto el Municipio no tiene empresa de servicios públicos domiciliarios, los cuales son prestados por E.P.M.

V.5. El apoderado judicial del señor **Gilberto Alonso Zuluaga Quintero**, mediante escrito aportado el 15 de julio de 2016²⁹, manifestó que este ostenta la calidad de “*propietario de los terrenos donde se ubica la población demandante en el asentamiento suburbano denominado El Pinar*” y, en esa medida, solicitó: i) que se condenara a E.P.M. y al Municipio de Bello a pagar los perjuicios “*patrimoniales*” que le fueron causados a su representado con ocasión de la ocupación ilegal de los predios de su propiedad con infraestructura de servicios públicos y por la omisión del cumplimiento de las funciones administrativas y de policía en lo que corresponde a la protección de sus derechos reales sobre los predios invadidos; y ii) que “*se ordene la regularización de usos de suelo para lograr la titularización de los predios a los allí asentados ilegítimamente, luego del pago de los predios a su legítimo propietario*”.

V.6. La curadora *ad litem* de los señores **Francisco Amiller Acevedo Zapata**, **Armando Congote**, **Víctor Alonso Correa Castro**, **Evelio Antonio Isaza**

²⁹ *Ibíd.*, folios 615 y ss.

Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes y Luis Eduardo Rivera Cifuentes, así como de las **personas indeterminadas** que ostentaren la calidad de propietarios de los predios que se encuentran ubicados en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, mediante escrito allegado el 14 de marzo de 2018³⁰, manifestó: i) que los hechos de la de la demanda, incluso la condición de propietarios de sus agenciados, se desconocen; ii) no obra en el expediente algún medio de prueba que permita determinar si los predios “*privados*” fueron invadidos, cedidos, arrendados o vendidos, o bajo qué título se encuentran las comunidades allí asentadas, o si sus agenciados realmente tienen interés en las resultas del proceso.

VI. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 28 de abril de 2016³¹, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se concertó un proyecto de pacto de cumplimiento entre las partes interesadas.

VII. LA SENTENCIA APELADA

³⁰ *Ibíd.*, folios 895 y ss.

³¹ *Ibíd.*, folios 461 y ss.

La **Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, al resolver el asunto puesto bajo su consideración, encontró demostrada la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, con la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, con la prevención de desastres previsibles técnicamente y con el acceso al agua potable de los habitantes de los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, en virtud de las conductas activas y omisivas de las entidades demandadas. Esta conclusión se fundamentó en los siguientes hallazgos:

- La población referida se encuentra viviendo en condiciones precarias, con carencias económicas, sociales y urbanísticas, y aunque cuenta con el servicio de energía, no ocurre lo mismo con los servicios de acueducto y alcantarillado, motivo por el cual acudió a sistemas artesanales desprovistos de todo componente técnico de salubridad y seguridad.
- El sistema artesanal de acueducto está conformado por un conjunto de tubos de PVC y mangueras que son conectados a una conducción de agua cruda que va desde el Embalse de Piedras Blancas hasta la Planta de Potabilización de Villa Hermosa de E.P.M., y unos tanques de aprovisionamiento.
- El sistema artesanal de alcantarillado se compone de letrinas ubicadas por fuera de los lugares de habitación, las cuales son vaciadas manualmente. Así, las aguas residuales terminan siendo conducidas a las quebradas de la zona o a pozos sépticos.

- Existe un alto riesgo para la vida, salud y seguridad de los habitantes del sector, especialmente para la población vulnerable, debido a que: i) el agua captada, por no cumplir con los valores máximos permitidos de las características de turbiedad y cloro residual libre y por contener coliformes altamente superiores a lo permitido, resulta no apta para el consumo humano. Se resaltó la importancia de informar esta situación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y ii) las deficiencias de los servicios de agua y saneamiento están relacionados con la transmisión de enfermedades como la EDA, IRA, cólera, hepatitis A, entre otras.

- Aun cuando el P.O.T. del Municipio de Bello previó la necesidad de proceder a la regularización y legalización del asentamiento y de proveerlo de la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios en la zona que hace parte del suelo de expansión –urbanizable-, “a la fecha”, tal población continúa desprovista de sistemas de acueducto y alcantarillado convencionales.

En consideración a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual el Estado tiene la obligación de prestar todos los servicios públicos, de forma incondicionada, en asentamientos e invasiones ilegales o en cualquier construcción que no haya respetado las normas aplicables, el Tribunal determinó que el Municipio de Bello y E.P.M. son los llamados a intervenir con el fin de proteger los derechos de los habitantes de la zona objeto de la solicitud de amparo.

A pesar de lo anterior, el Tribunal sostuvo que la incertidumbre acerca de la situación jurídica, titularidad, calidad y naturaleza de los predios sobre los cuales se encuentra establecido el asentamiento irregular de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, se erige como *“un impedimento para emitir órdenes tendientes a la adopción de las medidas deprecadas en los términos expuestos en el acápite de pretensiones de la demanda, puesto que la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de manera convencional a través de la red de servicios públicos actualmente utilizada por la empresa de servicios públicos EPM, requiere como previamente fue advertido, medidas de urbanismo e instalación de toda una infraestructura con la que hoy no cuenta la zona afectada [...] lo que exige además una determinación previa de las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales que garanticen la ocupación del suelo con usos residenciales [...]”*.

Por lo anterior, el Tribunal, mediante sentencia de 14 de marzo de 2019³², decidió:

“[...]”.

PRIMERO: DECLÁRASE que los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como, el derecho colectivo fundamental al acceso al agua potable de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello (Ant.) literal a), g), h), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 están siendo amenazados y vulnerados en virtud de las conductas y omisiones de las entidades demandadas, de acuerdo a las consideraciones antes expuestas.

³² *Ibíd.*, folios 1092 y ss.

SEGUNDO: Se le ordena al MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) y a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. - EPM, que de manera coordinada durante el tiempo en que se mantengan las condiciones que impiden la prestación del servicio de alcantarillado de manera convencional en la zona; se provisione a los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello - Ant., del mínimo vital de agua potable con el acceso a cincuenta (50) litros de agua diarios por persona, para satisfacer las necesidades básicas de bebida, alimentación o preparación de alimentos, la limpieza y el saneamiento de las personas, a través del uso de carrotanques que realicen un suministro periódico de acuerdo a las necesidades y cantidad de la población; ahora bien, atendiendo a las dificultades de acceso a que hace alusión EPM S.A. E.S.P., para la zona más alta de los sectores afectados, se hará uso también de bolsas de agua y bidones (tanques estacionarios de un metro cubico de agua potable) ubicados en lugares estratégicos, o cualquier otro instrumento conveniente para que esta parte de la comunidad pueda surtirse del líquido vital.

El ordenado abastecimiento del mínimo vital agua potable será cobrado, para lo cual deberá tenerse en cuenta la manera en que se presta el servicio, las condiciones socioeconómicas de los integrantes de cada núcleo familiar que habita en la vivienda, la edad de los integrantes del grupo familiar, si son personas en condición de debilidad manifiesta o con especial protección constitucional, y demás características que se consideren pertinentes a fin de estimar el valor correspondiente a pagar, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la providencia.

TERCERO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) y a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P. que de MANERA INMEDIATA adelanten las gestiones necesarias, para que en el menor tiempo posible se provisione a la comunidad de los sectores afectados un número determinado pozos sépticos como técnicamente y por cuestiones de salubridad se encuentre necesario, ubicados en lugares adecuados, con el cumplimiento de las exigencias técnicas mínimas a efectos de que tengan la funcionalidad que corresponda y bajo los parámetros de seguridad idóneos, como medida transitoria para el cubrimiento del servicio de alcantarillado, de igual forma.

CUARTO: SE ORDENA igualmente a la entidad territorial MUNICIPIO DE BELLO ANT., la realización semanal de brigadas de limpieza y recolección de residuos en las zonas comunes o espacios de uso público. A su vez, establecer estaciones de recolección de residuos sólidos con el debido sistema de separación y reciclaje, en

las cuales las viviendas puedan disponer las basuras, que finalmente, deberán ser retiradas por la autoridad municipal para el tratamiento que corresponda, como mínimo una vez por semana, todo ello a efectos de conservar los estándares mínimos de salubridad.

QUINTO: Las SECRETARÍAS DE EDUCACION Y DE SALUD del MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) en coordinación y con el apoyo del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO deberán efectuar dentro del mes siguiente, una campaña semestral de educación sanitaria que instruya a los habitantes del asentamiento poblacional ubicado en los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello, sobre normas de higiene que deben observar en el tratamiento de desechos y basuras, para evitar enfermedades y riesgos a la salud, y adoptar medidas de prevención, principalmente en relación con la población infantil. También, el procedimiento de manejo del agua potable que sea proporcionada para el cubrimiento de su mínimo vital a efectos de que se conserven las calidades necesarias para el consumo humano y mecanismos de desinfección de la misma. Adicionalmente, se instruya a la población acerca de la prevención, detección, manejo y protocolo de atención de la Enfermedad Diarreica Aguda - EDA y la Infección Respiratoria Aguda - IRA, por tratarse de las patologías que en mayor medida se presentan en la población por el consumo de agua cruda.

SEXTO: SE CONDENA EN COSTAS en la presente instancia a las entidad accionadas, por el valor de DIECISEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$16.845.794), los cuales deberán sufragarse por partes iguales a favor del FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

[...].

VIII. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

VIII.1. El apoderado judicial de la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**, mediante escrito presentado el 20 de marzo de 2019³³, interpuso recurso de apelación solicitando que se modifiquen los ordinales segundo y tercero de la sentencia de primera instancia, en el sentido de que las actividades allí contenidas sean asumidas exclusivamente por E.P.M., debido a lo siguiente:

Las órdenes impuestas no pueden ser cumplidas por el Municipio, toda vez que no tiene ni los elementos ni la infraestructura necesarios para el efecto. Solamente puede coadyuvar en algunas labores adicionales como las de vigilancia, educación y acompañamiento a la comunidad.

Aseguró que E.P.M. cuenta con la capacidad –infraestructura, experiencia, personal y recursos- para prestar los servicios públicos requeridos por la población afectada, en tanto que se beneficia económicamente de la prestación de otros servicios públicos, como los de energía, gas, telefonía e internet, en el sector respectivo. En tal virtud, es de pleno conocimiento por parte de dicha Empresa la problemática que allí se presenta, máxime cuando el agua es tomada de su propia infraestructura.

Finalmente, mostró su desacuerdo con la adaptación de pozos sépticos, por cuanto ello supone la destinación de recursos públicos a predios de particulares.

VIII.2. Los apoderados judiciales de los demandantes, los señores **Miguel Rodríguez Serrano** y **Lizardo Correa**, y de la coadyuvante, la señora **Eleana Saba López Candelario**, mediante escrito aportado el 20 de marzo de 2019³⁴, interpusieron recurso de apelación solicitando que se revoken los ordinales

³³ *Ibíd.*, folios 1146 y ss.

³⁴ *Ibíd.*, folios 1150 y ss.

segundo y tercero de la sentencia de primera instancia, para que, en su lugar, se concedan las pretensiones al tenor de la demanda, en vista de que aquellas órdenes no garantizan la protección de los derechos reclamados.

En primer lugar, la sentencia objeto de reparos no guarda coherencia entre la perturbación de los derechos colectivos y las medidas pronunciadas para su restablecimiento, toda vez que estas no significan una solución real y efectiva para el problema de fondo, sino que se trata de medidas transitorias, las cuales, a pesar de que fueron solicitadas en dos oportunidades durante el trámite de primera instancia como medidas cautelares, fueron negadas por el Tribunal.

La situación en la que se encuentra la población afectada requiere de medidas complejas y estructurales tendientes a la prestación de los servicios públicos en términos de permanencia, suficiencia, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.

En segundo lugar, las medidas contenidas en los ordinales segundo y tercero de la sentencia objeto de reparos, carecen de idoneidad para alcanzar la protección efectiva de los derechos colectivos invocados, esto es, para garantizar el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, en la medida en que E.P.M. informó que esa solución no era viable ni siquiera como medida provisional, habida cuenta de las restricciones viales.

Se debe garantizar la prestación de los servicios con un enfoque diferencial, cuidando de no imponer cargas excesivas a las personas más vulnerables y practicando controles detallados en cuanto a la entrega y el cobro del agua. Las órdenes del Tribunal implican trasladar los costos del transporte del agua a la

comunidad, la cual está compuesta en un 80% por personas en condición de vulnerabilidad.

De conformidad con los requisitos de distancias y características de los pozos sépticos establecidos en el Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico -RAS-, y las densidades máximas para vivienda en el área rural de la jurisdicción de Corantioquia –Resolución N.º 9328 de 20 de marzo de 2007-, resulta imposible implementar los sistemas estacionarios de alcantarillado dispuestos por el Tribunal, en atención a las condiciones físicas de la Vereda Granizal.

Resulta ilógico que las medidas ordenadas sean implementadas siempre que se mantengan las condiciones que impiden la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado, por cuanto no existe una orden tendiente a que dichas condiciones desaparezcan. En tal virtud, resulta más eficiente y rentable al largo plazo, instalar las redes de acueducto y alcantarillado y efectuar un cobro mediante factura.

De otro lado, la sentencia de primera instancia no previó plazos ni sistemas que permitan verificar o monitorear el cumplimiento de sus órdenes.

Por último, precisó que la incertidumbre sobre la situación jurídica de los terrenos ocupados no implica un obstáculo para adoptar órdenes dirigidas a proteger los derechos colectivos y fundamentales afectados, los cuales dependen de la debida prestación de servicios públicos domiciliarios. Esta actividad, en los términos de la Ley 142 de 1994, goza de prerrogativas especiales, tales como la imposición de servidumbres sobre predios de propiedad privada, en atención a la prevalencia del interés general sobre el particular. En otras palabras, para prestar

los servicios públicos que se requieren, no es necesario que los ocupantes de los predios demuestren que tienen un derecho de propiedad sobre los mismos.

Además, queda a salvo el derecho a la indemnización de los propietarios, quienes han manifestado su acuerdo en torno a la ejecución de soluciones para la problemática que aqueja a la población de la Vereda Granizal.

Recalcó que la postura del Tribunal resulta contradictoria en tanto que la incertidumbre sobre la propiedad de los terrenos ocupados, no ha sido un obstáculo para que E.P.M. preste el servicio público de energía eléctrica en el sector afectado, lo cual ha generado en los habitantes la confianza legítima de que su comportamiento se encuentra ajustado a derecho.

VIII.3. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito allegado el 20 de marzo de 2019³⁵, interpuso recurso de apelación solicitando que, en lo relativo a dicha autoridad, se revoque la sentencia de primera instancia, se declaren probadas las excepciones planteadas en su defensa, se desestimen las pretensiones de la demanda y no se condene en costas, en atención a los siguientes fundamentos:

Está demostrado que los sectores objeto de amparo se encuentran ubicados por fuera del perímetro urbano de los servicios de acueducto y alcantarillado, establecido en el P.O.T. del Municipio de Bello, es decir, por encima de los tanques de acueducto de E.M.P. que abastecen tal Municipio, por lo tanto, allí no

³⁵ *Ibíd.*, folios 1161 y ss.

existe infraestructura primaria o matriz para garantizar la condición de presión mínima para la prestación del servicio.

El llamado a intervenir el territorio, incluso en materia de infraestructura de servicios públicos, es el Municipio de Bello.

Los accionantes no acreditaron la titularidad de los predios sobre los cuales se solicita la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Varios estudios indican que las soluciones para la problemática objeto de la controversia, superan la capacidad física, logística y presupuestal de E.P.M., motivo por el cual resulta inviable cumplir con las órdenes dictadas por el Tribunal.

Es imposible derivar el agua del Embalse de Piedras Blancas hacia la Vereda Granizal sin afectar la prestación del servicio de acueducto en otros sectores y a los usuarios del Municipio de Medellín. Además, también quedó demostrado que esa agua no es apta para el consumo humano.

No se puede fijar una tarifa diferenciada por la prestación del servicio, debido a que no se cuenta con la información relativa a la vulnerabilidad de los habitantes del sector ni con una metodología para su determinación, en el contexto de una regulación tarifaria. Sin embargo, señaló que el cobro podría realizarse al Municipio de Bello a través de un convenio.

Habiendo hecho un cálculo en relación con el cumplimiento del ordinal segundo de la sentencia de primera instancia, se afirmó que obligar a E.P.M. a efectuar el desplazamiento diario de 50 vehículos en las condiciones del territorio afectado, supone el cierre de las vías de acceso, al igual que un *“riesgo altísimo de accidentalidad ya que los carrotanques podrían volcarse sobre las viviendas [...] de persistir la orden EPM no puede asumir las consecuencias [...] por los accidentes que de ello puedan surgir”*.

Además, E.P.M. tampoco podría cumplir con la orden, toda vez que no cuenta con los carro tanques suficientes –los cuales se encuentran atendiendo otras contingencias- ni con las camionetas suficientes. Asimismo, los altos costos que supondría el cumplimiento de la orden (450 millones de pesos cada seis meses por concepto de bidones o tanques móviles y 27,5 millones de pesos diarios por concepto de carro tanques) tendrían que ser trasladados a la comunidad. Esta circunstancia atenta contra el componente de accesibilidad económica del derecho fundamental al agua. En atención a todo ello, se precisó que el componente de accesibilidad del derecho fundamental al agua refiere a que las instalaciones respectivas se encuentren al alcance físico de todos los sectores de la población.

El cumplimiento de la orden del Tribunal ocasionaría discriminación frente a la población que no habita en los sectores El Pinar y Manantiales y que también requiere de agua potable.

E.P.M. presta el servicio de alcantarillado dentro del perímetro sanitario que debe coincidir con el perímetro urbano, y lo hace mediante sistemas convencionales

de redes, más no a través de pozos sépticos. Además de que no cuenta con la capacidad para implementar ese tipo de soluciones, de conformidad con la Resolución 0330 de 2017, los sectores El Pinar y Manantiales no cumplen con las condiciones adecuadas para que las mismas sean implementadas y tampoco se cuenta con los estudios idóneos para el efecto.

De otro lado, se indicó que la implementación de sistemas como “*los compactos*” requieren de un área de 68 m² para una cobertura de aproximadamente 18 viviendas, lo cual resultaría inviable debido a que tendrían que ser instalados en cada cuadra con la dificultad que supone la conformación urbanística de la zona y la falta de espacios suficientes. Adicionalmente, dichos sistemas podrían generar inestabilidad del terreno por el drenaje de las aguas residuales al subsuelo.

IX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

IX.1. La coadyuvante, señora **Eleana Saba López Candelario** y el apoderado judicial de la **parte demandante**, mediante escrito enviado el 10 de septiembre de 2019³⁶, presentaron alegatos de conclusión reiterando la solicitud de que se concedan las pretensiones de la demanda. Además de ello, refirieron lo siguiente:

De conformidad con la Constitución y la ley, cada uno de los demandados está llamado a adoptar las acciones pertinentes para garantizar la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal. Por ello, los argumentos expresados, relativos a las

³⁶ *Ibíd.*, folios 1226 y ss.

imposibilidades técnicas, administrativas y presupuestales, resultan inadmisibles e injustificables³⁷. Particularmente, E.P.M. cuenta con la capacidad humana, técnica y presupuestal para realizar los estudios de factibilidad técnica y económica que le permitan adoptar los mejores diseños y soluciones en la zona.

En relación con los cálculos realizados por E.P.M. en orden a establecer el valor de la prestación de los servicios requeridos en las modalidades dispuestas por el Tribunal, reiteró que las órdenes judiciales resultan inidóneas, comoquiera que cada familia tendría que pagar un valor aproximado de \$330.000 mensuales únicamente por el servicio de agua potable, lo cual afecta el derecho al mínimo vital de esas personas, en tanto que ese valor representa un 40% del salario mínimo legal mensual vigente. De otro lado, coincidió con E.P.M. en que el número de pozos que tendrían que instalarse, esto es, alrededor de 2.500, generaría inestabilidad del suelo de la zona. Por todo ello, insistió en su solicitud de que se ordene la instalación de redes de acueducto y alcantarillado, como una solución duradera, rentable y que verdaderamente protege los derechos conculcados.

Por último, recordó que no está demostrado que la zona afectada esté catalogada como de alto riesgo no mitigable y que, de conformidad con el P.O.T. del Municipio de Bello, el sector El Pinar requiere de acciones de regularización y legalización urbanística a efectos de que se haga beneficiario de la prestación de los servicios públicos.

³⁷ Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2016 M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

IX.2. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito enviado el 12 de septiembre de 2019³⁸, presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos y solicitudes expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación, relativos a imposibilidad jurídica en la que se encuentra dicha Entidad para prestar los servicios públicos objeto de la solicitud de amparo.

IX.3. El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

X. CONSIDERACIONES DE LA SALA

X.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998³⁹, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁰ y con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999⁴¹, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

³⁸ Folios 1230 y ss. del expediente de la referencia.

³⁹ *“Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”*. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

⁴⁰ *“Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”*. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

⁴¹ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

X.2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza; o por un agravio o vulneración**, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado⁴².

Tanto la jurisprudencia Constitucional⁴³, como de esta Corporación⁴⁴, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a

⁴² Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (finalidad preventiva) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (finalidad preventiva/suspensiva). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (finalidad restitutiva).

⁴³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] *las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho*”.

⁴⁴ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] *El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el*

disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por *“toda persona natural o jurídica”*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones⁴⁵ acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos

derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): *“[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”*

⁴⁵ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*constitucionales, los derechos colectivos, **b)** que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y **c)** que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]’⁴⁶.*

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional⁴⁷ como el Consejo de Estado⁴⁸, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada⁴⁹, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales⁵⁰, **(ii)** la existencia de un

⁴⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁴⁷ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

⁴⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

⁴⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

⁵⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la

daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados⁵¹.

X.3. Planteamiento del problema

X.3.1. los ciudadanos Miguel Rodríguez Serrano y Lizardo Correa le atribuyeron a la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.); al Departamento de Antioquia; a Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.); y al Municipio de Bello – Antioquia, la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón de la ausencia de sistemas adecuados de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

X.3.2. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia encontró acreditada la afectación de los derechos colectivos invocados, debido a que las entidades demandadas han omitido el despliegue de las actividades necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores objeto de la solicitud de amparo.

amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

⁵¹ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

Sin embargo, el Tribunal consideró que el hecho de que los habitantes de la Vereda Granizal no demostraran el derecho de propiedad sobre los predios ocupados, significaba un impedimento para acceder a las pretensiones dirigidas a restablecer los derechos conculcados. Además, manifestó que, para prestar los servicios públicos requeridos, es necesario determinar las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales que garanticen la ocupación del suelo con usos residenciales.

En ese sentido, mediante sentencia de 14 de marzo de 2019, el Tribunal le ordenó a las autoridades accionadas, como medidas transitorias, que: i) le garantizaran a la población afectada su derecho fundamental al mínimo vital de agua potable, mediante el suministro con carro tanques, bolsas de agua, bidones o “*cualquier otro instrumento conveniente*” –efectuando los cobros correspondientes-; y ii) que le garantizaran a la población afectada el servicio público de alcantarillado, mediante la instalación de pozos sépticos.

X.3.3. Inconformes con la determinación de primera instancia, los dos extremos procesales interpusieron recursos de apelación en los siguientes términos:

i) La parte demandante consideró que las órdenes dictadas por el *a quo* no están dirigidas al establecimiento de las condiciones necesarias para que se presten los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de manera idónea y, en consecuencia, se protejan de manera efectiva los derechos conculcados. Además, aseguró que en el caso concreto el operador judicial no se encuentra ante ningún tipo de imposibilidad para dictar las medidas de amparo que se consideran idóneas.

ii) En cuanto a la parte demandada, de un lado, la Alcaldía Municipal de Bello precisó que las órdenes judiciales deben ser asumidas por E.P.M. en tanto que, a diferencia de esta empresa, el Ente Territorial carece de la capacidad necesaria para prestar los servicios públicos requeridos. De otro lado, E.P.M. manifestó que, desde los puntos de vista jurídico y técnico, se encuentra imposibilitada para prestar los servicios públicos solicitados, toda vez que la zona afectada se ubica por fuera del ámbito de sus competencias y, además, debido a la ekística del sector, resultaría arriesgado, inviable y costoso, cumplir con las órdenes del Tribunal.

Es de destacar que las autoridades accionadas no cuestionaron el hecho de que los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, carecen de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; esto es, el hecho generador de la vulneración de los derechos invocados, cuya afectación fue advertida y declarada por el juez de primera instancia.

X.3.4. Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si *¿la perturbación de los derechos colectivos invocados, por cuenta de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, le es atribuible a las autoridades accionadas?*

En ese sentido, la Sala precisará los ámbitos de acción de las autoridades comprometidas, a fin de ejecutar las medidas que permitirían amparar el ejercicio adecuado de los derechos conculcados.

Previo a la resolución del caso concreto, la Sala considera necesario hacer referencia: a los derechos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico ([X.4.]); al derecho humano al agua ([X.5.]); a los derechos colectivos relacionados con la salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice su ejercicio ([X.6.]); a la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado ([X.7.]); y a las competencias de las autoridades involucradas en materia de servicios públicos ([X.8.]).

X.4. El derecho a gozar de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968⁵², dispone que “[...] [l]os *Estados Partes* [...] *reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental* [...]”. Así pues, a efectos de asegurar la plena efectividad de este derecho, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para lograr, entre otros objetivos, “[...] [e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente [...]”⁵³. [Subraya la Sala].

⁵² “por la cual se aprueban los “Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966””.

⁵³ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1077 de 12 de diciembre de 2012 (M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub): “[...]. Así pues, de conformidad con la interpretación que el Comité DESC ha dado del derecho a la salud, el amparo de éste conlleva, entre otras obligaciones, la de proteger el medio ambiente. [...]”

Con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974)⁵⁴, en Colombia se estableció en materia ambiental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. Asimismo, la Constitución Política de 1991 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP), el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP).

La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”⁵⁵.

Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: **(i)** la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; **(ii)** el Informe Brundtland o “Nuestro Futuro Común” de 1987; **(iii)** la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; **(iv)** la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; **(v)** la Conferencia de 2012

⁵⁴ Decreto 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”.

⁵⁵ Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

sobre Desarrollo Sostenible; **(vi)** la Cumbre de París de 2015 sobre Cambio Climático, entre otros.

Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

La regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han promulgado normas, de diferentes categorías, dirigidas a fortalecer su protección, a saber:

El Decreto 2811 de 1974⁵⁶, *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”*, reconoce que es necesaria la implementación de medidas y acciones tendientes a preservar, restaurar y conservar el medio ambiente.

⁵⁶ “ARTICULO 2o. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. 2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. 3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

(i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo;

(ii) en la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso;

(iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica y las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución;

(iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables;

(v) el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido;

(vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia, son de obligatorio cumplimiento; y

(vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y **los recursos naturales como** el suelo, el agua, **la atmósfera**, la flora, la fauna, etc., **los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades**⁵⁷.

Es así como, recientemente, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017⁵⁸, señaló lo siguiente:

*“[...] Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a **“aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”***⁵⁹. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo,

⁵⁷ Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

⁵⁸ Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP)

⁵⁹ T-453/98 M.P Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P Humberto Antonio Sierra Porto.

no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. [...]^{60,61}.

“[...] la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos”⁶² (Artículo 366 C.P.) [...]”⁶³.

“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección [...]”^{64,65}.

En el mismo sentido, esta Sección ha considerado, en cuanto al **derecho al goce de un ambiente sano**, lo siguiente:

“[...] La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la

⁶⁰ T-863A/99 M.P Alejandro Martínez Caballero.

⁶¹ Aparte citado en la sentencia T-707/12, Referencia: expediente T-3.056.570. Magistrado Ponente:

Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, DC., 11 de septiembre de 2012.

⁶² Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.

⁶³ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001. Referencia: expediente LAT-191. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., 28 de junio de 2001.

⁶⁴ Consultar, entre otras, las Sentencias T411/92 y T-046/99.

⁶⁵ Aparte citado en la Sentencia C-671 de 2001.

educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, **el equilibrio de los ecosistemas**, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]*⁶⁶. [Subraya la Sala].

En relación con el desarrollo económico y el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, la Corte constitucional ha manifestado que “[...] *la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico*”⁶⁷. [Subraya la Sala].

En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] **(i) derecho fundamental** (por encontrarse estrechamente ligado

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso.

⁶⁷ Corte Constitucional, sentencias C-519 de 21 de noviembre de 1994 (M. P: Vladimiro Naranjo Mesa); C-035, 298, 389 y 445 de 2016; C-127, SU-095 y C-127 de 2018, entre otras.

con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”⁶⁸.

Asimismo, la Corte Constitucional en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, ha expresado lo siguiente:

“[...] La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”⁶⁹.

De lo anterior se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las

⁶⁸ Consejo de Estado, Sección primera. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP).

⁶⁹ Corte Constitucional, Sentencia C- 632 de 2011.

generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

X.5. El derecho humano al agua

X.5.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en el numeral primero de su artículo 25 se establece que “[t]**oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. [Resalta la Sala].

X.5.2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su artículo XI establece el derecho a la preservación de la salud y al bienestar al indicar que “[t]*oda persona tiene **derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación**, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad*”. [Resalta la Sala].

X.5.3. A su turno, los convenios de Ginebra relativos “*al trato debido a los prisioneros de guerra*” (III) y a “*la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra*” (IV) de 1949⁷⁰, establecen una serie de disposiciones⁷¹ encaminadas a salvaguardar el derecho que le corresponde a toda persona de acceder al agua potable en cantidades suficientes para alimentación, higiene y aseo personal diario, limpieza y lavado de ropa, **así como las instalaciones y facilidades adecuadas**, a efectos de prevenir enfermedades y garantizar un buen estado de salud.

X.5.4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969⁷², indica en sus artículos 11 y 12 que los Estados parte están en la obligación de tomar las medidas apropiadas para asegurar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, mejorando de forma continua las condiciones de existencia en aspectos como alimentación, vestido y vivienda adecuados y salud física y mental.

X.5.5. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180

⁷⁰ Ley 5ª de 26 de agosto de 1960, “*Por la cual se aprueban el acta final y los convenios suscritos por la conferencia diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949*”.

⁷¹ Artículos 20 –modalidades de evacuación-, 26 –alimentación-, 29 –higiene- y 46 –Condiciones- del Convenio III, y artículos 85 –alojamiento, higiene-, 89 –alimentación- y 127 –condiciones-.

⁷² Mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, Colombia incorporó al orden interno los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último.

(XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974, precisa que:

“1. Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.

[...].

5. Hoy más que nunca, la utilización de los recursos marinos y de las aguas interiores cobra importancia, como nueva fuente de alimentos y de bienestar económico. Por lo tanto, se deben tomar medidas para promover una explotación racional de estos recursos, preferiblemente para consumo humano directo, con objeto de contribuir a satisfacer las necesidades de alimentos de todos los pueblos.

[...].

9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

10. Todos los países desarrollados, y aquellos que estén en condiciones de hacerlo, deberán colaborar técnica y financieramente con los países en desarrollo en sus esfuerzos por ampliar los recursos de tierra y agua para la producción agrícola, y para asegurar un rápido aumento de la disponibilidad, a costo razonable, de insumos agrícolas, como fertilizantes y otros productos químicos, semillas de alta calidad, crédito y tecnología. A este respecto, es también importante la cooperación entre los países en desarrollo

[...]”. [Resalta la Sala].

X.5.6. El “*Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*” de 1977, establece que las personas privadas de la libertad “[...] recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene [...]”⁷³. De igual forma, el Protocolo precisa que, en el marco de un conflicto armado no internacional, “[...] [q]ueda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, **se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego**”⁷⁴. [Resalta la Sala].

X.5.7. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979, advierte que “[l]os *Estados Partes* tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales. [...]”.

⁷³ Artículo 5.º, literal b).

⁷⁴ Artículo 14.

En tal virtud, los Estados Partes deberán adoptar “[...] *todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular **le asegurarán el derecho a [...] [g]ozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones***”⁷⁵. [Resalta la Sala].

X.5.8. El “Protocolo de San Salvador” de 17 de noviembre de 1988, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que “[...] [t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. [...]”⁷⁶; “[...] **a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.** [...]”⁷⁷; al igual que “[...] a una **nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.** [...]”. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”⁷⁸. [Resalta la Sala].

⁷⁵ Artículo 14, numerales 1 y 2, literal h).

⁷⁶ Artículo 10. Derecho a la Salud.

⁷⁷ Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano.

⁷⁸ Artículo 12. Derecho a la Alimentación.

X.5.9. El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, señala que “[...] [l]os Estados Partes reconocen el derecho del niño al **disfrute del más alto nivel posible de salud** [...] asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para [...] **[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición** en el marco de la atención primaria de la salud **mediante**, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y **el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;** [...]”⁷⁹. [Resalta la Sala].

X.5.10. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 20 de noviembre de 13 de diciembre de 2006⁸⁰, señala que “[...] [l]os Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye **alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a **la mejora continua de sus condiciones de vida**, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad. [Adicionalmente] [...] reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: a) **Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a**

⁷⁹ Artículo 24. numerales 1 y 2, literal c).

⁸⁰ Ley 1346 de 31 de julio de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”.

*precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad; [...]*⁸¹. [Resalta la Sala].

X.5.11. La Observación General N.º 15 del derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 2002, establece que **el agua es un recurso natural limitado; un bien público social y cultural fundamental para la vida y la salud y una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado en la medida en que es una de las condiciones esenciales para la supervivencia.**

En tanto que **el agua es imprescindible para desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre, las enfermedades y la muerte y satisfacer necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene personal y doméstica, el derecho a acceder a ella necesariamente implica la realización de otros derechos humanos tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la igualdad de género, la erradicación de la discriminación, entre otros**⁸².

⁸¹ Artículo 28. numerales 1 y 2, literal a).

⁸² El Derecho al Agua. Folleto Informativo N.º 35. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ONU HABITAT; Organización Mundial de la Salud. *“Si bien el acceso a servicios de saneamiento aún no se ha reconocido como un derecho independiente, un número creciente de declaraciones nacionales, regionales e internacionales y de legislaciones nacionales parecen indicar un avance en esa dirección. La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento ha expresado su apoyo al reconocimiento del saneamiento como un derecho aparte (véase A/HRC/12/24)”*.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata (Argentina) en 1977

El derecho humano al agua **contiene las garantías de disponibilidad efectiva, suficiente, de calidad, salubre, aceptable, continua, accesible física y económicamente, progresiva, sin discriminación y con especial atención a personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer el derecho, tales como, mujeres, niños, minorías, indígenas, refugiados, asilados, desplazados internos, trabajadores migrantes, presos y detenidos, pobres y marginados**⁸³.

Frente al derecho al agua, los Estados parte asumieron las obligaciones de: i) respetar: la cual supone abstenerse de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua, negando o restringir su acceso, contaminando o

-
- Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.
 - Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.
 - Programa de Hábitat, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996.
 - Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979.
 - Observación general Nº 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos.
 - Convenio Nº 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, aprobado en 1985.
 - Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989.
 - Observación general Nº 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 - Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006.
 - Recomendación Rec(2001)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos.
 - Mensaje de Beppu, primera Cumbre del Agua Asia-Pacífico, Beppu (Japón), 3 y 4 de diciembre de 2007.
 - Declaración de Abuja, aprobada en la Primera Cumbre América del Sur-África, en 2006.

⁸³ *Ibíd.*, "El enfoque del suministro de agua potable y de servicios de saneamiento desde la perspectiva de los derechos humanos puede servir para impulsar la movilización de las personas, en particular de los pobres y los marginados, informarlas sobre los derechos que las asisten por ley y empoderarlas para que los ejerzan. El enfoque basado en los derechos humanos aporta un nuevo paradigma al sector de los recursos hídricos: el abastecimiento de agua potable deja de ser una obra de beneficencia, para convertirse en un derecho legal, con el ser humano como elemento central". [Resalta la Sala].

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

afectando las instalaciones y reservas de agua potable; ii) proteger: impidiendo que terceros menoscaben de cualquier forma el disfrute del derecho al agua; y iii) cumplir o realizar: **facilitando el acceso al agua mediante la adopción de medidas de carácter positivo; promoviendo medidas para que se difunda la información adecuada relativa a su uso higiénico, se protejan las fuentes de agua y se reduzcan los desperdicios; y garantizando el acceso cuando las personas, por razones ajenas a su voluntad, no están en condiciones de ejercer por sí mismos el derecho con los medios disponibles.**

En el numeral 37 de la Observación, el Comité identificó las siguientes obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, las cuales tienen efecto inmediato:

*“a) Garantizar el acceso a la **cantidad esencial mínima** de agua que sea **suficiente y apta** para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;*

*b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base **no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados**;*

*c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro **suficiente** y regular de **agua salubre; que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos;** y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;*

*d) Velar por que **no se vea amenazada la seguridad personal** cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;*

e) Velar por una **distribución equitativa** de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;

f) **Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población**; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, **deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados**;

g) **Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua**;

h) **Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados**;

i) **Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados**". [Resalta y subraya la Sala].

Para el caso bajo estudio, la Sala considera fundamental referirse al elemento de **accesibilidad** del contenido normativo del derecho humano al agua, según el cual "[...] [e]***l agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte***". Una de las cuatro dimensiones del componente de accesibilidad del derecho al agua, es el de **no discriminación**, cuyo tenor indica que "[...] [e]***l agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y***

marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos⁸⁴. [Resalta la Sala].

En tal virtud, la Observación N.º 44 advierte que constituye una violación a la **obligación de “cumplir” o “respetar” del derecho humano al agua**, circunstancias como las siguientes: ***“no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua; [...] asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos, especialmente los vulnerables o marginados; [...] no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional, por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia; [...] no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua; [...] no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable***⁸⁵, entre otras. [Resalta y subraya la Sala].

X.5.12. Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-450 de 4 de octubre de 1995 (M.P.: Antonio Barrera Carbonell), expresó que “[e]l carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. [...]”.

⁸⁴ II. CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO AL AGUA, Observación N.º 12, literal c), numeral iii).

⁸⁵ IV. VIOLACIONES, Observación N.º 44, literal c), numerales i), ii), iii), iv) y vi).

Asimismo, la Sala Sexta de Revisión de la misma Corporación, en sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016 (M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio), indicó que “el agua es un recurso vital para el ejercicio de derechos fundamentales al ser humano y para la preservación del ambiente[127]” y, de tal forma “(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[128]; (ii) el agua es patrimonio de la nación, un bien de uso público y un derecho fundamental[129]; (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[130]; (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el medio ambiente[131]”. [Subraya la Sala].

La Corte precisó que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de distintas obligaciones a cargo del Estado, tales como: “(i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso[132]; (ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes -social, económico, político, cultural, etc.-, no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción[133]; (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua[134]”. Por último, la Corte concluyó:

“En suma, la jurisprudencia reseñada permite concluir que si bien el derecho al agua no está previsto en la Constitución como un derecho fundamental, la Corte Constitucional sí lo considera como tal por cuanto hace parte del núcleo esencial de derecho a la vida en condiciones dignas no solo cuando está destinado al consumo

humano sino en tanto es parte esencial del medio ambiente y resulta necesaria para la vida de los múltiples organismos y especies que habitan el planeta y, por supuesto, para las comunidades humanas que se desarrollan a su alrededor [...]. En este sentido, reitera la Sala, el derecho al agua tiene una doble dimensión en tanto derecho fundamental como servicio público esencial". [Subraya la Sala].

Mediante sentencia T-100 de 17 de febrero de 2017 (M.P.: Alberto Rojas Ríos), la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional recordó que el agua se compone de las siguientes tres facetas: "(i) como un recurso vital y valioso para el medio ambiente, la naturaleza y los seres vivos; (ii) como un recurso hídrico indispensable para la subsistencia de la humanidad que se concreta en un derecho colectivo, "por ello, se construyen servicios públicos para su suministro"; y (iii) como "un derecho fundamental referido a la exigibilidad de derecho individual".

De igual forma, la misma Sala de Revisión, en sentencia T-338 de 19 de mayo de 2017 (M.P.: Alberto Rojas Ríos), precisó que "[...] si bien el derecho al agua no fue contemplado expresamente dentro del catálogo de derechos fundamentales que estableció el Constituyente, se le ha reconocido como tal a través de instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad[21] y del desarrollo jurisprudencial, habida cuenta de que el acceso al líquido es condición de posibilidad para la satisfacción de las necesidades más elementales del ser humano como la alimentación, la conservación de la salud, la higiene y la vivienda adecuada; de modo que la disponibilidad de un mínimo de agua potable es presupuesto esencial para la vida en condiciones de dignidad". Y continuó:

"El derecho al agua, como garantía fundamental autónoma, ha sido entendido a partir del reconocimiento de que la falta de este recurso priva a todo ser humano de la posibilidad de asegurar su existencia, de suerte que, aun cuando se destaca la

indisoluble relación que hay entre el acceso al mismo y el ejercicio de otros derechos, hoy en día se ha admitido que es justiciable por sí solo (...). De lo anterior se extrae que el derecho al agua impone responsabilidades al Estado en, por lo menos, dos dimensiones: por una parte, está llamado a desplegar acciones de prevención, control, regulación e intervención para la salvaguarda del ambiente, en tanto el equilibrio de los ecosistemas es la fuente de los recursos hídricos; y, por la otra, debe garantizar el abastecimiento para que todas las personas puedan disfrutar de un consumo básico del líquido en términos de disponibilidad, calidad y accesibilidad". [Subraya la Sala].

La Sala Sexta de Revisión del mismo Tribunal, mediante sentencia T-475 de 21 de julio de 2017 (M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo), manifestó que “[e]l fundamento jurídico de este derecho, además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos, supone que a cada ciudadano se le proteja, respete y garantice las siguientes tres facetas de este derecho: (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea (iii) de calidad “para los usos personales y domésticos.”[20]”.

X.6. Los derechos colectivos relacionados con la salubridad pública y el acceso a la correspondiente infraestructura de servicios

La Constitución Política de 1991, en su artículo 366, consagró el mejoramiento de la calidad de vida de la población como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual fijó en cabeza de las entidades del Estado, el objetivo prioritario de solucionar las necesidades insatisfechas de las personas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

En consideración al fundamento constitucional expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 15 de mayo de 2014, se refirió a la trascendencia y el impacto que tienen los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas sobre otros bienes constitucionalmente protegidos, así como a las conductas activas y omisivas que supone su garantía y responsabilidad:

*“La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la **vida** y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la **dignidad humana o la libertad**, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de **asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”**. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del **principio de solidaridad**, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.*

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

*“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la **salubridad**, la garantía de la salud de los ciudadanos. **Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole***

sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria⁸⁶.

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, **el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública”**⁸⁷. En consecuencia, es claro para la Sala que **su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva**⁸⁸. [Resalta la Sala].

Posteriormente, la misma Sección, mediante sentencia de 8 de junio de 2017⁸⁹, se refirió a la salubridad pública en los siguientes términos:

“Sobre el concepto de “salubridad pública” ha sostenido esta Sección, de manera coincidente con la Corte Constitucional:

*“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y salubridad públicas; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.”*⁹⁰. [...]. *Es decir, que al momento de ponerse en*

⁸⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

⁸⁷ Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

⁸⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP). C.P: Guillermo Vargas Ayala.

⁸⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. No. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

⁹⁰ “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos.

funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados⁹¹. [Resalta la Sala].

Ahora bien, específicamente, sobre la relación existente entre la salubridad pública y la infraestructura correspondiente, la Sección Cuarta de esta Corporación ha sostenido que:

“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del “acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra “infraestructura” la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública [...]”⁹². [Resalta la Sala].

Luego, entonces, la garantía de ese derecho colectivo parte fundamentalmente de la disponibilidad de la correspondiente infraestructura de servicios⁹³.

Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. [...]”

⁹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

⁹² Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. C.P.: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

⁹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, Rad. No. 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). C.P.(E): María Claudia Rojas Lasso.

X.7. La regulación referente a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado⁹⁴

Conforme al artículo 49 de la Constitución Política⁹⁵, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación goza de prioridad y se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad. Este servicio guarda estrecha relación con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente, el cual se concreta en la prevención y control de los factores de deterioro ambiental⁹⁶, tales como la contaminación de los recursos naturales renovables o la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios⁹⁷. En ese sentido, los servicios públicos domiciliarios como los de acueducto y alcantarillado, estarán orientados a garantizar el saneamiento ambiental mediante, entre otros, el manejo integral de los residuos y las aguas residuales o vertimientos, toda vez que, al tenor de la Constitución y la ley, los servicios públicos tienen como propósito realizar los fines esenciales del Estado.

La Ley 142 de 11 de julio de 1994, *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 1° dispuso que **la misma se aplica “[...] a los servicios públicos domiciliarios de**

⁹⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias de 26 de noviembre de 2015, Rad. N.º 76001-23-31-000-2010-01545-01(AP), C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés; 18 de septiembre de 2015, Rad. N.º 05001-23-31-000-2011-00032-01(AP), C. P.: Guillermo Vargas Ayala; 6 de septiembre de 2012, Rad. N.º 76001-23-31-000-2011-00314 01(AP) y 18 de agosto de 2011, Rad. N.º 47001-23-31-000-2004-00454-01(AP), C. P.: María Claudia Rojas Lasso.

⁹⁵ “Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Véase también los artículos 356, 357 y 366.

⁹⁶ Artículos 8.º; 79; 80 y 95, numerales 1.º y 8.º.

⁹⁷ Decreto Ley 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 8.º.

acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”. [Resalta la Sala].

En ese orden, la Ley expresa el deber del Estado de intervenir en los servicios públicos a efectos de atender de manera prioritaria las necesidades básicas insatisfechas en materia de **agua potable y saneamiento básico**⁹⁸.

El artículo 14 de la misma regulación definió los siguientes conceptos relevantes:

*“14.19. SANEAMIENTO BÁSICO. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de **alcantarillado** y aseo.*

[...].

14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y

⁹⁸ Artículo 2.3.

conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

(...)"⁹⁹. [Resalta la Sala].

El Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974, “[p]or el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en su artículo 134 resalta la estrecha relación que existe entre los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y la importancia que ello supone para los seres vivos:

“Artículo 134.- Corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario. Para dichos fines deberá:

a) Realizar la clasificación de las aguas y fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento mediante análisis periódicos sobre sus características físicas, químicas y biológicas. A esta clasificación se someterá toda utilización de aguas;

b) Señalar y aprobar los métodos técnicos más adecuados para los sistemas de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución del agua para uso público y privado;

c) Ejercer control sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para que cumplan las condiciones de recolección, abastecimiento, conducción y calidad de las aguas;

⁹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de marzo de 2002. Rad. Núm: 11001-03-24-000-2000-00030-01(7259). C. P: Olga Inés Navarrete Barreto.

d) Fijar requisitos para los sistemas de eliminación de excretas y aguas servidas;

e) Determinar, previo análisis físico, químico y biológico, los casos en que debe prohibirse, condicionarse o permitirse el vertimiento de residuos, basuras, desechos y desperdicios en una fuente receptora;

f) Controlar la calidad del agua, mediante análisis periódicos, para que se mantenga apta para los fines a que está destinada, de acuerdo con su clasificación;

g) Determinar los casos en los cuales será permitida la utilización de aguas negras y prohibir o señalar las condiciones para el uso de estas;

h) Someter a control las aguas que se conviertan en focos de contaminación y determinar las actividades que quedan prohibidas, con especificación de área y de tiempo, así como de las medidas para la recuperación de la fuente;

i) Promover y fomentar la investigación y el análisis permanente de las aguas interiores y de las marinas, para asegurar la preservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies, y para mantener la capacidad oxigenante y reguladora del clima continental.

[...]. [Resalta la Sala].

X.7.1. En lo relacionado con el servicio público domiciliario de **acueducto o agua potable**, el Decreto 2811 advierte que “[...] [s]erán objeto de protección y control especial: [...] Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos; [...]”¹⁰⁰.

¹⁰⁰ Artículo 137.

De otro lado, la Ley 9ª de 24 de enero de 1979, “*por la cual se dictan medidas sanitarias*”, ordena que “[t]*oda agua para consumo humano debe ser potable cualesquiera que sea su procedencia*”¹⁰¹. “*Después de potabilizada el agua debe conducirse en tal forma que se evite su contaminación*”¹⁰². [Resalta la Sala].

Además, “[e]*n la determinación de las características deseables y admisibles de las aguas deberá tenerse en cuenta, por lo menos, uno de los siguientes criterios*: a) La preservación de sus características naturales; b) La conservación de ciertos límites acordes con las necesidades del consumo humano y con el grado de desarrollo previsto en su área de influencia; c) El mejoramiento de sus características hasta alcanzar las calidades para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de influencia”¹⁰³. [Resalta la Sala].

Dicha ley, en cuanto a las aguas superficiales, indica que “[l]*as entidades encargadas de la entrega del agua potable al usuario velará por la conservación y control en la utilización de la fuente de abastecimiento, para evitar el crecimiento inadecuado de organismos, la presencia de animales y la posible contaminación por otras causas*”¹⁰⁴. Y al respecto de las aguas subterráneas, ordena que “[p]*ara evitar la contaminación del agua subterránea por: [...] aguas residuales o contaminadas [...] y otras causas; se deberán tomar las medidas higiénicas y de vigilancia necesarias para el*

¹⁰¹ Artículo 69.

¹⁰² Artículo 70.

¹⁰³ Artículo 6°.

¹⁰⁴ Artículo 57.

correcto aprovechamiento de los pozos para agua potable¹⁰⁵. [Resalta la Sala].

De igual forma señala que, “[l]as **entidades encargadas de la entrega de agua potable al usuario deberán ejercer control sanitario en la superficie situada sobre el estrato acuífero y sobre las áreas de recarga para evitar su contaminación**”¹⁰⁶. [Resalta la Sala].

Igualmente, el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000 “*por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado*”, señala que “[l]os usuarios o suscriptores de las entidades prestadoras de los servicios, deberán hacer uso de los servicios de acueducto y alcantarillado en forma racional y responsable, observando las condiciones que para tal efecto establezcan las normas vigentes, en orden a garantizar el ahorro y uso eficiente del agua, la prevención de la contaminación hídrica por parte de sustancias susceptibles de producir daño en la salud humana y en el ambiente y la normal operación de las redes de acueducto y alcantarillado”¹⁰⁷.

Por último, el Decreto 1575 de 9 de mayo de 2009 “*Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*”¹⁰⁸, establece que “[l]a implementación y desarrollo de las actividades

¹⁰⁵ Artículo 58.

¹⁰⁶ Artículo 59.

¹⁰⁷ Artículo 6º.

¹⁰⁸ “ARTÍCULO 2º.- DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

de control y calidad del agua para consumo humano, será responsabilidad de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales Distritales y Municipales de Salud, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para consumo humano y los usuarios, para lo cual cumplirán las funciones indicadas en los artículos siguientes”¹⁰⁹.

X.7.2. Frente al servicio público domiciliario de **alcantarillado**, el C.N.R.N.R., dispone lo siguiente:

*“Artículo 34.- **En el manejo de residuos**, basuras, desechos y desperdicios, **se observarán las siguientes reglas:***

*a) **Se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos**, basuras, desperdicios y, **en general, de desechos de cualquier clase;***

[...].

AGUA CRUDA: Es el agua natural que no ha sido sometida a proceso de tratamiento para su potabilización.

[...].

AGUA POTABLE O AGUA PARA CONSUMO HUMANO: Es aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano. Se utiliza en bebida directa, en la preparación de alimentos o en la higiene personal”.

¹⁰⁹ Artículo 4°.

*Artículo 35.- **Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, de desechos que deterioren los suelos o causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos.***

[...].

Artículo 137.- Serán objeto de protección y control especial:

a) Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;

b) Los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;

c) Las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.

En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas.

Artículo 138.- Se fijarán zonas en que quede prohibido descargar, sin tratamiento previo y en cantidades y concentraciones que sobrepasen los niveles admisibles, aguas negras o residuales de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas superficiales o subterráneas, interiores o marinas.

*Artículo 145.- **Cuando las aguas servidas no puedan llevarse a sistema de alcantarillado, su tratamiento deberá hacerse de modo que no perjudique las fuentes receptoras, los suelos, la flora o la fauna.** Las obras deberán ser previamente aprobadas.*

[...]". [Resalta la Sala].

El artículo 211 del Decreto 1541 de 26 de julio de 1978¹¹⁰ (compilado en el Decreto 1076 de 2015¹¹¹), dispone que “[s]e **prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos.** [...]”. [Resalta la Sala].

El artículo 223 de la misma regulación señala que “[e]n **todo sistema de alcantarillado se deberán someter los residuos líquidos a un tratamiento que garantice la conservación de las características de la corriente receptora** con relación a la clasificación a que se refiere el artículo 205 del presente Decreto [...]”, es decir en atención a los cuerpos de agua que no admiten vertimientos¹¹² y aquellos que admiten vertimientos con algún tratamiento¹¹³.

¹¹⁰ “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973” Modificado por el Decreto Nacional 2858 de 1981.

¹¹¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Artículo 2.2.3.2.20.5. Modificado por el Decreto 050 de 2018. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuenas (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones”.

¹¹² “[...] Pertenecen a la Clase I:

1. Las cabeceras de las fuentes de agua;
2. Las aguas subterráneas;
3. Los cuerpos de aguas o zonas costeras, utilizadas actualmente para recreación;
4. Un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, conjuntamente con el Ministerio de Salud;
5. Aquellos que declare el INDERENA como especialmente protegidos de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 70 y 137 del Decreto - Ley 2811 de 1974. [...]”.

¹¹³ “[...]. Pertenecen a la Clase II los demás cuerpos de agua no incluidos en la Clase I”.

En materia de vertimientos, la Ley 9 de 1979¹¹⁴ indica que “[t]oda **edificación, concentración de edificaciones o desarrollo urbanístico, localizado fuera del radio de acción del sistema de alcantarillado público, deberá dotarse de un sistema de alcantarillado particular o de otro sistema adecuado de disposición de residuos**”¹¹⁵. Además, “[u]na vez contruidos los sistemas de tratamiento de agua, la persona interesada deberá informar al Ministerio de Salud o a la entidad delegada, con el objeto de comprobar la calidad del afluente. Si al construir un sistema de tratamiento de agua no alcanza los límites prefijados, la persona interesada deberá ejecutar los cambios o adiciones necesarios para cumplir con las exigencias requeridas”¹¹⁶. [Resalta la Sala].

Por su parte, el Decreto 3930 de 25 de octubre de 2010¹¹⁷ (compilado en el Decreto 1076 de 2015¹¹⁸), “[...] *prohíbe todo vertimiento de residuos líquidos a las calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillado para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación*”¹¹⁹. De igual forma, dispone que “[l]os sedimentos, lodos, y sustancias sólidas provenientes de sistemas de tratamiento de agua o equipos de contaminación ambiental, y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo, no podrán disponerse en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas,

¹¹⁴ “Por la cual se dictan medidas sanitarias”. Diario Oficial 35.308 de 1979 (julio 16).

¹¹⁵ Artículo 12.

¹¹⁶ Artículo 15.

¹¹⁷ “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”.

¹¹⁸ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Artículos 2.2.3.3.4.3., numeral 6 y 2.2.3.3.4.4., numeral 3.

¹¹⁹ Artículo 60.

estuarinas o sistemas de alcantarillado, y para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos”¹²⁰.

De igual forma, el artículo 24 del Decreto 3930¹²¹, señaló la prohibición de realizar vertimientos, entre otros: *i) en las cabeceras de las fuentes de agua; ii) en acuíferos; iii) en los cuerpos de aguas, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso; iv) en un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente; v) en cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-Ley 2811 de 1974; vi) que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 2.2.3.3.2.1 del presente decreto; y vii) que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos.*

X.8. De las competencias de las autoridades en materia de servicios públicos, particularmente, los de acueducto y alcantarillado

El artículo 365 de la Constitución Política refiere que “[l]os *servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado* [motivo por el cual le corresponde] [...] *asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”. La disposición subsiguiente menciona que “[e]l *bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado* [y que] [s]erá *objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades*

¹²⁰ Artículo 70.

¹²¹ Compilado en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.3.4.3.

insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable”.

El artículo 356 de la Constitución estableció que “[...] *la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]*”. Además, “[...] *[t]eniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]*”.

La misma Carta, en su artículo 288, estableció que “[...] *[l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley*”¹²².

¹²² En el mismo sentido: “*Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...] Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]*”.

“*Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas*”.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1051 de 4 de octubre de 2001 (M. P: Jaime Araujo Rentería), se pronunció sobre los referidos principios en los siguientes términos: “[...] *El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el*

Por su parte, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012¹²³, desarrolla los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los cuales deben orientar el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales, de la siguiente forma:

“Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán **conciliar su actuación** con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial’. El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias [...]” [Resalta la Sala].

¹²³ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. [Ley 136 de 2 de junio de 1994]

*Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.*

*Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.*

*c) Subsidiariedad. La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.***

*d) Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios;***

[...]" [Subraya la Sala].

X.8.1. De las competencias de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –M.V.C.T.-

Ley 142 de 11 de julio de 1994 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, las de "[...] **[a]poyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa,** [...]"¹²⁴; "[...] **[v]elar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para**

¹²⁴ Artículo 8.4.

la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios¹²⁵; y “[...] ***[p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley [...]***”¹²⁶. [Resalta la Sala].

El artículo 67 de la misma ley, dispone que son funciones del Ministerio de Desarrollo -hoy M.V.C.T.-, en relación con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, las de:

“67.2. Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

67.3. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

[...]”. [Resalta la Sala].

¹²⁵ Artículo 8.5.

¹²⁶ Artículo 8.6.

De igual forma, el artículo 162 enlista las funciones del Ministerio de Desarrollo - hoy M.V.C.T.- en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, entre las que se destacan las siguientes:

“162.2. Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento.

[...].

162.5. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

[...].

162.10. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse y hacer la propuesta del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

[...]”. [Resalta la Sala].

Asimismo, el Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011¹²⁷, le confirió al M.V.C.T. un catálogo de funciones, respecto de las cuales la Sala considera necesario resaltar las siguientes:

¹²⁷ “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”.

“[...]”.

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda **y financiación de vivienda**, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, **agua potable y saneamiento básico**, así como los instrumentos normativos para su implementación.

[...].

8. Definir esquemas para **la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado** y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

[...].

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de **acueducto, alcantarillado** y aseo **que cuenten con el apoyo financiero de la Nación**.

[...]”¹²⁸. [Resalta la Sala].

Por su parte, el mismo Decreto dispone que son funciones del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, las siguientes:

“1. Presentar propuestas relacionadas con la formulación, **implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico**.

¹²⁸ *Ibíd.*, Artículo 2º.

2. Proponer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de agua potable y saneamiento básico y coordinar la asignación de los recursos provenientes de dichas fuentes.

[...].

4. Presentar los criterios y lineamientos para la viabilización de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

5. Presentar los criterios y lineamientos para el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

6. Desarrollar esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

[...].

8. Liderar la elaboración de los estudios e informes sobre el desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos impulsados por el Ministerio en materia de agua potable y saneamiento básico.

[...].

10. Apoyar la formulación e implementación de la política de gestión de la información de agua potable y saneamiento básico.

[...].

19. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

[...]”¹²⁹. [Resalta la Sala].

X.8.2. De las competencias de las gobernaciones departamentales¹³⁰

De otro lado, el artículo 298 dispuso que “[l]os departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. [De igual forma] [l]os departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes. [...]”. En el mismo sentido, el artículo 367 establece que, en materia de servicios públicos, los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

La Ley 142 de 11 de julio de 1994¹³¹, en su artículo 7°, señala que “son de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas: (...)

¹²⁹ *Ibíd.*, Artículo 19.

¹³⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. N.º 85001-23-33-000-2015-00146-01, C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹³¹ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos. 7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto". [Subraya la Sala].

Finalmente, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹³² dispuso:

"Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

¹³² "Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros".

74.4. *Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.*

74.5. *Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.*

74.6. *Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.*

[...].

74.9 *Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.*

74.10. *Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.*

[...]”. [Subraya la Sala].

X.8.3. De las competencias de las administraciones municipales¹³³

El artículo 311 de la Constitución establece que “[...] [a]l Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”.

Igualmente, el artículo 367 superior advierte que “[...] [l]os servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las

¹³³ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. N.º 85001-23-33-000-2015-00146-01, C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen [...]”.

El Legislador se ha ocupado de desarrollar el precepto mencionado, asignando a los municipios y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos relacionados con el saneamiento ambiental de todos sus habitantes.

Al efecto, se tiene que la Ley 136¹³⁴ de 2 de junio de 1994, prescribe en los ordinales 10 y 19 del artículo 3°, que compete a los municipios:

“[...].

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley;

[...].

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

[...]”.

Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994¹³⁵, en su artículo 5°, les atribuye a los municipios la competencia para prestar los servicios públicos, en los siguientes términos:

“Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

¹³⁴ “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios”.

¹³⁵ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, 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. [...]”.

Acerca de la responsabilidad de los municipios en materia de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 388 de 18 de julio de 1997¹³⁶, dispone:

“Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

[...].

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

[...].

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. [...]”.

De otra parte, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001¹³⁷, en cuanto a los deberes de los municipios frente a la infraestructura de servicios públicos, señala lo siguiente:

¹³⁶ Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551¹³⁶ de 6 de julio de 2012 “*Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones*”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

¹³⁷ “*Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros*”.

“Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios Públicos.

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos. [...]”.

Respecto de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, el artículo 11 de la Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007, precisa lo siguiente:

“Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades: [...]”.

b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;

c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;

d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;

e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo; [...]”.

h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico [...]”.

El anterior recuento normativo permite concluir que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental constituye una función principalísima a cargo de los municipios, así como la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación.

XI. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado X.3.), la Sala procederá a resolver si la perturbación de los derechos colectivos invocados, por cuenta de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, le es atribuible a las autoridades accionadas.

XI. Resolución de los recursos de apelación

XI.1.1. El apoderado judicial del Municipio de Bello indicó que esa administración no tiene capacidad para garantizar a la comunidad afectada el mínimo vital de agua potable ni para instalar en el sector los pozos sépticos que se requieran para cubrir de manera transitoria el servicio de alcantarillado. En cambio, E.P.M. sí cuenta con la infraestructura, la experiencia, el personal y los recursos para asumir el cumplimiento de las órdenes del Tribunal.

Como pudo advertirse en el apartado X.8., los municipios, en razón de su cercanía con los administrados, son la “*entidad fundamental de la división político-administrativa*” y por esa razón son los primeros responsables, tanto de

la identificación de las necesidades de la población, como de la implementación de las medidas del caso en orden a satisfacerlas. En otras palabras, dentro de la estructura de la Administración Pública, las autoridades municipales son las que están en mejor capacidad para advertir las carencias de las personas, en vista de que, por su ubicación, comparten el diario vivir de las comunidades y, por ello, están llamadas, en primer lugar, a ejercer función administrativa a efectos de servir las.

Eventualmente las administraciones municipales pueden verse superadas en su capacidad de gestión debido a la magnitud de los hechos sociales, sin embargo, dichas circunstancias, lejos de constituir un motivo para negarse a desarrollar la actividad administrativa, devienen en un apremio a fin de satisfacer con mayor diligencia y cuidado las necesidades e intereses de los asociados, más aun en tratándose de la ausencia de servicios públicos esenciales como los de acueducto y alcantarillado, los cuales, como se advirtió anteriormente¹³⁸, son connaturales a la existencia propia de los seres humanos en condiciones de dignidad.

En el caso que se examina, la Alcaldía Municipal de Bello no acreditó, en términos específicos y concretos, la manera en que su capacidad de gestión resultaba inferior a la dimensión de las necesidades de los habitantes de la Vereda Granizal. Tan es así, que ni siquiera se tiene claridad sobre el número ni la situación particular de las personas afectadas por la falta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

¹³⁸ Capítulos X.4. a X.7.

El hecho de que la Administración de Bello no revele el más mínimo conocimiento sobre la problemática mencionada, no solamente desvirtúa la idea según la cual carece de capacidad para afrontarla, sino que, además, ilustra su desidia frente al ejercicio de sus competencias para atacar las circunstancias que desafían diariamente la supervivencia de las personas afectadas.

En efecto, como se indicó con anterioridad, la arquitectura del ordenamiento jurídico le ofrece a las administraciones municipales la posibilidad de acudir a distintas alternativas y niveles de la Administración Pública en aras de obtener la asistencia necesaria para materializar los fines esenciales del Estado, precisamente, porque para alcanzar dicho propósito están involucradas todas las autoridades de la República.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que el proceder adecuado de la Alcaldía de Bello no es el de esgrimir simple y llanamente falta de capacidad¹³⁹, sino que, ante ello, es su deber poner en conocimiento de otras autoridades –como la Gobernación de Antioquia, la Corporación Autónoma Regional o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- las dificultades propias de su gestión, con el objeto de obtener de ellas la cooperación que se requiera y así, de consuno, poder gestionarlas y superarlas.

¹³⁹ Respecto de la alegada carencia de recursos financieros para ejecutar las medidas de amparo, en reiterada jurisprudencia, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la falta de disponibilidad presupuestal no es óbice para ordenar el restablecimiento de los derechos colectivos cuya vulneración se demostró en el proceso judicial. Cfr.: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01./ Expediente 0303. Actor: Adalberto Castro Meléndez.

Prueba de la indolencia de la Administración Municipal de Bello frente a las carencias de los habitantes de la Vereda Granizal es la información aportada por el M.V.C.T., según la cual, aquella entidad, en el marco del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de Antioquia (PAP-PDA), no ha presentado ningún proyecto de inversión encaminado a garantizar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el sector mencionado. En el mismo sentido, la Gobernación Departamental de Antioquia advirtió que para otorgar el apoyo requerido por el Municipio de Bello, es necesario que el Alcalde presente ante la Gobernación el proyecto respectivo, debidamente sustentado.

Ante la falta de acción por parte de la Alcaldía Municipal de Bello, la Sala encuentra que esta es responsable de la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales invocados y, por las razones expuestas, sin lugar a dudas, debe participar en la ejecución de las medidas adecuadas¹⁴⁰ para salvaguardar tales derechos, garantizando los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a la población afectada.

¹⁴⁰ En un caso similar al que se estudia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), decidió, entre otras cosas, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el suministro provisional de agua potable a la vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico. Allí se precisó: “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

Para ello, se ordenará a la Alcaldía para que, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, consiga el apoyo de las entidades competentes de los diferentes niveles de la Administración Pública a fin de que, mediante convenios, acuerdos e instrumentos, proceda a solucionar la situación que aqueja a los habitantes de la Vereda Granizal.

En primera medida, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de Bello que proceda a realizar un censo de los habitantes de la Vereda Granizal, discriminándolos por sectores –particularmente los de El Pinar y Manantiales- y precisando con exactitud si se encuentran o no en alguna circunstancia de debilidad manifiesta o que permita catalogarlos como sujetos de especial protección constitucional.

En segundo lugar, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia que, en el marco del ejercicio diligente, coordinado y responsable de la función administrativa –realizando las alianzas y convenios del caso-, proceda a efectuar unos estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado.

En caso de que los resultados de los estudios sean favorables, la Alcaldía Municipal de Bello deberá tramitar de la manera más eficiente posible, las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial correspondiente, a efectos de que E.P.M. quede habilitada jurídicamente para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales.

Además, simultáneamente, la Alcaldía Municipal deberá adelantar las acciones necesarias para regularizar la titularidad de los predios de los sectores El Pinar y Manantiales. En consecuencia, la Alcaldía deberá disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso.

En el evento en que los estudios descarten toda posibilidad para instalar de manera segura la infraestructura convencional de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales, la Alcaldía Municipal de Bello deberá realizar las actividades necesarias a efectos de reubicar a la población respectiva en lugares donde se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Ahora bien, por las razones expuestas a lo largo de esta providencia¹⁴¹ y por los fundamentos jurisprudenciales y conclusiones que se exponen en los apartados 1.2.1. a 1.2.6., la Sala advierte que todo lo anterior no supone un obstáculo para que la Alcaldía Municipal de Bello, independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, garanticen la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

¹⁴¹ Apartados X.4. a X.8.

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

La Alcaldía Municipal de Bello, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberá acordar con la demás entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios¹⁴².

En efecto, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarles a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

XI.1.2. La apoderada de Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-, indicó que esa entidad, desde los puntos de vista jurídico y técnico, se encuentra imposibilitada para prestar los servicios públicos solicitados, toda vez que la zona afectada se ubica por fuera del ámbito de sus competencias y, además, debido

¹⁴² “ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

a la ekística del sector, resultaría arriesgado, inviable y costoso, cumplir con las órdenes del Tribunal¹⁴³.

Pues bien, la Sala advierte que las dificultades que componen la controversia que se estudia y que son alegadas por la empresa de servicios públicos recurrente, no son un asunto nuevo para la Jurisdicción. Es por ello que se debe hacer alusión a los siguientes pronunciamientos:

Teniendo como referente la Observación general N.º 15 del derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O.N.U. (apartado X.5.11.), la Corte Constitucional ha amparado el derecho fundamental al agua en casos en los que una empresa de servicios públicos se niega a suministrar el servicio público domiciliario de acueducto, en virtud de que la vivienda que lo requiere se ubica sobre un predio que no se encontraba legalizado¹⁴⁴.

¹⁴³ Respecto de la alegada carencia de recursos financieros para ejecutar las medidas de amparo, en reiterada jurisprudencia, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la falta de disponibilidad presupuestal no es óbice para ordenar el restablecimiento de los derechos colectivos cuya vulneración se demostró en el proceso judicial. Cfr.: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01./ Expediente 0303. Actor: Adalberto Castro Meléndez.

¹⁴⁴ Cfr. Sentencia T-131 de 2016. “Luego, la Sentencia T-418 de 2010, abordó, entre otros, el estudio del siguiente problema jurídico: ¿existe vulneración del derecho al agua potable cuando un municipio niega la prestación del servicio público de acueducto a los ciudadanos, aduciendo que el acueducto municipal no tiene cobertura en la zona rural en donde se encuentran ubicadas sus viviendas (problemas técnicos y financieros)? En esta oportunidad, la Sala respondió afirmativamente a este problema jurídico, y desarrolló ampliamente los siguientes supuestos: 1. la acción de tutela es el mecanismo idóneo para invocar la protección del derecho al agua cuando compromete el mínimo vital en dignidad de las personas; 2. todas las personas tienen derecho a que se les asegure progresivamente la dimensión positiva de este derecho fundamental, esto es, el acceso al servicio público de acueducto; 3. las personas que habitan en el sector rural y con limitados recursos económicos tienen derecho a ser protegidos especialmente para acceder al servicio público de agua potable; 4. los trámites y procedimientos ante la administración no deben constituir obstáculos para impedirle a una persona acceder a dicho servicio. Finalmente, resolvió conceder la protección de los derechos fundamentales al agua, a la vida, a la salud, y ordenó a

1.2.1. Así, la Sala Octava de Revisión de dicha Corporación conoció de un asunto similar al que aquí se estudia, en el cual la accionante no contaba con el suministro de agua en disposición suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal o doméstico, ni con el servicio domiciliario de acueducto. La empresa de servicios públicos se negaba a prestar la instalación del servicio público de acueducto, toda vez que la accionante ni su predio reunían los requisitos legales para el efecto. Frente a ello, la Sala de Revisión consideró que tales exigencias resultaban razonables, toda vez que estaban diseñadas para obtener un fin legítimo, esto es, garantizar el interés general, la protección de un ambiente sano, un desarrollo urbanístico armónico de las ciudades, la calidad y continuidad del servicio público las 24 horas del día, las condiciones de seguridad de las personas que habitan el inmueble, así como la salubridad y el orden público.

la Alcaldía de Arbeláez que adopte las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico para la comunidad rural a la que pertenecen los accionantes, entre otras medidas a observar”. [...].

Igualmente, mediante Sentencia T- 082 de 2013, esta Corporación estudió la acción de tutela interpuesta por los habitantes del barrio Brazuelos de Bogotá en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Lo anterior, debido a que los accionantes consideraban que la entidad accionada había vulnerado sus derechos fundamentales al negarse autorizar la instalación del servicio definitivo de acueducto y alcantarillado en las trescientas treinta (330) nuevas viviendas de interés social que con licencia de construcción construyó la empresa ARPREGO S.A.A en el barrio Brazuelos Sector Santo Domingo de Bogotá, debido a que a juicio de la accionada no era posible instalar los medidores porque las aguas residuales domesticas drenaban en el río Tunjuelo. [...]. De igual forma, se refirió a la obligación que tiene el Estado de proveer de manera eficiente y oportuna la prestación de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual, concedió la protección de los derechos fundamentales de los accionantes y ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) conectar el servicio público de acueducto y alcantarillado y, a suscribir el respectivo contrato de condiciones uniformes con los accionantes. [...]. [Resalta la Sala].

En esa oportunidad la Corte mencionó que en sentencia T-055 de 2011, a la demandante se le negaba la instalación del servicio público de acueducto, debido a que su inmueble no contaba con los requerimientos técnicos exigidos legalmente para la disposición final de las aguas negras. **Sin embargo, aun cuando allí se negó el amparo solicitado, se dictaron órdenes encaminadas al cumplimiento del requisito que le hacía falta acreditar a la accionante para que, una vez cumplido, se le pudiera instalar el servicio público de acueducto**¹⁴⁵.

Con base en ese pronunciamiento, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, mediante sentencia T-974 de 22 de noviembre de 2012 (M. P: Alexei Julio Estrada), señaló lo siguiente:

“Ahora, el hecho de que exista una razón legítima para que la entidad demandada niegue la prestación del servicio de acueducto a la peticionaria, no quiere decir que a ésta última no se le esté vulnerado el derecho fundamental al agua, pues se encuentra acreditado en el expediente que, en la actualidad la

¹⁴⁵ Cfr. Sentencia T-131 de 2016: “En la Sentencia T-055 de 2011[12], se abordó el caso de una persona que le solicitó a las Empresas Públicas de Medellín -EPM- la conexión del servicio público de acueducto a un inmueble que no contaba con las condiciones técnicas y legales contenidas en el Decreto 302 de 2000; dicha negativa se fundaba en que la vivienda de los actores no contaba con los requerimientos ambientales y de saneamiento básico para el manejo final de las aguas negras. La Sala consideró que si bien le correspondía a EPM prestar el servicio público de acueducto a los accionantes y no a los vecinos, quienes de forma solidaria les estaban suministrando el agua potable que éstos requerían, su actuación no devenía en arbitraria porque había expuesto criterios jurídicos razonables para negarse a la instalación de las redes de acueducto a dicho inmueble, ante la inexistencia de redes de alcantarillado que permitieran el correcto manejo y disposición final de las aguas negras de los predios a los que prestaría sus servicios. La Corte agregó que también era obligación de la empresa defender el medio ambiente sano. Por las anteriores razones, la Sala ordenó al propietario del inmueble realizar los ajustes técnicos para conectarse al servicio público de alcantarillado; ordenó a EPM que informara a las autoridades ambientales respectivas el presente caso, con el fin de que éstas dentro de la órbita de sus competencias, impusieran las sanciones correspondientes en caso que el actor no cumpliera con lo dispuesto por esta Corporación; y señaló que una vez realizadas las adecuaciones técnicas, EPM debía conectar el servicio público de acueducto. De esta manera, protegió los derechos al agua potable y al medio ambiente”. [Resalta la Sala].

actora y su familia no disponen de ésta con regularidad, lo cual, es corroborado además, por la entidad demandada en su escrito de contestación.

*Por ello, en aras de garantizar tal derecho fundamental al agua, la Sala considera necesario que a la accionante y a su núcleo familiar, compuesto por menores y personas de la tercera edad, se le garantice un mínimo de agua, de conformidad con las consideraciones esbozadas en la presente providencia[68]. De allí que, en la parte resolutive de esta providencia **se ordenará a la entidad demandada suministrar un mínimo de agua**, de la manera que considere más efectiva, como por ejemplo carro tanque, pila comunitaria etc., **mientras la señora Barragán acredita los requisitos exigidos por las normatividad vigente para que se instale el servicio de acueducto en su vivienda.***

*Ahora, teniendo en cuenta que muchos de los trámites que deben ser llevados a cabo a fin de acreditar los requisitos para poder acceder al servicio de acueducto no dependen de la peticionaria, sino de la Secretaría de Planeación municipal por encontrarse en curso el proceso de legalización de la urbanización, en la parte resolutive de la providencia, **se instará a tal entidad a fin de que agilice el procedimiento que a ella corresponde**". [Resalta la Sala].*

1.2.2. De igual forma, la misma Sala de Revisión, en sentencia T-641 de 9 de octubre de 2015 (M. P: Alberto Rojas Ríos), resolvió amparar los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua de la accionante y su núcleo familiar, habiendo considerado, en síntesis, los siguientes fundamentos:

*"i) Las empresas de servicios públicos no están obligadas a prestar el servicio de acueducto a las personas que no cumplan con los requisitos para acceder al mismo. Sin embargo, **dicha compañías tienen el deber de suministrar el mínimo de agua potable, el cual, conforme con la Organización Mundial para la Salud (OMS) corresponde a 50 litros al día, por persona.**[18]*

*ii) **El 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.***

iii) Las empresas de servicios públicos deben garantizar y satisfacer a todas las personas el derecho al agua potable, en su dimensión al acceso al líquido. Para ello, tales personas jurídicas pueden hacer uso de cualquier medio idóneo, y no necesariamente a través de la conexión del servicio de acueducto, por ejemplo, carro tanques, pilas públicas entre otras.

iv) En el caso sub examine, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P. vulneró los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua de la señora María Rosalba González de Cardona y su núcleo familiar, al no suministrarle el mínimo de agua requerida para satisfacer sus necesidades básicas, por no contar con los requisitos establecido en el Decreto 302 de 2000 para acceder a la conexión del servicio público de acueducto”¹⁴⁶. [Resalta la Sala].

1.2.3. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-131 de 14 de marzo de 2016 (M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), procedió a analizar si ACUAVALLE S.A. E.S.P. estaba vulnerando los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua potable del accionante y de su núcleo familiar, al negarse a autorizar la instalación del acueducto y alcantarillado en su vivienda debido a la inexistencia de redes de alcantarillado conforme a las condiciones técnicas requeridas.

¹⁴⁶ En la parte resolutive se dispuso: “[...]. ORDENAR al Gerente, o quien haga las veces, como representante legal del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, suministre, por lo menos, 50 litros de agua apta para el consumo humano a la señora María Rosalba González de Cardona y a cada uno de los integrantes de su núcleo familiar-que habite con ella- compuesto por Alirio Hernández, Sharick Fernanda Cardona Quintana, Estiven Cardona Quintana y Yuzleidy Cardona Quintana, hasta que culmine el proceso de legalización del predio y, la accionante acredite los requisitos para acceder a la prestación del servicio público de acueducto. [...]”.

Para resolver ese asunto, la Sala de Revisión realizó un recuento de varios casos atinentes a la provisión el servicio de acueducto para el consumo humano, de entre los cuales se destaca el siguiente:

*“Siguiendo el mismo lineamiento, en el año 2014, esta misma Corporación profirió la Sentencia T-790[16]. En dicha oportunidad se resolvió la petición de un ciudadano y su familia integrada por varios niños, que vivían en un **predio rural** del municipio de San Martín (Meta), **el cual no contaba con conexión al servicio de acueducto y alcantarillado**. Por tanto, **los accionantes se abastecían a través de aljibes contruidos hace más de medio siglo**. En esta decisión se reiteró la **jurisprudencia constitucional referida al acceso a un mínimo de agua en condiciones de calidad, asequibilidad, disponibilidad y cantidad, sin importar el lugar donde se ubique la residencia del accionante**.*

*Como en aquella ocasión, **al igual que en el caso hoy objeto de estudio, no era posible ordenar a la Empresa de Servicios Públicos extender las redes del acueducto, debido a que se estaba frente a una imposibilidad técnica**: “[E]l predio del accionante atraviesa una tubería del Acueducto de Ariari, pero la misma es una línea de conducción en tubería de hierro dúctil de 18 pulgadas con altas presiones lo que no permite conexiones de tipo domiciliario”; la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional ordenó como medida alternativa y provisional, mientras se desarrollaban los estudios, adecuaciones técnicas, y despliegue de la infraestructura, a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de San Martín de los Llanos (Meta) CAFUCHE S.A. E.S.P. que programara y llevara a cabo el suministro provisional de agua potable a la vivienda del peticionario a través de carro tanques, en una cantidad que garantizara el consumo diario, hasta tanto se construyera una estación de bombeo”. [Resalta la Sala].*

En consideración a lo expuesto, la Corte concluyó que la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios ACUAVALLE S.A E.S.P, al negarse a suministrar agua a la vivienda del actor y su núcleo familiar aduciendo imposibilidades técnicas, estaba vulnerando los derechos fundamentales invocados, toda vez que “[...] **los obstáculos técnicos, jurídicos o físicos que impidan extender las redes de**

acueducto y alcantarillado a viviendas particulares, no son excusa para negar la prestación del servicio, ya que en este caso la empresa tiene la obligación de adoptar medidas paliativas que aseguren el acceso mínimo al servicio de agua potable, para lo cual tienen diversas alternativas como instalar pilas provisionales de agua potable, realizarlo, usando carro tanques, u otras medidas". [Resalta la Sala]. En ese sentido, la Sala resolvió lo siguiente:

"Por tanto, la Sala ordena a la empresa accionada el suministro de agua provisional mediante carro tanques, pilas provisionales de agua u otras formas, hasta tanto la Alcaldía Municipal realice la reubicación de la familia a una vivienda habitable o el mejoramiento de la misma. Asimismo, se deja claro que los costos derivados del suministro deberán ser asumidos por la empresa demandada sin que pueda realizar cobro alguno por dicho concepto al accionante.

Lo anterior, en razón a que de las pruebas allegadas a la tutela se evidencia que aunque el actor no solicitó la protección de su derecho a la vivienda digna, debido al grave estado en el que se encuentra su casa es necesario adoptar medidas en aras de proteger su vida y la de su familia, ya que ésta se encuentra en riesgo de colapsar. Esta orden es dada en razón a la facultad que tiene el Juez Constitucional de fallar extra o ultra petita cuando percibe una evidente violación o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida". [Resalta la Sala].

1.2.4. En sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional amparó el derecho fundamental al agua potable de la accionante, precisando que:

"4.5. El derecho a acceder al agua se garantiza por encima de las limitaciones técnicas que pueden impedir, en un caso concreto y particular como el analizado, la conexión normal del servicio de agua. Por eso, como se mostró al hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional aplicable, la Corte Constitucional ha reconocido en varias oportunidades que en aquellos eventos en

los cuales no sea posible realizar las obras necesarias para el suministro del líquido o mientras éstas se realizan, debe acudir a otras alternativas para garantizar el acceso al mismo^[147].

[...].

4.7. La Sala de Revisión, en consecuencia, considera que se violó el derecho fundamental a acceder al agua a la accionante y a la menor de edad a su cargo, al haberse negado el Acueducto a prestar y regularizar el servicio, en razón a que al estar la vivienda en una zona de riesgo, no se pueden hacer las instalaciones corrientes y ordinarias. **El tener razones suficientes para justificar por qué no prestar el servicio de manera regular, no justifica por qué no emplear un medio alternativo que garantice el acceso al agua.** [Resalta la Sala].

En virtud de lo anterior, la Corte decidió, en primera medida, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el **suministro provisional de agua potable** a la

¹⁴⁷ “Así lo ha hecho, por ejemplo, en los siguientes casos: [1] Ante la inexistencia de redes de acueducto que deben progresivamente desarrollarse. En la sentencia T-418 de 2010 se ordenó tomar las medidas adecuadas para conectar a alguna red de acueducto a un grupo de personas que viviendo en el límite de lo rural y lo urbano, habían sido rechazados por el acueducto municipal y el rural, en ambos casos por considerar que era el otro acueducto al que le correspondía tal labor. Adicionalmente, se ordenó a la Alcaldía municipal que mientras el plan específico era implementado, adoptara las medidas adecuadas y necesarias para “asegurar el acceso a un mínimo de agua potable a las personas del sector, mediante una forma alternativa a estar conectado al acueducto.” Advirtió que “estas medidas sólo podrán suspenderse en el momento en que se regularice el servicio de agua y sea prestado adecuadamente”. [112] [2] También se ha hecho en el contexto de la existencia de conexiones irreglamentarias y fraudulentas que deben ser retiradas. Así, en la sentencia T-616 de 2010 se ordenó a la Alcaldía municipal y a la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado local, que diseñaran un plan que contemplara las medidas “para solucionar de manera definitiva la apropiación fraudulenta del agua que se realiza desde los barrios El Milagroso y 12 de Octubre, que incluya medidas específicas tendientes a garantizar en el corto plazo una cantidad mínima disponible de agua para los habitantes de los barrios [respectivos]”. [113] [3] En contextos en los cuales se está en proceso de legalizar un predio, como ocurrió en la sentencia T-641 de 2015, en la cual se ordenó al Gerente, o quien hiciera las veces de representante legal del Acueducto municipal, entre otras cosas, “[suministrar], por lo menos, 50 litros de agua apta para el consumo humano a la [accionante] y a cada uno de los integrantes de su núcleo familiar-, hasta que culminara el proceso de legalización del predio y, la accionante acredite los requisitos para acceder a la prestación del servicio público de acueducto”. [114]”.

vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico¹⁴⁸.

Además de ello, se aclaró que “[e]***l cumplimiento de esta orden no podrá ser suspendida hasta tanto se garantice el suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente a la accionante, a través de la red de acueducto en el municipio de San Juan Girón – Norte de Santander, o la que en su defecto corresponda***”. De tal manera, la Sala de Revisión le ordenó a la Alcaldía de San Juan Girón que “[e]***l proceso para regularizar la situación de la accionante***¹⁴⁹ ***se debe adelantar con ella [...] deberá guiar e informar a la accionante respecto a cómo proceder en este caso. El proceso de regularización del servicio para la accionante deberá***

¹⁴⁸ “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

¹⁴⁹ “4.4. Sin embargo, teniendo en cuenta el derecho al agua del que goza toda persona en los términos que lo define la Constitución y la jurisprudencia a la luz del bloque de constitucionalidad, para la Sala no es aceptable constitucionalmente que la Empresa acusada se limite a decir y justificar que no es posible la prestación del servicio de agua potable en condiciones normales, debido al tipo de terreno en el que se encuentra la casa de la señora Ortega García. La situación y la condición del predio pueden explicar que no se pueda hacer una instalación del servicio en las condiciones en las que regularmente se hace, se insiste. Pero de ninguna manera la imposibilidad técnica para instalar un tipo de conexión exime de la obligación de asegurar, así sea de forma provisional, el acceso a la cantidad de agua suficiente, adecuada, de calidad y con regularidad, que se requiere para vivir en dignidad. En otras palabras, justificar que no se puede garantizar el derecho al agua de una manera determinada y específica, no justifica, de ninguna manera, que no se pueda garantizar la accesibilidad del derecho de alguna otra manera”.

comenzar a implementarse, por lo menos, seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia". [Resalta la Sala].

1.2.5. Finalmente, la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción popular incoada con el objeto de que se amparan los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas; con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; con el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna; y con los derechos de los consumidores y usuarios, en razón de que las autoridades accionadas se habían negado a conectar las acometidas internas de las viviendas de la Asociación de Viviendas "Colinas de Calicanto", a la red del sistema de alcantarillado propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., debido a que se trataba de un asentamiento ilegal ubicado sobre una falla geológica, cuyo terreno presenta inestabilidad y riesgo de deslizamiento.

La Sección advirtió, de un lado, que la referida asociación de viviendas era un asentamiento subnormal que no había cumplido el proceso de legalización y, de otro, que la empresa de servicios públicos se encontraba imposibilitada para prestar el servicio de alcantarillado, en atención al riesgo de desastre que supondría la instalación de la infraestructura correspondiente.

Por estas razones, mediante sentencia del 1.º de marzo de 2018, la Sala decidió exonerar a dicha empresa, de responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos invocados. Sin embargo, decidió confirmar la orden dictada por el juez de primera instancia en el sentido de "[...] **ORDENAR a la EMPRESA DE**

ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. [...] que brinde acompañamiento al Municipio de Popayán (Cauca) en la realización de los estudios de viabilidad para construcción del acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, así como en la ejecución del proyecto de construcción del mismo, si a ello hubiese lugar [...]. A juicio de esta Sala esa orden es acertada, teniendo en cuenta el deber de colaboración que asiste por igual a todos los sujetos, en aras a que sea factible el efectivo cumplimiento de los cometidos estatales”¹⁵⁰. [Resalta la Sala].

1.2.6. Con base en lo anterior la Sala llega a las siguientes conclusiones:

- i) Las limitaciones u obstáculos de índole técnico, jurídico o físico, constituyen razones legítimas para no garantizar la conexión de determinados predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.
- ii) Sin embargo, ello no desvirtúa la vulneración del derecho humano al agua ni de otros relacionados, y tampoco justifica con suficiencia la omisión en el cumplimiento de la obligación de garantizarles a todas las personas el suministro del mínimo de agua potable indicado por la O.M.S.
- iii) Independientemente de las dificultades advertidas, de la legalidad o la ubicación del predio donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, las autoridades están en la obligación de garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de

¹⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1.º de marzo de 2018. Rad. N.º 19001-33-31-005-2011-00294-01(AP), M. P: Hernando Sánchez Sánchez.

las personas. En otras palabras, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

iv) Dicha obligación se prolongará hasta que se cuente con los estudios, obras, adecuaciones, requisitos o condiciones necesarias para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a través de las redes convencionales.

v) Las empresas de servicios públicos podrán colaborar con las entidades territoriales involucradas, para la realización de las actuaciones administrativas que permitan la conexión de los predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

1.2.7. Así las cosas, la Sala considera que las limitaciones jurídicas y técnicas esgrimidas por E.P.M. en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de primera instancia, no son suficientes para evadir su aporte a la consolidación de las medidas que se requieren para solucionar la problemática que se presenta en la Vereda Granizal del Municipio de Bello.

Por el contrario, de conformidad con su objeto social¹⁵¹, E.P.M. podrá suscribir con las autoridades involucradas, convenios, acuerdos o contratos a efectos de

¹⁵¹ Valga anotar que el artículo 4.º del Acuerdo Municipal N.º 69 de 23 de diciembre de 1997, “*por medio del cual se transforman las Empresas Públicas de Medellín y se dictan otras disposiciones*”, dispone que: “*Las Empresas Públicas de Medellín E.S.P tienen como objeto social la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural, y demás servicios de telecomunicaciones. Podrá también prestar el servicio público domiciliario de aseo, así como las actividades complementarias propias de todos y cada uno de estos servicios públicos Y el tratamiento y aprovechamiento de las basuras. Para el cumplimiento de su objeto social las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P sin menoscabar la propiedad de sus*

repartir las cargas y cooperar con las actividades necesarias para procurar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Vereda Granizal, mediante la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, atendiendo a los principios de universalidad, calidad, eficiencia, solidaridad y redistribución de ingresos, y asumiendo que en el sector afectado la empresa ya presta otros servicios públicos domiciliarios.

En cuanto a las limitaciones de carácter técnico y/o físico, en consideración a la jurisprudencia destacada con anterioridad, la Sala le ordenará a E.P.M. que de consuno con la Alcaldía Municipal de Bello, asuma las gestiones necesarias – tales como la realización de alianzas y convenios con otras personas y/o aportes económicos, entre otros- para realizar los estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado.

En lo referente a las dificultades de carácter jurídico, E.P.M. quedará habilitada para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales, una vez se cuente con los estudios de factibilidad para la instalación de las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y la Administración Municipal, de ser el caso, efectúe las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial.

activos, podrá desarrollar todo tipo de contratos asociarse o formar consorcios con otras personas naturales o jurídicas, nacionales e extranjeras prestadoras o usuarias, con el fin de lograr la universalidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios domiciliarios a sus usuarios procurando siempre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo precisos criterios técnicos, rigor jurídico, costos de operación y prestación de los servicios, y solidaridad y redistribución de ingresos”.[Resalta la Sala].

En consecuencia, E.P.M. junto con la Alcaldía Municipal de Bello, deberá disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso.

De conformidad con la jurisprudencia relatada, la Sala advierte que lo anterior no supone un obstáculo para que E.P.M., junto con la Alcaldía Municipal de Bello, independientemente de las dificultades advertidas o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, garanticen la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo¹⁵² como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

¹⁵² Como ya se advirtió, en un caso similar al que se estudia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), decidió, entre otras cosas, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el suministro provisional de agua potable a la vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico. Allí se precisó: “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

E.P.M., junto con la Alcaldía Municipal de Bello, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberán acordar entre sí y, eventualmente, con otras entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios¹⁵³.

En efecto, tal y como se advirtió anteriormente, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

XI.1.3. Finalmente, en atención a la gravedad de los hechos que rodean al caso, a la urgencia de amparo efectivo de los derechos colectivos y fundamentales conculcados y al desentendimiento que frente a los hechos han demostrado las autoridades involucradas, la Sala considera necesario dictar las siguientes órdenes a las demás autoridades involucradas; todo, en consideración a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y complementariedad y en aras del postulado constitucional según el cual todas las autoridades de la

¹⁵³ “ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

república están llamadas a materializar los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho:

1.3.1. Se le ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en primer lugar y de ser el caso, dé curso prioritario a los proyectos que le sean presentados en materia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado correspondientes a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

Y, en segundo lugar, se le ordenará al M.V.C.T. que, de conformidad con el apartado X.8.1. de esta providencia, **en su rol de organismo director del sector administrativo agua potable y saneamiento básico y en el marco de su autonomía administrativa**, solicite el apoyo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios¹⁵⁴ y de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia –Corantioquia-¹⁵⁵, para que, en lo que respecta a sus competencias,

¹⁵⁴ Son competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre otras: vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de los servicios públicos; designar personas que pudieran colaborar en la mejor prestación de los servicios públicos; practicar visitas, inspecciones o pruebas necesarias para verificar las circunstancias en que se estaban prestando los servicios públicos, así como las obras, equipos y procedimientos utilizados por el prestador de conformidad con los requisitos técnicos; evaluar la gestión del prestador del servicio e imponer los programas de gestión que considere pertinentes, entre otras.

¹⁵⁵ En virtud del principio de armonía regional, “[l]os Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...]”.

Son competencias de las corporaciones autónomas regionales, entre otras: ejercer funciones de vigilancia y control; imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental; ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente.

coadyuven a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

1.3.2. En atención a que la Gobernación Departamental de Antioquia, al contestar la demanda, solicitó que se concediera el amparo de los derechos invocados y se dictaran órdenes encaminadas a la construcción de las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal, la Sala le ordenará a esa Gobernación que entable un diálogo con la Alcaldía Municipal de Bello y E.P.M., a efectos de acordar, en el marco de sus competencias (apartado X.8.1. de esta providencia), la ejecución de las medidas que se requieran para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia¹⁵⁶.

Además, la Gobernación Departamental de Antioquia, en virtud de los principios coordinación y armonía regional, deberá solicitar la colaboración de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia –Corantioquia- para la realización permanente de actividades de control, vigilancia, seguimiento y evaluación de la acción de la Alcaldía Municipal de Bello y de E.P.M. en el cumplimiento de las órdenes dispuestas en esta providencia, e informar los resultados correspondientes a dichas autoridades, al M.V.C.T., a la comunidad y al Tribunal Administrativo de Antioquia para que este los evalúe en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia”. En caso de que Corantioquia

¹⁵⁶ Son competencias de los departamentos, entre otras: planificar y dirigir las políticas de desarrollo relacionadas con la coordinación y prestación del servicio público de alcantarillado en el departamento; organizar un sistema de coordinación en aras de la prestación idónea de los servicios públicos; asesorar y apoyar administrativamente a las entidades municipales prestadoras de servicios públicos que operan dentro del territorio de su jurisdicción.

se rehúse a prestar el acompañamiento requerido, la Gobernación deberá cumplir con la orden por sí sola¹⁵⁷.

XI.1.4. Por último, de conformidad con todo lo expuesto, la Sala coincide con los recurrentes de la parte demandante, en que las medidas dictadas por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, perpetúan: i) la situación de informalidad de las condiciones de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; ii) la situación de marginación, discriminación y exclusión social de los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia; iii) las posibles situaciones de riesgo de desastre a que pueden estar expuestas tales personas; iv) la vulneración del derecho humano al agua potable, de derechos de carácter colectivo como al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, así como de derechos fundamentales connaturales a los anteriores, tales como, a la salud, a la alimentación, a la higiene personal, a la intimidad, a la vida cultural, a la subsistencia, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la igualdad de género, a la erradicación de la discriminación, a la vida digna, entre otros. Por estos motivos, la Sala revocará los ordinales Segundo y Tercero de la sentencia emitida el 14 de marzo de 2019 por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

¹⁵⁷ Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “*Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias: [...].*”

74.6. *Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. [...].*

74.10. *Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento. [...].* [Subraya y resalta la Sala].

XI.1.5. De conformidad con el Título I de la Sección Séptima del Libro Segundo de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, se condenará a la Alcaldía Municipal de Bello y a Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.- a pagar a la parte demandante las costas que se hubieren causado en el trámite del proceso durante la segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales Segundo y Tercero de la sentencia de 14 de marzo de 2019 proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar disponer lo siguiente:

“SEGUNDO: ORDENAR a las entidades responsables de la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales invocados, la ejecución de las siguientes medidas de amparo:

*A. En virtud de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, de manera inmediata, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá poner en conocimiento de las entidades competentes de los diferentes niveles de la Administración Pública, las necesidades que, en materia de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, aquejan a los habitantes de los sectores El Pinar y Manantial de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, en aras de acordar con ellas la obtención del apoyo necesario para solucionar la situación que genera la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales conculcados.*

B. La **Alcaldía Municipal de Bello** deberá, inmediatamente, realizar un censo de los habitantes de la Vereda Granizal, discriminándolos por sectores – particularmente los de El Pinar y Manantiales- y precisando con exactitud si se encuentran o no en alguna circunstancia de debilidad manifiesta o que permita catalogarlos como sujetos de especial protección constitucional.

C. La **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín – E.P.M. E.S.P.-** deberán, en el marco del ejercicio diligente, coordinado y responsable de la función administrativa –realizando las alianzas, convenios y/o aportes económicos del caso, entre otros-, efectuar gestiones necesarias para la realización de unos estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado. Las autoridades condenadas deberán contar con los estudios aludidos en un plazo máximo de tres (3) meses.

D. En caso de que los resultados de los estudios mencionados sean favorables, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá tramitar de la manera más eficiente posible, las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial correspondiente, a efectos de que E.P.M. quede habilitada jurídicamente para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal. Para ello, la Alcaldía se valdrá de las herramientas de las que dispone en la Ley 388 de 1997 y afines.

E. Simultáneamente con lo anterior, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá adelantar las acciones necesarias para regularizar la titularidad de los predios de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal.

F. Como consecuencia de lo anterior, la **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-** deberán disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso. Para ello, las autoridades condenadas contarán con un plazo máximo de seis (6) meses.

Sin embargo, en el evento en que los estudios descarten toda posibilidad para instalar de manera segura la infraestructura convencional de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá realizar las actividades necesarias a efectos de reubicar a la población respectiva en lugares donde se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Para esto, la Alcaldía contará con un plazo máximo de seis (6) meses.

G. La **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín – E.P.M. E.S.P.-**, independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas

del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado¹⁵⁸, deberán garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

Asimismo, la **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín – E.P.M. E.S.P.-**, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberá acordar entre sí y, eventualmente, con otras entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios.

TERCERO: ORDENAR a las demás autoridades involucradas, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, la ejecución de las siguientes medidas de amparo:

A. Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** que: i) de ser el caso, dé curso prioritario a los proyectos que le sean presentados en materia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado correspondientes a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

B. A la **Gobernación Departamental de Antioquia** que: i) entable un diálogo permanente con la Alcaldía Municipal de Bello y E.P.M., a efectos de acordar, en el marco de sus competencias, la ejecución de las medidas que se requieran para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia; y ii) que en virtud de los principios coordinación y armonía regional, solicite la colaboración de Corantioquia para la realización permanente de actividades de control, vigilancia, seguimiento y evaluación de la acción de la Alcaldía Municipal de Bello y de E.P.M. en el cumplimiento de las órdenes dispuestas en esta providencia, e informar los resultados correspondientes a dichas autoridades, al M.V.C.T., a la comunidad y

¹⁵⁸ Para tal efecto, las entidades demandadas podrán atender a los esquemas de prestación provisional establecidos en Decreto 1272 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad, establecidos en la ley”.

al Tribunal Administrativo de Antioquia para que este los evalúe en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia”. En caso de que Corantioquia se rehúse a prestar el acompañamiento requerido, la Gobernación deberá cumplir con la orden por sí sola”.

SEGUNDO: AGREGAR a la sentencia de 14 de marzo de 2019, un ordinal Noveno, que quedará así:

“NOVENO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de lo decidido, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Antioquia a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá, por los actores populares, por la Alcaldía Municipal de Bello - Antioquia, por Empresas Públicas de Medellín - E.P.M. E.S.P.-, por la Gobernación Departamental de Antioquia, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –M.V.C.T.-, por el Agente del Ministerio Público y por el Defensor del Pueblo – Regional Antioquia, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes harán seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten”.

TERCERO: CONDENAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, a la Alcaldía Municipal de Bello y a Empresas Públicas de Medellín -E.P.M. E.S.P.-, a pagar a la parte demandante las costas que se hubieren causado en esta instancia procesal.

CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia impugnada.

QUINTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado

P:(11).



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., veinte (20) de febrero de dos mil veinte (2020)

CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02436-01

Actores: MIGUEL RODRÍGUEZ SERRANO Y LIZARDO CORREA

Coadyuvan: DEFENSORÍA DEL PUEBLO – REGIONAL ANTIOQUIA Y OTROS¹⁵⁹

Demandados: NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (M.V.C.T.); DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA; EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN (E.P.M. E.S.P.); Y MUNICIPIO DE BELLO – ANTIOQUIA

Interviene: GILBERTO ALONSO ZULUAGA QUINTERO

Referencia: ACCIÓN POPULAR – RECURSO DE APELACIÓN DE SENTENCIA

¹⁵⁹ Norbey Usuga H., Ana Cecilia Marín, Nora Pulgarín Castro, Luz Amparo Castrillón, Gabriel Giraldo, Luis Alfonso Escobar, Jimmy De Jesús Holguín, Oscar Zapata, Manuel Salvador Presiga, Alejandro Echeverri, Bernardo Betancur, Gonzalo Higueta, Oscar Jaramillo, Paula Barrera, Rosa Adela Olarte Londoño, Orlando Holguín, Marco Fidel Uribe Ruiz, María Deyanira Henao Henao, Darío De Jesús Restrepo, Carmen Rosa Suárez, Luis Fernando Morales, Jaime De Jesús Pérez Herrera, José Antonio Lujan, Berta Cecilia Osorno Restrepo, Luz Marina Henao Pineda, Ana Mercedes Villada, Edid Patricia Lopera, Luis Carlos Suaza, Maribel Sánchez, Mariela De Jesús Giraldo Quintero, Evidalia Castañeda, Nancy Mesa Otaño, Leidy Vanesa Valencia Zapata, Wilman De Jesús Estrada Serna, Gustavo De Jesús Duque Atehortua, Blanca Libia Guisao Bedoya, Karen Tatiana Calderón, Blanca Ruth Múnera, Eubice Gómez, María Hercilia Muñoz, Janet Cecilia Barrientos, Gabriel Jaime Orrego, Jazmín Astrid Arias, Diana Álvarez, Nubia Sepúlveda Peña, Hilduara Torres, María Evangelina Palacio, Fabio León López David, María Nelly David López, Ismenia Marín Molina, Alberto Elías Molina, María Cellna Restrepo, Diocelina Hoyos Serna, Lus Elena Belásquez, Elkin Darío López López, Dora Lneli Muñoz, Luz Mery Atehortua, Edilma Martínez, José Joaquín Fonegra, María Inés Campiño, Blanca Zeneida Granada, Mercedes Patricia Vélez, María Emperatriz Arrieta, Kely Jhojana Osorio, Víctor García, Luz Amparo Ceballos, Amparo Quintero, José Miguel Bravo, Inés Flórez De Flórez, Conrado De Jesús Ríos, Iris Mayler Arias, Luis Álvaro Gallo, Omaira Whiter Zábala, Judith Loaiza Arenas, José Gregorio Pérez, Flor María Espinosa, Emilse Zapata, Ana Jovita David, Zenobia Cifuentes, María Hidalgo García, Marta Ligia Ramírez, José Montoya, Liliana María Herrera, María Suleima Sánchez, Yaqueline Eloaisa Sánchez, Huber Parra, Rogelio Ruiz Cano, María Elva Valencia Arango, María Morelia Zábala, Antonio Murillo, John Jairo Yepes Gaviria, Maribel Carrillo Pineda, María Botero Mesa y Leidy Johana Dávila Cano, Hilma Isabel Suárez Torres, Arturo Rueda Durango, Alberto Elías Molina, Luz Adelsi David Osorio Amparo Quintero De Navales, Noelia Rojas, Luis Fernando Hernández, Liliana María Herrera, Judith Astrid Loaiza Arenas, Luz Marina Valencia Castaño, María Evangelina Palacios, Amparo Silva Callejas, Clementina Jaramillo, Luz Amparo Monroy, Jesús Alfredo Montoya, Elkin Panesso, José Joaquín Ortiz Benítez, Walter Morales, Dominga Del Carmen Mogrovejo Méndez, Miriam Flore López Giraldo, Carlos Higueta, María Elvia Valencia Arango, Adielia Serna Henao, Argemiro Ruiz Pimentel, María Amparo Naranjo De Marín, Gildardo Martínez Osorio, Ilduara Torres David, Jaime Arturo Muñoz, María Alicia Ramírez Castro, Martha Cecilia Bohórquez, Durley Lezcano Palacio, Orfa Cecilia Jaramillo Olarte, Yanet Milena Gómez, Oliva De Jesús Carvajal, Mari Luz Meneses Londoño, María Patricia Avendaño Parra, Luz Eneida Marulanda Ciro, Pablo Usuga Higueta, Fabio Enrique Monsalve, José Alberto Aguirre Gálvez, Joaquín Emilio Valencia, Jesús Horacio Londoño Álvarez, Mario De Jesús Garcés, Blanca Nora Del Socorro Castaño, Francisco Luis Henao Cardona, Walter De Jesús Monsalve Graciano, María Rubiela Peláez Montoya, Javier Ochoa, Gustavo Higueta Higueta, Digna Rosa Mercado Gómez, Ana María García, Nora Luz Martínez, Gabriel Tulio Giraldo Naranjo, Flor Margot Tabares, Alirio De Jesús Urrego Sepúlveda, Manuel Abad Correa Londoño, Víctor Bermúdez Osorio, Idalba Correa Martínez, Joaquín Palacio, Rodrigo Segura, Emilsen Rango Pérez, Norlan Antonio Oquendo Sepúlveda, Juan Bautista Arroyave, Deisy Milena Rodríguez, Fabián Eduardo Martínez Giraldo, Antonio Roberto Murillo Murillo, Luz Fanny Giraldo De Restrepo, Ingrid Ester Mercado Palencia, Argiro De Jesús Aguirre Pérez, José Luis Arenas Vallejo, Nini Johana Serna, Francisco Elin Moreno Romaña, Ligia Amparo Arboleda, Miguel Vargas Godoi, Viviana Suaza, Maribel Jiménez Arboleda, Luz Estrella Tirado Brand, Alfredo Gallego, María Zeneida Pérez Suárez, Liliana Arias Durango, Ana Consuelo Valderrama, María Fabiola Yotagüri Muriel, Norlan Muñoz Marín, Blanca Nora Del Socorro Castaño Hurtado, Carlos Humberto Rodríguez, Martha Lucía Espinosa Osorio, María Deivis Arias Durango, Luz Elena Arias Durango, Frankelina Suárez De Uribe, Luis Eduardo Cano, Héctor De Jesús Correa, María Del Carmen Andrade, Marcelly Oleida Cardona Jaramillo, María Enedina Restrepo Urrego, Idelma Rosa Buelvas Blanco, Rosmira Giraldo Higueta, Nury Yolanda Buritica, María Guillermina Álvarez Gallego, Orlando David Higueta, Estefanía Jaramillo Vélez, María Rubiela Vargas Vargas, Yuri Sofía Jiménez Hoyos, Fabián Montoya Gómez, Leida Matilde Tabares, María Inés Maturana Mosquera, Leonardo Antonio Aguirre Isaza y Tulio Mario López López, Juan Camilo Carrascal Bula, Alejandra Serna Muñoz y Jorge Andrés Restrepo Aguirre, Nidya Rico, Jesús Pineda, Andrés Adolfo Taborda, Leidy Johana Vanega Restrepo, Erika M. Gutiérrez Valencia, Jorge Elías Molina, Yaneth Paola Carabalí, Luz Adielia Patiño Barrientos, Stephany Toro Posada, Yeison Parra Giraldo, Jorge Alberto Ruiz Agudelo, Yeinny Alejandra Muñoz Marín, Francisco Javier Flórez Medina, Maritza Jurado Vélez, Maritza Jurado Vélez, Eleana Saba López Candelario, Lizeth Camila Fonseca Monroy.

Derechos colectivos presuntamente conculcados: GOCE DE UN AMBIENTE SANO; SEGURIDAD Y SALUBRIDAD PÚBLICAS; ACCESO A UNA INFRAESTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PÚBLICA; ACCESO A LOS SERVICIOS PÚBLICOS Y A QUE SU PRESTACIÓN SEA EFICIENTE Y OPORTUNA; Y SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

Tema: Afectación al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública por ausencia la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios acueducto o agua potable y alcantarillado

SENTENCIA

La Sala procede a decidir los recursos de apelación interpuestos por la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**; por **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**; y por la **parte demandante**, en contra de la sentencia de 14 de marzo de 2019, proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

XII. SOLICITUD

Por conducto de apoderado judicial, los ciudadanos **Miguel Rodríguez Serrano** y **Lizardo Correa**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998¹⁶⁰ y 1437 de 2011¹⁶¹, presentaron demanda¹⁶² en contra de la **Nación – Ministerio de**

¹⁶⁰ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

¹⁶¹ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹⁶² Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 17 de noviembre de 2015.

Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.); del Departamento de Antioquia; de Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.); y del Municipio de Bello – Antioquia, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano; con la seguridad y salubridad públicas; con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

XIII. LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular fueron los siguientes:

I.1. En la Vereda Granizal¹⁶³ del Municipio de Bello – Antioquia, se ubica un “*asentamiento irregular de hecho*” integrado por aproximadamente 18 mil personas, de las cuales la mayor parte se encuentra en situación de vulnerabilidad por ser víctimas de desplazamiento forzado, “*pobres históricos*”,

¹⁶³ “Delimitada geográficamente a partir del cruce de la quebrada Cañada Negra con la vía Medellín – Guarne; por ésta, en sentido ascendente hasta el borde sur del perímetro urbano El Pinar; se sigue por este perímetro en direcciones suroriental y nororiental, pasando a lo largo de la vía de ingreso al sector Altos de Oriente, hasta su empalme con la vía Medellín – Guarne. Se sigue por esta vía hacia el oriente hasta su cruce con la quebrada Rodas, por ésta, aguas arriba hasta su cruce con el límite municipal con Medellín (Cuchilla Granizal), por este límite se empalma con el nacimiento de la quebrada Cañada Negra; por ésta, aguas abajo hasta su cruce con la vía Medellín – Guarne, punto de partida, abarcando un área promedio de 141,97 hectáreas”.

adultos mayores, madres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, menores de edad, entre otros.

La mayoría de dicho asentamiento se encuentra sobre predios de propiedad privada¹⁶⁴, y está dividido por la comunidad en ocho sectores así: “Manantiales”¹⁶⁵, “El Pinar”¹⁶⁶, “Adolfo Paz” u “Oasis de Paz”, “El Regalo de Dios”, “Portal de Oriente”, “El Siete”, “Altos de Oriente I” y “Altos de Oriente II”.

De conformidad con el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Bello – Acuerdo Municipal N.º 033 de 2009-, la Vereda Granizal se encuentra clasificada como “zona de expansión urbana”.

¹⁶⁴ “Francisco Amiller Acevedo Zapata, Armando Congote, Víctor Alonso Correa Castro y otros, Evelio Antonio Isaza Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal y otros, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes; el sector El Pinar es de propiedad del señor Luis Eduardo Rivera Cifuentes, y una parte del sector Manantiales es propiedad del Municipio de Bello”.

¹⁶⁵ “El sector Manantiales está determinado por los siguientes linderos: en el costado occidental, por la carretera que de Medellín conduce a Guarne, subiendo en sentido occidente, oriente por el costado sur con la quebrada Cañada Negra, subiendo por la margen izquierda de la quebrada, hasta el tanque del acueducto comunitario, para girar a la izquierda o hacia el norte por la vía que atraviesa hacia el sector Altos de Oriente 1, y que sirve de límite a los dos sectores, hasta la confluencia con el camino o servidumbre del oleoducto de Terpel, para bajar por ese camino, hacia el occidente, hasta encontrarse con el predio el cafetal, para bajar bordeándolo hasta la casa conocida como la marranera, bajando por el lindero del predio el cafetal, hasta el lindero con la Corporación San Luis y bajando por el lindero del terreno de la Corporación San Luis, hacia el occidente, hasta llegar a la vía principal o antigua carretera a Guarne, girando hacia la izquierda o el sur hasta el punto de partida. Para el año 2014 habían en el sector más de 1700 viviendas y aproximadamente, 10.300 habitantes”.

¹⁶⁶ “El sector “El Pinar”, según se estableció en los estatutos de la Junta de Acción Comunal, está delimitado por los siguientes linderos: por el oriente, con centro poblado altos de oriente, por el occidente: zona rural Vereda Croacia, por el norte con el sector Adolfo Paz u Oasis de Paz”; por el sur, partiendo del punto (uno x) con el Hogar Refugio Mi Ranchito en el plano y su radio de acción hasta el punto de la cota 1.958.9 y luego sigue subiendo hacia el Oriente, hasta la coordenada N. Siete (7) con Manantial de Paz. Tal como consta en la xerocopia del plano que se aporta a los estatutos. Estos linderos y su radio de acción, son los que figuran en la oficina de planeación de Bello. Además también figuran los linderos del predio en la escritura N° 235/90, de la Notaría 41 del Círculo de Medellín, donde está escrito para su radio de acción en el punto cardinal Occidente: con la señora Maruja Rodríguez de Gonzales sobre la carretera que conduce de Medellín a Guarne, entre los kilómetros seis (6) y siete (7). En el sector El Pinar, habitan aproximadamente 3.000 personas y existen un total de 530 viviendas”.

II.2. A pesar de que la población mencionada cuenta con los servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica e internet –los cuales son prestados por Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.)-, no sucede lo mismo con los servicios de acueducto y alcantarillado. Por tal motivo y en atención a que las autoridades se han negado a satisfacer dicha necesidad, los habitantes de la Vereda Granizal se han visto obligados a realizar las siguientes acciones:

C) Consumir agua sin tratamiento de potabilización¹⁶⁷, la cual se extrae: i) de la derivación –con mangueras de 2 a 4 pulgadas de diámetro- del tubo madre que se encuentra en la zona más alta del sector Altos de Oriente y que conduce el recurso hídrico desde el embalse de Piedras Blancas de E.P.M. hasta la Planta de Tratamiento de Villa Hermosa; y ii) de fuentes naturales y/o nacimientos.

En algunos casos, el agua es trasladada a tanques construidos o instalados por la comunidad y/o por el Municipio de Bello para su almacenamiento y distribución¹⁶⁸.

D) Disponer de las aguas residuales en una red de recolección rudimentaria que no se encuentra conectada al sistema de alcantarillado público; en letrinas que

¹⁶⁷ De conformidad con los análisis fisicoquímicos y microbiológicos realizados el 24 de mayo de 2007 por el Laboratorio de Estudios Ambientales de la Universidad de Antioquia, y el 17 de febrero de 2015 por el Laboratorio de Estudios Ambientales de la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Antioquia, a fin de establecer la calidad del agua de diferentes sitios de la Vereda, se concluyó que la misma no es apta para el consumo humano.

En el último estudio se demostró la contaminación de las aguas con coliformes fecales de origen animal y humano, lo que genera graves enfermedades en los seres humanos que la consumen, tales como, enfermedades diarreicas, hepatitis A, cólera, parásitos, etcétera, siendo los más afectados los niños menores de 5 años, los adultos mayores de 70 años y las madres gestantes.

¹⁶⁸ En los diferentes sectores las juntas de acción comunal, cuentan con fontaneros encargados de realizar el mantenimiento a las conexiones de acueducto y cobrar por el rudimentario y precario servicio un valor semanal que oscila entre los \$1.500 y \$4.000 por vivienda.

deben ser vaciadas manualmente por los habitantes; en cuerpos de agua o en el suelo, mediante un número indeterminado de pozos sépticos.

II.3. Las situaciones referidas, sintetizadas en la ausencia de sistemas adecuados de acueducto y alcantarillado, han generado las siguientes afectaciones:

F) Afectación del mínimo vital de agua potable al que, según la Organización Mundial de la Salud, tiene derecho toda persona para atender sus necesidades básicas y que equivale a un promedio mensual representado así: 500 litros para aseo personal, 500 litros para preparación de alimentos y consumo, 833 litros para aseo del hogar y 667 litros para lavado de ropa.

G) Exposición de la comunidad al riesgo de desastre que se presenta en la zona por inestabilidad de terrenos, deslizamientos, derrumbes y movimientos de tierras en masa, debido a la infiltración de las aguas residuales en los suelos. Dicho riesgo se materializó el 1.º de junio de 2015, al presentarse un deslizamiento que destruyó 7 viviendas y dejó cerca de 40 personas damnificadas en el sector de Manantiales.

H) Contaminación de los cuerpos de agua circundantes con materia fecal.

I) Afectación grave de la salud pública, mediante el contagio de enfermedades diarreicas, hepatitis A, cólera, parásitos, etcétera, siendo los más afectados los niños menores de 5 años, los adultos mayores de 70 años y las mujeres gestantes.

J) La muerte por ahogamiento de una niña de 3 años de edad, que cayó accidentalmente en uno de los pozos sépticos el 15 de septiembre de 2011 en la parte alta del sector Manantiales.

XIV. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“En consecuencia de los hechos y fundamentos jurídicos hasta aquí expuestos, solicito señor Juez que se proteja o cese la vulneración de los derechos e intereses colectivos y fundamentales al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, al acceso a los servicios públicos, al acceso al agua potable, y a que su prestación sea eficiente y oportuna y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, que están siendo amenazados y vulnerados a la comunidad de la Vereda Granizal por esa entidad; y en consecuencia se ordene:

1. Al Municipio de Bello, que en un tiempo de máximo cuatro meses adopte las acciones administrativas pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales” gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso al agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se ordene a esta entidad que tome todas las medidas presupuestales y de planeación que bien sea por ella misma, o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

Adicionalmente, que presente ante el Concejo Municipal, si fuera necesario para llevar a cabo las obras, el proyecto de modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, ampliando el perímetro urbano del Municipio de manera tal que se puedan llevar a

cabo las obras requeridas para la garantía de los derechos aquí señalados como violados.

2. A Empresas Públicas de Medellín, que en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica y/o subsidiariedad, en contratación con el Municipio de Bello y/o las demás entidades aquí demandadas, y/o de manera autónoma, adopte las acciones pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita que se ordene a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que, ella por si misma o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

3. A la Gobernación de Antioquia, que en virtud del principio de coordinación y colaboración armónica y/o subsidiariedad, con el Municipio de Bello y/o las demás entidades aquí demandadas, y/o de manera autónoma, adopte las acciones pertinentes para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita que se ordene a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella, por si misma o en coordinación con otras, deban llevarse a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados.

4. A El Ministerio de Vivienda, Viceministerio del Agua y Saneamiento Básico, que adopte las acciones de coordinación y asesoría pertinentes que se inscriben dentro de sus competencias, para la construcción de las obras que les permitan a los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, y específicamente a la comunidad de los sectores “El Pinar” y “Manantiales”, gozar de los servicios públicos

de acueducto y alcantarillado, y por ende del acceso a agua potable para el consumo humano, en condiciones suficientes, salubres, accesibles y asequibles.

En consecuencia, se solicita a esta entidad que se tomen todas las medidas presupuestales y de planeación que ella por sí misma, o en coordinación con otras, deban llevar a cabo y que permitan la construcción de las obras requeridas para la garantía de los derechos antes señalados como vulnerados”.

XV. ACTUACIÓN PROCESAL

IV.1. La **Sala Segunda de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, mediante auto de 3 de diciembre de 2015¹⁶⁹, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondiente a las autoridades accionadas a fin de que contestaran, aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes; así como a la Agencia del Ministerio Público y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado; de igual forma se ordenó informar del asunto a los miembros de la comunidad.

IV.2. De otro lado, dicha Sala, por auto de 25 de enero de 2016¹⁷⁰, decidió negar la medida cautelar consistente en ordenar el suministro del mínimo vital de agua potable a la población más vulnerable de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, debido a que “[...] *los derechos en debate no son fácilmente ponderables al inicio del proceso [...] no se edifica un daño inminente a primera vista [...] sumado a que además, es necesario conocer la postura que debe asumir la parte demandada frente al conflicto [...]*”.

¹⁶⁹ Folios 175 y 176 del expediente de la referencia.

¹⁷⁰ *Ibíd.*, folios 325 y ss.

Posteriormente, **Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, mediante auto de 6 de febrero de 2019¹⁷¹, también decidió negar la medida cautelar de suministro del mínimo vital de agua potable a la comunidad de los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, en consideración a que “[...] *no se encuentra mérito suficiente para impartir la orden reclamada [...]*”. Además, la falta de alternativas “[...] *para solucionar de manera temporal la supuesta vulneración de los derechos colectivos invocados [...] refleja la dificultad de impartir órdenes de carácter temporal cuando, como previamente se menciona, acceder a lo deprecado implica el manejo de una problemática estructural que exige la realización de estudios, adecuaciones de infraestructura, entre otras gestiones cuya envergadura impide dar una solución inmediata [...]*”.

IV.3. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante auto de 20 de abril de 2016¹⁷², concedió amparo de pobreza a los demandantes.

IV.4. La misma Sala del Tribunal Administrativo de Antioquia accedió a las solicitudes de coadyuvancia presentadas por la Defensora del Pueblo – Regional Antioquia¹⁷³; por Norbey Usuga H., Ana Cecilia Marín, Nora Pulgarín Castro, Luz Amparo Castrillón, Gabriel Giraldo, Luis Alfonso Escobar, Jimmy De Jesús Holguín, Oscar Zapata, Manuel Salvador Presiga, Alejandro Echeverri, Bernardo Betancur, Gonzalo Higueta, Oscar Jaramillo, Paula Barrera, Rosa Adela Olarte Londoño, Orlando Holguín, Marco Fidel Uribe Ruiz, María Deyanira Henao

¹⁷¹ *Ibíd.*, folios 1084 y ss.

¹⁷² *Ibíd.*, folios 348 y 349.

¹⁷³ Auto de 3 de diciembre de 2015, visible en los folios 175 y 176, y auto de 20 de abril de 2016 visible en los folios 348 y 349.

Henao, Darío De Jesús Restrepo, Carmen Rosa Suárez, Luis Fernando Morales, Jaime De Jesús Pérez Herrera, José Antonio Lujan, Berta Cecilia Osorno Restrepo, Luz Marina Henao Pineda, Ana Mercedes Villada, Edid Patricia Lopera, Luis Carlos Suaza, Maribel Sánchez, Mariela De Jesús Giraldo Quintero, Evidalia Castañeda, Nancy Mesa Otalvaro, Leidy Vanesa Valencia Zapata, Wilman De Jesús Estrada Serna, Gustavo De Jesús Duque Atehortua, Blanca Libia Guisao Bedoya, Karen Tatiana Calderón, Blanca Ruth Múnera, Eubice Gómez, María Hercilia Muñoz, Janet Cecilia Barrientos, Gabriel Jaime Orrego, Jazmín Astrid Arias, Diana Álvarez, Nubia Sepúlveda Peña, Hilduara Torres, María Evangelina Palacio, Fabio León López David, María Nelly David López, Ismenia Marín Molina, Alberto Elías Molina, María Cellna Restrepo, Diocelina Hoyos Serna, Lus Elena Belásquez, Elkin Darío López López, Dora Lnelsi Muñoz, Luz Mery Atehortua, Edilma Martínez, José Joaquín Fonegra, María Inés Campiño, Blanca Zeneida Granada, Mercedes Patricia Vélez, María Emperatriz Arrieta, Kely Jhojana Osorio, Víctor García, Luz Amparo Ceballos, Amparo Quintero, José Miguel Bravo, Inés Flórez De Flórez, Conrado De Jesús Ríos, Iris Mayler Arias, Luis Álvaro Gallo, Omaira Whiter Zábala, Judith Loaiza Arenas, José Gregorio Pérez, Flor María Espinosa, Emilse Zapata, Ana Jovita David, Zenobia Cifuentes, María Hidalgo García, Marta Ligia Ramírez, José Montoya, Liliana María Herrera, María Suleima Sánchez, Yaqueline Eloaisa Sánchez, Huber Parra, Rogelio Ruíz Cano, María Elva Valencia Arango, María Morelia Zábala, Antonio Murillo, John Jairo Yepes Gaviria, Maribel Carrillo Pineda, María Botero Mesa y Leidy Johana Dávila Cano¹⁷⁴; por Hilma Isabel Suárez Torres, Arturo Rueda Durango, Alberto Elías Molina, Luz Adelsi David Osorio Amparo Quintero De Navales, Noelia Rojas, Luís Fernando Hernández, Liliana María Herrera, Judith Astrid Loaiza Arenas, Luz Marina Valencia Castaño, María Evangelina Palacios, Amparo Silva

¹⁷⁴ Auto de 27 de mayo de 2016, visible en los folios 471 y ss. Solicitudes visibles en los folios 361 a 458.

Callejas, Clementina Jaramillo, Luz Amparo Monroy, Jesús Alfredo Montoya, Elkin Panesso, José Joaquín Ortiz Benítez, Walter Morales, Dominga Del Carmen Mogrovejo Méndez, Miriam Flore López Giraldo, Carlos Higuita, María Elvia Valencia Arango, Adiel Serna Henao, Argemiro Ruíz Pimienta, María Amparo Naranjo De Marín, Gildardo Martínez Osorio, Ilduara Torres David, Jaime Arturo Muñoz, María Alicia Ramírez Castro, Martha Cecilia Bohórquez, Durley Lezcano Palacio, Orfa Cecilia Jaramillo Olarte, Yanet Milena Gómez, Oliva De Jesús Carvajal, Mari Luz Meneses Londoño, María Patricia Avendaño Parra, Luz Eneida Marulanda Ciro, Pablo Usuga Higuita, Fabio Enrique Monsalve, José Alberto Aguirre Gálvez, Joaquín Emilio Valencia, Jesús Horacio Londoño Álvarez, Mario De Jesús Garcés, Blanca Nora Del Socorro Castaño, Francisco Luis Henao Cardona, Walter De Jesús Monsalve Graciano, María Rubiela Peláez Montoya, Javier Ochoa, Gustavo Higuita Higuita, Digna Rosa Mercado Gómez, Ana María García, Nora Luz Martínez, Gabriel Tulio Giraldo Naranjo, Flor Margot Tabares, Alirio De Jesús Urrego Sepúlveda, Manuel Abad Correa Londoño, Víctor Bermúdez Osorio, Idalba Correa Martínez, Joaquin Palacio, Rodrigo Segura, Emilsen Rango Pérez, Norlan Antonio Oquendo Sepúlveda, Juan Bautista Arroyave, Deisy Milena Rodríguez, Fabián Eduardo Martínez Giraldo, Antonio Roberto Murillo Murillo, Luz Fanny Giraldo De Restrepo, Ingrid Ester Mercado Palencia, Argiro De Jesús Aguirre Pérez, José Luís Arenas Vallejo, Nini Johana Serna, Francisco Elin Moreno Romaña, Ligia Amparo Arboleda, Miguel Vargas Godoi, Viviana Suaza, Maribel Jiménez Arboleda, Luz Estella Tirado Brand, Alfredo Gallego, María Zeneida Pérez Suárez, Liliana Arias Durango, Ana Consuelo Valderrama, María Fabiola Yotagri Muriel, Norian Muñoz Marín, Blanca Nora Del Socorro Castaño Hurtado, Carlos Humberto Rodríguez, Martha Lucía Espinosa Osorio, María Deivis Arias Durango, Luz Elena Arias Durango, Frankelina Suárez De Uribe, Luís Eduardo Cano, Héctor De Jesús Correa, María Del Carmen Andrade, Marcely Oleida Cardona Jaramillo, María Enedina Restrepo Urrego, Idelma Rosa Buelvas Blanco, Rosmira Giraldo Higuita, Nury

Yolanda Buritica, María Guillermina Álvarez Gallego, Orlando David Hlguita, Estefanía Jaramillo Vélez, María Rubiela Vargas Vargas, Yuri Sofía Jiménez Hoyos, Fabián Montoya Gómez, Leida Matilde Tabares, María Inés Maturana Mosquera, Leonardo Antonio Aguirre Isaza y Tulio Mario López López¹⁷⁵; por Juan Camilo Carrascal Bula, Alejandra Serna Muñoz y Jorge Andrés Restrepo Aguirre¹⁷⁶; por Nidya Rico, Jesús Pineda, Andrés Adolfo Taborda, Leidy Johana Vanega Restrepo, Erika M. Gutiérrez Valencia, Jorge Elías Molina, Yaneth Paola Carabalí, Luz Adiel Patino Barrientos, Stephany Toro Posada, Yeison Parra Giraldo, Jorge Alberto Ruiz Agudelo, Yeinny Alejandra Muñoz Marín, Francisco Javier Flórez Medina, Maritza Jurado Vélez¹⁷⁷; y por Maritza Jurado Vélez, Eleana Saba López Candelario, Lizeth Camila Fonseca Monroy¹⁷⁸.

IV.5. Asimismo, dicha Sala, por auto de 5 de octubre de 2016¹⁷⁹, resolvió: i) negar la solicitud de nulidad del proceso interpuesta por el señor Gilberto Alonso Zuluaga Quintero¹⁸⁰, por cuanto no se acreditó la existencia de algún tipo de irregularidad en la notificación del auto admisorio, precisamente porque el señor Zuluaga no ostenta la calidad de demandado ni de litisconsorte necesario; ii) aceptar la intervención en el proceso del señor Zuluaga Quintero en calidad de litisconsorte cuasi necesario, en atención a que la sentencia que eventualmente acoja las pretensiones de la demanda, tendrá efectos sobre su derecho real de dominio en relación con los predios donde se encuentran los asentamientos

¹⁷⁵ Auto de 30 de junio de 2016, visible en los folios 596 y 597. Solicitudes visibles en los folios 479 a 588.

¹⁷⁶ Auto de 24 de noviembre de 2017, visible en los folios 808 y 809. Solicitudes visibles en los folios 794 a 796.

¹⁷⁷ Auto de 10 de abril de 2018, visible en el folio 902. Solicitudes visibles en los folios 687 a 696; 773 y 774; y 899 y 901.

¹⁷⁸ Auto de 28 de enero de 2019, visible en el folio 1060. Solicitudes visibles en los folios 930, 931 y 1010.

¹⁷⁹ *Ibíd.*, folios 697 y ss.

¹⁸⁰ *Ibíd.*, folios 615 y ss.

respecto de los cuales se presentó la solicitud de amparo; y iii) ordenar la notificación personal del auto por medio del cual se admitió la demanda, a los propietarios de los predios que se encuentran ubicados en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia y sobre los cuales se solicita la instalación de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado.

IV.6. Mediante auto de 28 de febrero de 2017¹⁸¹, la Sala mencionada ordenó el emplazamiento de los señores Francisco Amiller Acevedo Zapata, Armando Congote, Víctor Alonso Correa Castro, Evelio Antonio Isaza Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes y Luis Eduardo Rivera Cifuentes, así como de las personas indeterminadas que ostentaren la calidad de propietarios de los predios que se encuentran ubicados en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, a efectos de notificarlos del auto mediante el cual se admitió la demanda del proceso de la referencia.

Debido a que las personas emplazadas no comparecieron al proceso, posteriormente, mediante auto de 24 de noviembre de 2017, la Sala del Tribunal les designó un curador *ad litem* con el fin de que representara sus intereses en el proceso.

XVI. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

¹⁸¹ *Ibíd.*, folios 766 y 767.

V.1. La apoderada judicial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio – M.V.C.T.-, mediante escrito remitido el 28 de enero de 2016¹⁸², solicitó que las pretensiones de la demanda fueran desestimadas, en razón de que la satisfacción de las mismas es un asunto que escapa de la competencia de dicha autoridad. Antes, bien, de conformidad con la Constitución y la ley, es a los municipios a los que les corresponde la obligación de garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. En tal virtud, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**.

Además, aseguró que el Municipio de Bello se encuentra vinculado al Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad – Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento (PAP-PDA)¹⁸³ del

¹⁸² *Ibíd.*, folios 333 y ss.

¹⁸³ Ley 1151 de 24 de julio de 2007. “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [...] Artículo 91. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. Los recursos que aporte el Gobierno Nacional a la ejecución de los planes departamentales para el manejo empresarial de los servicios de agua y saneamiento estarán condicionados al compromiso por parte de las entidades territoriales, de los recursos del Sistema General de Participaciones y de regalías, así como de los compromisos de transformación empresarial que se deriven del diagnóstico institucional respectivo.* [...]”.

Los recursos de apoyo de la Nación al sector y los que aporten las Corporaciones Autónomas Regionales, se ejecutarán en el marco de los planes a que se refiere el presente artículo.

Parágrafo. Las empresas de servicios públicos domiciliarios podrán ejecutar los proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico en cumplimiento y/o desarrollo de los planes de que trata el presente artículo, indistintamente de las fuentes de financiación de los mismos”.

Ley 1450 de 16 de junio de 2011. “*Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [modificada por la Ley 1753 de 9 de junio de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”]. [...] Artículo 21. Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento. La estructuración y funcionamiento de los Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento -PDA- previstos en el artículo 91 de la Ley 1151 de 2007, se ajustará de conformidad con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos, y la implementación efectiva de esquemas de regionalización.* [...]”.

Decreto 2246 de 31 de octubre de 2012. “*Por el cual se reglamenta el artículo 21 de la Ley 1450 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [...] Artículo 3°. Definición. Programa Agua y Saneamiento para la Prosperidad Planes Departamentales para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento PAP-PDA. Son un conjunto de estrategias de planeación y coordinación interinstitucional formuladas y ejecutadas con el objeto de lograr la armonización*

Departamento de Antioquia. Sin embargo, la abogada adujo que, consultada la base de datos del Sistema de Gestión del Viceministerio de Agua y Saneamiento Básico “SIGEVAS”, se pudo constatar que el Municipio de Bello, “a la fecha”, no ha presentado algún proyecto de inversión e infraestructura que, además de reunir los requisitos del Mecanismo de Viabilización de Proyectos del referido Programa, contenga las gestiones y los recursos necesarios para solucionar la problemática de la Vereda Granizal.

V.2. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito presentado el 20 de enero de 2016¹⁸⁴, solicitó que se denegaran las pretensiones de la demanda en consideración a lo siguiente:

Consultada la “*Unidad Vinculación y Desarrollo Urbanístico Aguas*”, se pudo establecer que en la Vereda Granizal del Municipio de Bello, existe una imposibilidad técnica para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, debido a que:

v) El sector objeto de la acción popular se encuentra por fuera del perímetro de servicios de acueducto y alcantarillado, es decir, por encima de los tanques de

integral de los recursos y la implementación de esquemas eficientes y sostenibles en la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, teniendo en cuenta las características locales, la capacidad institucional de las entidades territoriales y personas prestadoras de los servicios públicos y la implementación efectiva de esquemas de regionalización. [...] Artículo 5. Estructuras Operativas. Igualmente hacen parte de los PAP-PDA, las siguientes estructuras operativas: 1. El Comité Directivo: Es la instancia encargada de aprobar el ejercicio de planificación y seguimiento para el desarrollo de los PAP-PDA, incorporando un análisis de necesidades, recursos disponibles, metas e indicadores definidos en el nivel departamental por el departamento, el gestor y los municipios. 2. El Gestor: Es el responsable de la gestión, implementación, seguimiento a la ejecución del PAP-PDA y los asuntos relacionados con agua potable y saneamiento básico en el departamento. Podrán ser gestores una empresa de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo del orden departamental, siempre que sus estatutos permitan la vinculación como socios de los municipios y/o distritos del departamento que lo soliciten; o el departamento. [...]”. [Subraya la Sala].

¹⁸⁴ Folios 264 y ss. del expediente de la referencia.

acueducto de E.M.P. que abastecen al Municipio de Bello y, además, porque allí no existe infraestructura primaria o matriz para garantizar la condición de presión mínima para la prestación del servicio (Decreto 1077 de 2015, artículo 2.3.1.3.2.2.6.).

vi) Prestar el servicio en áreas localizadas por fuera del perímetro establecido, excedería la capacidad de la infraestructura de alcantarillado y, en consecuencia, pondría en riesgo la atención de los usuarios en términos de calidad y continuidad del servicio.

vii) De conformidad con la Circular 4855 de 2014, expedida por el M.V.C.T., la responsabilidad de las empresas prestadoras de los servicios públicos se circunscribe a su área de prestación. Por fuera de esta, la competencia recae sobre la entidad territorial. El Municipio de Bello es el directamente obligado, tanto a satisfacer las necesidades básicas insatisfechas, como a asumir los valores de los trabajos que han de efectuarse para la prestación del servicio público. Dicha carga no le puede ser impuesta a E.P.M. ya que ello constituiría una indebida destinación de dineros públicos.

viii) De conformidad con el P.O.T. del Municipio de Bello, la comunidad se encuentra asentada en suelos catalogados como rural, de expansión y de protección, lo cual implica la imposibilidad de ser urbanizado y, en consecuencia, de prestar el servicio público de acueducto y alcantarillado.

La negativa de E.P.M. para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado se justifica en la medida en que no se cumplen los requisitos legales ni las condiciones técnicas para ello. De no atenderse a estos condicionamientos, se comprometería gravemente la eficiencia y continuidad de la prestación del servicio.

Mediante Resolución N.º 654 de 26 de noviembre de 1985, expedida por Corantioquia, E.P.M. es beneficiaria de una concesión de agua por 50 años para prestar el servicio de acueducto. El agua que se conduce desde el Embalse Piedras Blancas hasta la Planta de Tratamiento Villa Hermosa, no ha sido objeto de algún tipo de tratamiento, motivo por el cual no debe ser consumida por la población. La toma del agua cruda de dicha tubería es un hecho ilegal que, además, constituye un riesgo para la estabilidad de la conducción y para las vidas humanas.

La normatividad para la prestación de los servicios públicos de energía eléctrica e internet es diferente a la que rige para los servicios de acueducto y alcantarillado.

Las redes de alcantarillado o los sistemas de disposición de excretas presentes en el sector no hacen parte del sistema de E.P.M., toda vez que el sector referido se encuentra por fuera del perímetro de los servicios de acueducto y alcantarillado.

Solicitó que se declararan probadas las siguientes excepciones: i) ***“Improcedencia de la acción popular por no vulneración de derechos colectivos”***; ii) ***“La demanda carece de pruebas para demostrar los hechos y la obligación de aportar los elementos probatorios de los actores populares”***; iii) ***“Legitimidad del actuar de Empresas Públicas de Medellín E.S.P.”***; iv) ***“Inexistencia de perjuicio real y concreto”***; v) ***“Falta de legitimación por pasiva”***; y vi) ***“La genérica”***.

No obstante lo anterior, E.P.M. podría estudiar la posibilidad de expandir o ampliar su perímetro de servicios de acueducto y alcantarillado para dar cobertura a los sectores objeto de la demanda, una vez que el Municipio de Bello

normalice el sector en términos de propiedad de los predios, usos y clasificación del suelo, mitigación de riesgos, planeación y adecuación urbana –vías y equipamiento urbano-, entre otros. En caso de que el Municipio efectúe dichas actividades, los estudios para diseñar y desarrollar un proyecto de expansión del perímetro de servicios, requerirán un tiempo considerablemente largo.

V.3. El apoderado judicial la **Gobernación de Antioquia**, mediante escrito allegado el 22 de enero de 2016¹⁸⁵, solicitó que se conceda el amparo de los derechos invocados y, en consecuencia, que se ordene: i) al Municipio de Bello, en primer lugar, que presente ante el Concejo Municipal el proyecto de modificación del P.O.T. a efectos de ampliar el perímetro urbano del Municipio y, en segundo orden, que adopte las medidas administrativas pertinentes para construir las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal; y ii) a E.P.M. y a la Gobernación de Antioquia que, en coordinación con la Alcaldía de Bello y demás autoridades competentes, adopten las medidas pertinentes para la construcción de las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*”.

No obstante, en relación con la pretensión tercera, propuso la excepción de **falta de legitimación en la causa por pasiva**, por cuanto que, de conformidad con la Constitución y la ley, la satisfacción de las necesidades básicas insatisfechas en materia de saneamiento básico es un asunto que le compete, principalmente, a los municipios, y solo cuando la magnitud del evento supera su capacidad de respuesta, a los departamentos y a la Nación; esto es, de manera subsidiaria, concurrente o complementaria.

¹⁸⁵ *Ibíd.*, folios 318 y ss.

En tales términos, explicó que el Alcalde Municipal de Bello debe presentar ante la Gobernación de Antioquia, un proyecto debidamente sustentado a efectos de obtener el apoyo necesario para solucionar la problemática.

V.4. El apoderado judicial de la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**, mediante escrito aportado el 20 de enero de 2016¹⁸⁶, solicitó que se declarara improcedente la acción popular de la referencia, debido a que es necesario efectuar estudios detallados sobre la factibilidad del uso y ocupación del suelo, así como las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales de los terrenos donde se asientan las comunidades de los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*”, a efectos de construir las obras relacionadas con la infraestructura de acueducto y alcantarillado, sin que ello represente un riesgo de desastre.

De otro lado, en atención a que los predios donde se asentaron las comunidades son de propiedad privada, llamó la atención sobre la necesidad de adelantar el trámite de regularización urbanística, legalización de los asentamientos y titulación de los predios en los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*”; adicionalmente, advirtió que toda inversión que se allí se realice corre el riesgo de ser apropiada por los propietarios de los mismos.

Finalmente propuso la excepción de “***falta de legitimación en la causa***”, por cuanto el Municipio no tiene empresa de servicios públicos domiciliarios, los cuales son prestados por E.P.M.

¹⁸⁶ *Ibíd.*, folios 309 y ss.

V.5. El apoderado judicial del señor **Gilberto Alonso Zuluaga Quintero**, mediante escrito aportado el 15 de julio de 2016¹⁸⁷, manifestó que este ostenta la calidad de “*propietario de los terrenos donde se ubica la población demandante en el asentamiento suburbano denominado El Pinal*” y, en esa medida, solicitó: i) que se condenara a E.P.M. y al Municipio de Bello a pagar los perjuicios “*patrimoniales*” que le fueron causados a su representado con ocasión de la ocupación ilegal de los predios de su propiedad con infraestructura de servicios públicos y por la omisión del cumplimiento de las funciones administrativas y de policía en lo que corresponde a la protección de sus derechos reales sobre los predios invadidos; y ii) que “*se ordene la regularización de usos de suelo para lograr la titularización de los predios a los allí asentados ilegítimamente, luego del pago de los predios a su legítimo propietario*”.

V.6. La curadora *ad litem* de los señores **Francisco Amiller Acevedo Zapata, Armando Congote, Víctor Alonso Correa Castro, Evelio Antonio Isaza Betancur, Rosa Ernestina Isaza Carvajal, Evelio de Jesús Jaramillo Gutiérrez, Guillermo Jaramillo Vélez, Fabio de Jesús López Ortiz, María Edilma Piedrahita Cano, María Gladys Torres Gutiérrez, Jesús Antonio Uribe Castaño, Martín Emilio Vargas Yepes y Luis Eduardo Rivera Cifuentes**, así como de las **personas indeterminadas** que ostentaren la calidad de propietarios de los predios que se encuentran ubicados en la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, mediante escrito allegado el 14 de marzo de 2018¹⁸⁸, manifestó: i) que los hechos de la demanda, incluso la condición de propietarios de sus agenciados, se desconocen; ii) no obra en el expediente algún medio de prueba que permita determinar si los predios “*privados*” fueron invadidos, cedidos, arrendados o vendidos, o bajo qué título se encuentran las

¹⁸⁷ *Ibíd.*, folios 615 y ss.

¹⁸⁸ *Ibíd.*, folios 895 y ss.

comunidades allí asentadas, o si sus agenciados realmente tienen interés en las resultas del proceso.

XVII. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 28 de abril de 2016¹⁸⁹, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se concertó un proyecto de pacto de cumplimiento entre las partes interesadas.

XVIII. LA SENTENCIA APELADA

La **Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia**, al resolver el asunto puesto bajo su consideración, encontró demostrada la afectación de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, con la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, con la prevención de desastres previsibles técnicamente y con el acceso al agua potable de los habitantes de los sectores “*El Pinar*” y “*Manantiales*” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, en virtud de las conductas activas y omisivas de las entidades demandadas. Esta conclusión se fundamentó en los siguientes hallazgos:

¹⁸⁹ *Ibíd.*, folios 461 y ss.

- La población referida se encuentra viviendo en condiciones precarias, con carencias económicas, sociales y urbanísticas, y aunque cuenta con el servicio de energía, no ocurre lo mismo con los servicios de acueducto y alcantarillado, motivo por el cual acudió a sistemas artesanales desprovistos de todo componente técnico de salubridad y seguridad.

- El sistema artesanal de acueducto está conformado por un conjunto de tubos de PVC y mangueras que son conectados a una conducción de agua cruda que va desde el Embalse de Piedras Blancas hasta la Planta de Potabilización de Villa Hermosa de E.P.M., y unos tanques de aprovisionamiento.

- El sistema artesanal de alcantarillado se compone de letrinas ubicadas por fuera de los lugares de habitación, las cuales son vaciadas manualmente. Así, las aguas residuales terminan siendo conducidas a las quebradas de la zona o a pozos sépticos.

- Existe un alto riesgo para la vida, salud y seguridad de los habitantes del sector, especialmente para la población vulnerable, debido a que: i) el agua captada, por no cumplir con los valores máximos permitidos de las características de turbiedad y cloro residual libre y por contener coliformes altamente superiores a lo permitido, resulta no apta para el consumo humano. Se resaltó la importancia de informar esta situación a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios; y ii) las deficiencias de los servicios de agua y saneamiento están relacionados con la transmisión de enfermedades como la EDA, IRA, cólera, hepatitis A, entre otras.

- Aun cuando el P.O.T. del Municipio de Bello previó la necesidad de proceder a la regularización y legalización del asentamiento y de proveerlo de la infraestructura necesaria para prestar los servicios públicos domiciliarios en la zona que hace parte del suelo de expansión –urbanizable-, “a la fecha”, tal población continúa desprovista de sistemas de acueducto y alcantarillado convencionales.

En consideración a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual el Estado tiene la obligación de prestar todos los servicios públicos, de forma incondicionada, en asentamientos e invasiones ilegales o en cualquier construcción que no haya respetado las normas aplicables, el Tribunal determinó que el Municipio de Bello y E.P.M. son los llamados a intervenir con el fin de proteger los derechos de los habitantes de la zona objeto de la solicitud de amparo.

A pesar de lo anterior, el Tribunal sostuvo que la incertidumbre acerca de la situación jurídica, titularidad, calidad y naturaleza de los predios sobre los cuales se encuentra establecido el asentamiento irregular de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, se erige como *“un impedimento para emitir órdenes tendientes a la adopción de las medidas deprecadas en los términos expuestos en el acápite de pretensiones de la demanda, puesto que la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado de manera convencional a través de la red de servicios públicos actualmente utilizada por la empresa de servicios públicos EPM, requiere como previamente fue advertido, medidas de urbanismo e instalación de toda una infraestructura con la que hoy no cuenta la zona afectada [...] lo que exige además una determinación previa de las condiciones*

geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales que garanticen la ocupación del suelo con usos residenciales [...]”.

Por lo anterior, el Tribunal, mediante sentencia de 14 de marzo de 2019¹⁹⁰, decidió:

[...].

PRIMERO: DECLÁRASE que los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, al acceso a una infraestructura que garantice la salubridad pública, la prestación eficiente y oportuna de los servicios públicos, la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como, el derecho colectivo fundamental al acceso al agua potable de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello (Ant.) literal a), g), h), j) y l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 están siendo amenazados y vulnerados en virtud de las conductas y omisiones de las entidades demandadas, de acuerdo a las consideraciones antes expuestas.

SEGUNDO: Se le ordena al MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) y a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN E.S.P. - EPM, que de manera coordinada durante el tiempo en que se mantengan las condiciones que impiden la prestación del servicio de alcantarillado de manera convencional en la zona; se provisione a los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello - Ant., del mínimo vital de agua potable con el acceso a cincuenta (50) litros de agua diarios por persona, para satisfacer las necesidades básicas de bebida, alimentación o preparación de alimentos, la limpieza y el saneamiento de las personas, a través del uso de carrotanques que realicen un suministro periódico de acuerdo a las necesidades y cantidad de la población; ahora bien, atendiendo a las dificultades de acceso a que hace alusión EPM S.A. E.S.P., para la zona más alta de los sectores afectados, se hará uso también de bolsas de agua y bidones (tanques estacionarios de un metro cubico de agua potable) ubicados en lugares estratégicos, o cualquier otro instrumento conveniente para que esta parte de la comunidad pueda surtirse del líquido vital.

¹⁹⁰ *Ibíd.*, folios 1092 y ss.

El ordenado abastecimiento del mínimo vital agua potable será cobrado, para lo cual deberá tenerse en cuenta la manera en que se presta el servicio, las condiciones socioeconómicas de los integrantes de cada núcleo familiar que habita en la vivienda, la edad de los integrantes del grupo familiar, si son personas en condición de debilidad manifiesta o con especial protección constitucional, y demás características que se consideren pertinentes a fin de estimar el valor correspondiente a pagar, de conformidad con lo señalado en la parte motiva de la providencia.

TERCERO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) y a las EMPRESAS PÚBLICAS DE MEDELLÍN S.A. E.S.P. que de MANERA INMEDIATA adelanten las gestiones necesarias, para que en el menor tiempo posible se provisione a la comunidad de los sectores afectados un número determinado pozos sépticos como técnicamente y por cuestiones de salubridad se encuentre necesario, ubicados en lugares adecuados, con el cumplimiento de las exigencias técnicas mínimas a efectos de que tengan la funcionalidad que corresponda y bajo los parámetros de seguridad idóneos, como medida transitoria para el cubrimiento del servicio de alcantarillado, de igual forma.

CUARTO: SE ORDENA igualmente a la entidad territorial MUNICIPIO DE BELLO ANT., la realización semanal de brigadas de limpieza y recolección de residuos en las zonas comunes o espacios de uso público. A su vez, establecer estaciones de recolección de residuos sólidos con el debido sistema de separación y reciclaje, en las cuales las viviendas puedan disponer las basuras, que finalmente, deberán ser retiradas por la autoridad municipal para el tratamiento que corresponda, como mínimo una vez por semana, todo ello a efectos de conservar los estándares mínimos de salubridad.

QUINTO: Las SECRETARÍAS DE EDUCACION Y DE SALUD del MUNICIPIO DE BELLO (ANTIOQUIA) en coordinación y con el apoyo del DEPARTAMENTO DE ANTIOQUIA y el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – VICEMINISTERIO DE AGUA Y SANEAMIENTO deberán efectuar dentro del mes siguiente, una campaña semestral de educación sanitaria que instruya a los habitantes del asentamiento poblacional ubicado en los sectores El Pinar y Manantiales de la vereda Granizal del Municipio de Bello, sobre normas de higiene que deben observar en el tratamiento de desechos y basuras, para evitar enfermedades y riesgos a la salud, y adoptar medidas de prevención, principalmente en relación con la población infantil. También, el procedimiento de manejo del agua potable que sea proporcionada para el cubrimiento de su mínimo vital a efectos de

que se conserven las calidades necesarias para el consumo humano y mecanismos de desinfección de la misma. Adicionalmente, se instruya a la población acerca de la prevención, detección, manejo y protocolo de atención de la Enfermedad Diarreica Aguda - EDA y la Infección Respiratoria Aguda - IRA, por tratarse de las patologías que en mayor medida se presentan en la población por el consumo de agua cruda.

SEXTO: SE CONDENA EN COSTAS en la presente instancia a las entidad accionadas, por el valor de DIECISEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA Y CINCO MIL SETECIENTOS NOVENTA Y CUATRO PESOS (\$16.845.794), los cuales deberán sufragarse por partes iguales a favor del FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS – DEFENSORÍA DEL PUEBLO.

[...].”

XIX. FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

VIII.1. El apoderado judicial de la **Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia**, mediante escrito presentado el 20 de marzo de 2019¹⁹¹, interpuso recurso de apelación solicitando que se modifiquen los ordinales segundo y tercero de la sentencia de primera instancia, en el sentido de que las actividades allí contenidas sean asumidas exclusivamente por E.P.M., debido a lo siguiente:

Las órdenes impuestas no pueden ser cumplidas por el Municipio, toda vez que no tiene ni los elementos ni la infraestructura necesarios para el efecto. Solamente puede coadyuvar en algunas labores adicionales como las de vigilancia, educación y acompañamiento a la comunidad.

¹⁹¹ *Ibíd.*, folios 1146 y ss.

Aseguró que E.P.M. cuenta con la capacidad –infraestructura, experiencia, personal y recursos- para prestar los servicios públicos requeridos por la población afectada, en tanto que se beneficia económicamente de la prestación de otros servicios públicos, como los de energía, gas, telefonía e internet, en el sector respectivo. En tal virtud, es de pleno conocimiento por parte de dicha Empresa la problemática que allí se presenta, máxime cuando el agua es tomada de su propia infraestructura.

Finalmente, mostró su desacuerdo con la adaptación de pozos sépticos, por cuanto ello supone la destinación de recursos públicos a predios de particulares.

VIII.2. Los apoderados judiciales de los demandantes, los señores **Miguel Rodríguez Serrano** y **Lizardo Correa**, y de la coadyuvante, la señora **Eleana Saba López Candelario**, mediante escrito aportado el 20 de marzo de 2019¹⁹², interpusieron recurso de apelación solicitando que se revoquen los ordinales segundo y tercero de la sentencia de primera instancia, para que, en su lugar, se concedan las pretensiones al tenor de la demanda, en vista de que aquellas órdenes no garantizan la protección de los derechos reclamados.

En primer lugar, la sentencia objeto de reparos no guarda coherencia entre la perturbación de los derechos colectivos y las medidas pronunciadas para su restablecimiento, toda vez que estas no significan una solución real y efectiva para el problema de fondo, sino que se trata de medidas transitorias, las cuales, a pesar de que fueron solicitadas en dos oportunidades durante el trámite de primera instancia como medidas cautelares, fueron negadas por el Tribunal.

¹⁹² *Ibíd.*, folios 1150 y ss.

La situación en la que se encuentra la población afectada requiere de medidas complejas y estructurales tendientes a la prestación de los servicios públicos en términos de permanencia, suficiencia, salubridad, aceptabilidad, accesibilidad y asequibilidad.

En segundo lugar, las medidas contenidas en los ordinales segundo y tercero de la sentencia objeto de reparos, carecen de idoneidad para alcanzar la protección efectiva de los derechos colectivos invocados, esto es, para garantizar el acceso a los servicios de agua potable y alcantarillado, en la medida en que E.P.M. informó que esa solución no era viable ni siquiera como medida provisional, habida cuenta de las restricciones viales.

Se debe garantizar la prestación de los servicios con un enfoque diferencial, cuidando de no imponer cargas excesivas a las personas más vulnerables y practicando controles detallados en cuanto a la entrega y el cobro del agua. Las órdenes del Tribunal implican trasladar los costos del transporte del agua a la comunidad, la cual está compuesta en un 80% por personas en condición de vulnerabilidad.

De conformidad con los requisitos de distancias y características de los pozos sépticos establecidos en el Reglamento Técnico del Sector Agua Potable y Saneamiento Básico -RAS-, y las densidades máximas para vivienda en el área rural de la jurisdicción de Corantioquia –Resolución N.º 9328 de 20 de marzo de 2007-, resulta imposible implementar los sistemas estacionarios de alcantarillado dispuestos por el Tribunal, en atención a las condiciones físicas de la Vereda Granizal.

Resulta ilógico que las medidas ordenadas sean implementadas siempre que se mantengan las condiciones que impiden la prestación de los servicios de

acueducto y alcantarillado, por cuanto no existe una orden tendiente a que dichas condiciones desaparezcan. En tal virtud, resulta más eficiente y rentable al largo plazo, instalar las redes de acueducto y alcantarillado y efectuar un cobro mediante factura.

De otro lado, la sentencia de primera instancia no previó plazos ni sistemas que permitan verificar o monitorear el cumplimiento de sus órdenes.

Por último, precisó que la incertidumbre sobre la situación jurídica de los terrenos ocupados no implica un obstáculo para adoptar órdenes dirigidas a proteger los derechos colectivos y fundamentales afectados, los cuales dependen de la debida prestación de servicios públicos domiciliarios. Esta actividad, en los términos de la Ley 142 de 1994, goza de prerrogativas especiales, tales como la imposición de servidumbres sobre predios de propiedad privada, en atención a la prevalencia del interés general sobre el particular. En otras palabras, para prestar los servicios públicos que se requieren, no es necesario que los ocupantes de los predios demuestren que tienen un derecho de propiedad sobre los mismos.

Además, queda a salvo el derecho a la indemnización de los propietarios, quienes han manifestado su acuerdo en torno a la ejecución de soluciones para la problemática que aqueja a la población de la Vereda Granizal.

Recalcó que la postura del Tribunal resulta contradictoria en tanto que la incertidumbre sobre la propiedad de los terrenos ocupados, no ha sido un obstáculo para que E.P.M. preste el servicio público de energía eléctrica en el sector afectado, lo cual ha generado en los habitantes la confianza legítima de que su comportamiento se encuentra ajustado a derecho.

VIII.3. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito allegado el 20 de marzo de 2019¹⁹³, interpuso recurso de apelación solicitando que, en lo relativo a dicha autoridad, se revoque la sentencia de primera instancia, se declaren probadas las excepciones planteadas en su defensa, se desestimen las pretensiones de la demanda y no se condene en costas, en atención a los siguientes fundamentos:

Está demostrado que los sectores objeto de amparo se encuentran ubicados por fuera del perímetro urbano de los servicios de acueducto y alcantarillado, establecido en el P.O.T. del Municipio de Bello, es decir, por encima de los tanques de acueducto de E.M.P. que abastecen tal Municipio, por lo tanto, allí no existe infraestructura primaria o matriz para garantizar la condición de presión mínima para la prestación del servicio.

El llamado a intervenir el territorio, incluso en materia de infraestructura de servicios públicos, es el Municipio de Bello.

Los accionantes no acreditaron la titularidad de los predios sobre los cuales se solicita la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Varios estudios indican que las soluciones para la problemática objeto de la controversia, superan la capacidad física, logística y presupuestal de E.P.M.,

¹⁹³ *Ibíd.*, folios 1161 y ss.

motivo por el cual resulta inviable cumplir con las órdenes dictadas por el Tribunal.

Es imposible derivar el agua del Embalse de Piedras Blancas hacia la Vereda Granizal sin afectar la prestación del servicio de acueducto en otros sectores y a los usuarios del Municipio de Medellín. Además, también quedó demostrado que esa agua no es apta para el consumo humano.

No se puede fijar una tarifa diferenciada por la prestación del servicio, debido a que no se cuenta con la información relativa a la vulnerabilidad de los habitantes del sector ni con una metodología para su determinación, en el contexto de una regulación tarifaria. Sin embargo, señaló que el cobro podría realizarse al Municipio de Bello a través de un convenio.

Habiendo hecho un cálculo en relación con el cumplimiento del ordinal segundo de la sentencia de primera instancia, se afirmó que obligar a E.P.M. a efectuar el desplazamiento diario de 50 vehículos en las condiciones del territorio afectado, supone el cierre de las vías de acceso, al igual que un *“riesgo altísimo de accidentalidad ya que los carrotanques podrían volcarse sobre las viviendas [...] de persistir la orden EPM no puede asumir las consecuencias [...] por los accidentes que de ello puedan surgir”*.

Además, E.P.M. tampoco podría cumplir con la orden, toda vez que no cuenta con los carro tanques suficientes –los cuales se encuentran atendiendo otras contingencias- ni con las camionetas suficientes. Asimismo, los altos costos que supondría el cumplimiento de la orden (450 millones de pesos cada seis meses por concepto de bidones o tanques móviles y 27,5 millones de pesos diarios por

concepto de carro tanques) tendrían que ser trasladados a la comunidad. Esta circunstancia atenta contra el componente de accesibilidad económica del derecho fundamental al agua. En atención a todo ello, se precisó que el componente de accesibilidad del derecho fundamental al agua refiere a que las instalaciones respectivas se encuentren al alcance físico de todos los sectores de la población.

El cumplimiento de la orden del Tribunal ocasionaría discriminación frente a la población que no habita en los sectores El Pinar y Manantiales y que también requiere de agua potable.

E.P.M. presta el servicio de alcantarillado dentro del perímetro sanitario que debe coincidir con el perímetro urbano, y lo hace mediante sistemas convencionales de redes, más no a través de pozos sépticos. Además de que no cuenta con la capacidad para implementar ese tipo de soluciones, de conformidad con la Resolución 0330 de 2017, los sectores El Pinar y Manantiales no cumplen con las condiciones adecuadas para que las mismas sean implementadas y tampoco se cuenta con los estudios idóneos para el efecto.

De otro lado, se indicó que la implementación de sistemas como *“los compactos”* requieren de un área de 68 m² para una cobertura de aproximadamente 18 viviendas, lo cual resultaría inviable debido a que tendrían que ser instalados en cada cuadra con la dificultad que supone la conformación urbanística de la zona y la falta de espacios suficientes. Adicionalmente, dichos sistemas podrían generar inestabilidad del terreno por el drenaje de las aguas residuales al subsuelo.

XX. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

IX.1. La coadyuvante, señora **Eleana Saba López Candelario** y el apoderado judicial de la **parte demandante**, mediante escrito enviado el 10 de septiembre de 2019¹⁹⁴, presentaron alegatos de conclusión reiterando la solicitud de que se concedan las pretensiones de la demanda. Además de ello, refirieron lo siguiente:

De conformidad con la Constitución y la ley, cada uno de los demandados está llamado a adoptar las acciones pertinentes para garantizar la prestación de los servicios de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal. Por ello, los argumentos expresados, relativos a las imposibilidades técnicas, administrativas y presupuestales, resultan inadmisibles e injustificables¹⁹⁵. Particularmente, E.P.M. cuenta con la capacidad humana, técnica y presupuestal para realizar los estudios de factibilidad técnica y económica que le permitan adoptar los mejores diseños y soluciones en la zona.

En relación con los cálculos realizados por E.P.M. en orden a establecer el valor de la prestación de los servicios requeridos en las modalidades dispuestas por el Tribunal, reiteró que las órdenes judiciales resultan inidóneas, comoquiera que cada familia tendría que pagar un valor aproximado de \$330.000 mensuales únicamente por el servicio de agua potable, lo cual afecta el derecho al mínimo vital de esas personas, en tanto que ese valor representa un 40% del salario mínimo legal mensual vigente. De otro lado, coincidió con E.P.M. en que el número de pozos que tendrían que instalarse, esto es, alrededor de 2.500,

¹⁹⁴ *Ibíd.*, folios 1226 y ss.

¹⁹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-131 de 2016 M.P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

generaría inestabilidad del suelo de la zona. Por todo ello, insistió en su solicitud de que se ordene la instalación de redes de acueducto y alcantarillado, como una solución duradera, rentable y que verdaderamente protege los derechos conculcados.

Por último, recordó que no está demostrado que la zona afectada esté catalogada como de alto riesgo no mitigable y que, de conformidad con el P.O.T. del Municipio de Bello, el sector El Pinar requiere de acciones de regularización y legalización urbanística a efectos de que se haga beneficiario de la prestación de los servicios públicos.

IX.2. La apoderada judicial de **Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, mediante escrito enviado el 12 de septiembre de 2019¹⁹⁶, presentó alegatos de conclusión reiterando los argumentos y solicitudes expuestos en la contestación de la demanda y en el recurso de apelación, relativos a imposibilidad jurídica en la que se encuentra dicha Entidad para prestar los servicios públicos objeto de la solicitud de amparo.

IX.3. El **Ministerio Público** guardó silencio en esta etapa procesal.

XXI. CONSIDERACIONES DE LA SALA

X.1. Competencia

¹⁹⁶ Folios 1230 y ss. del expediente de la referencia.

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998¹⁹⁷, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁹⁸ y con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999¹⁹⁹, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

X.2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza; o por un agravio o vulneración**, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado²⁰⁰.

¹⁹⁷ “*Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones*”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

¹⁹⁸ “*Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

¹⁹⁹ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

²⁰⁰ Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (finalidad preventiva) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (finalidad preventiva/suspensiva). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los

Tanto la jurisprudencia Constitucional²⁰¹, como de esta Corporación²⁰², ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (finalidad restitutiva).²⁰¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

²⁰² Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): “[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por *“toda persona natural o jurídica”*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones²⁰³ acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”²⁰⁴.

²⁰³ Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional²⁰⁵ como el Consejo de Estado²⁰⁶, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada²⁰⁷, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales²⁰⁸, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados²⁰⁹.

X.3. Planteamiento del problema

²⁰⁵ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

²⁰⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

²⁰⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

²⁰⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

²⁰⁹ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

X.3.1. los ciudadanos Miguel Rodríguez Serrano y Lizardo Correa le atribuyeron a la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (M.V.C.T.); al Departamento de Antioquia; a Empresas Públicas de Medellín (E.P.M. E.S.P.); y al Municipio de Bello – Antioquia, la vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, con la seguridad y salubridad públicas, con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, con el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en razón de la ausencia de sistemas adecuados de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

X.3.2. La Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia encontró acreditada la afectación de los derechos colectivos invocados, debido a que las entidades demandadas han omitido el despliegue de las actividades necesarias para garantizar la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores objeto de la solicitud de amparo.

Sin embargo, el Tribunal consideró que el hecho de que los habitantes de la Vereda Granizal no demostraran el derecho de propiedad sobre los predios ocupados, significaba un impedimento para acceder a las pretensiones dirigidas a restablecer los derechos conculcados. Además, manifestó que, para prestar los servicios públicos requeridos, es necesario determinar las condiciones geológicas, geotécnicas, hidrológicas, edáficas y ambientales que garanticen la ocupación del suelo con usos residenciales.

En ese sentido, mediante sentencia de 14 de marzo de 2019, el Tribunal le ordenó a las autoridades accionadas, como medidas transitorias, que: i) le garantizaran a la población afectada su derecho fundamental al mínimo vital de agua potable, mediante el suministro con carro tanques, bolsas de agua, bidones o “*cualquier otro instrumento conveniente*” –efectuando los cobros correspondientes-; y ii) que le garantizaran a la población afectada el servicio público de alcantarillado, mediante la instalación de pozos sépticos.

X.3.3. Inconformes con la determinación de primera instancia, los dos extremos procesales interpusieron recursos de apelación en los siguientes términos:

iii) La parte demandante consideró que las órdenes dictadas por el *a quo* no están dirigidas al establecimiento de las condiciones necesarias para que se presten los servicios públicos de acueducto y alcantarillado de manera idónea y, en consecuencia, se protejan de manera efectiva los derechos conculcados. Además, aseguró que en el caso concreto el operador judicial no se encuentra ante ningún tipo de imposibilidad para dictar las medidas de amparo que se consideran idóneas.

iv) En cuanto a la parte demandada, de un lado, la Alcaldía Municipal de Bello precisó que las órdenes judiciales deben ser asumidas por E.P.M. en tanto que, a diferencia de esta empresa, el Ente Territorial carece de la capacidad necesaria para prestar los servicios públicos requeridos. De otro lado, E.P.M. manifestó que, desde los puntos de vista jurídico y técnico, se encuentra imposibilitada para prestar los servicios públicos solicitados, toda vez que la zona afectada se ubica por fuera del ámbito de sus competencias y, además, debido a la ekística del sector, resultaría arriesgado, inviable y costoso, cumplir con las órdenes del Tribunal.

Es de destacar que las autoridades accionadas no cuestionaron el hecho de que los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, carecen de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado; esto es, el hecho generador de la vulneración de los derechos invocados, cuya afectación fue advertida y declarada por el juez de primera instancia.

X.3.4. Así las cosas, le corresponde a la Sala determinar si *¿la perturbación de los derechos colectivos invocados, por cuenta de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, le es atribuible a las autoridades accionadas?*

En ese sentido, la Sala precisará los ámbitos de acción de las autoridades comprometidas, a fin de ejecutar las medidas que permitirían amparar el ejercicio adecuado de los derechos conculcados.

Previo a la resolución del caso concreto, la Sala considera necesario hacer referencia: a los derechos relacionados con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico ([X.4.]); al derecho humano al agua ([X.5.]); a los derechos colectivos relacionados con la salubridad pública y el acceso a una infraestructura de servicios que garantice su ejercicio ([X.6.]); a la regulación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado ([X.7.]); y a las competencias de las autoridades involucradas en materia de servicios públicos ([X.8.]).

X.4. El derecho a gozar de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico

El artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966 y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968²¹⁰, dispone que “[...] [l]os *Estados Partes* [...] *reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental* [...]”. Así pues, a efectos de asegurar la plena efectividad de este derecho, los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para lograr, entre otros objetivos, “[...] *[e]l mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente* [...]”²¹¹. [Subraya la Sala].

Con la expedición del Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de diciembre 18 de 1974)²¹², en Colombia se estableció en materia ambiental el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano. Asimismo, la Constitución Política de 1991 clasifica el medio ambiente dentro de la categoría de derecho colectivo (art. 79 CP), el cual es objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (art. 88 CP).

²¹⁰ “por la cual se aprueban los “*Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en votación Unánime, en Nueva York, el 16 de diciembre de 1966*””.

²¹¹ Cfr. Corte Constitucional, sentencia T-1077 de 12 de diciembre de 2012 (M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub): “[...]. Así pues, de conformidad con la interpretación que el Comité DESC ha dado del derecho a la salud, el amparo de éste conlleva, entre otras obligaciones, la de proteger el medio ambiente. [...]”

²¹² Decreto 2811 de 1974 “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”.

La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “[...] *ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]*”²¹³.

Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: **(i)** la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano de 1972; **(ii)** el Informe Brundtland o “Nuestro Futuro Común” de 1987; **(iii)** la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; **(iv)** la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo de 2002; **(v)** la Conferencia de 2012 sobre Desarrollo Sostenible; **(vi)** la Cumbre de París de 2015 sobre Cambio Climático, entre otros.

Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

²¹³ Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

La regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han promulgado normas, de diferentes categorías, dirigidas a fortalecer su protección, a saber:

El Decreto 2811 de 1974²¹⁴, “*Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*”, reconoce que es necesaria la implementación de medidas y acciones tendientes a preservar, restaurar y conservar el medio ambiente.

Por su parte, la Ley 99 de 1993 establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales:

(i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo;

(ii) en la utilización de los recursos hídricos el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso;

²¹⁴ “ARTICULO 2o. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. 2o. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. 3o. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente”.

(iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica y las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución;

(iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables;

(v) el paisaje, por ser patrimonio común, deberá ser protegido;

(vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia, son de obligatorio cumplimiento; y

(vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y **los recursos naturales como** el suelo, el agua, **la atmósfera**, la flora, la fauna, etc., **los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin**

comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades²¹⁵.

Es así como, recientemente, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017²¹⁶, señaló lo siguiente:

*“[...] Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a **“aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”**²¹⁷. En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. [...]”²¹⁸⁻²¹⁹.*

“[...] la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y

²¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015. M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio.

²¹⁶ Rad. N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP)

²¹⁷ T-453/98 M.P. Alejandro Martínez Caballero y T-851/10 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

²¹⁸ T-863A/99 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

²¹⁹ Aparte citado en la sentencia T-707/12, Referencia: expediente T-3.056.570. Magistrado Ponente:

Luis Ernesto Vargas Silva. Bogotá, DC., 11 de septiembre de 2012.

*como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos*²²⁰ (Artículo 366 C.P.)” [...]”²²¹.

*“La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección [...]”*²²²²²³.

En el mismo sentido, esta Sección ha considerado, en cuanto al **derecho al goce de un ambiente sano**, lo siguiente:

“[...] La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos, dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

*Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, **el equilibrio de los ecosistemas**, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]”*²²⁴. [Subraya la Sala].

²²⁰ Sentencia T-254/93. Antonio Barrera Carbonell.

²²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2001. Referencia: expediente LAT-191. Magistrado Ponente: Dr. Jaime Araujo Rentería. Bogotá, D.C., 28 de junio de 2001.

²²² Consultar, entre otras, las Sentencias T411/92 y T-046/99.

²²³ Aparte citado en la Sentencia C-671 de 2001.

²²⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso.

En relación con el desarrollo económico y el derecho a un medio ambiente sano y a un equilibrio ecológico, la Corte constitucional ha manifestado que “[...] *la Constitución Política de Colombia, con base en un avanzado y actualizado marco normativo en materia ecológica, es armónica con la necesidad mundial de lograr un desarrollo sostenible, pues no sólo obliga al Estado a planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales sino que además, al establecer el llamado tríptico económico determinó en él una función social, a la que le es inherente una función ecológica, encaminada a la primacía del interés general y del bienestar comunitario. Del contenido de las disposiciones constitucionales citadas se puede concluir que el Constituyente patrocinó la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico*”²²⁵. [Subraya la Sala].

En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] **(i)** *derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); **(ii)** de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); **(iii)** de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras); **(iv)** de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo*

²²⁵ Corte Constitucional, sentencias C-519 de 21 de noviembre de 1994 (M. P: Vladimiro Naranjo Mesa); C-035, 298, 389 y 445 de 2016; C-127, SU-095 y C-127 de 2018, entre otras.

sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y **(v)** de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”²²⁶.

Asimismo, la Corte Constitucional en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, ha expresado lo siguiente:

“[...] La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, “ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer”, toda vez que “[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”²²⁷.

De lo anterior se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de

²²⁶ Consejo de Estado, Sección primera. C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP).

²²⁷ Corte Constitucional, Sentencia C- 632 de 2011.

deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

X.5. El derecho humano al agua

X.5.1. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en el numeral primero de su artículo 25 se establece que “[t]**oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación**, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. [Resalta la Sala].

X.5.2. La Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948, en su artículo XI establece el derecho a la preservación de la salud y al bienestar al indicar que “[t]**oda persona tiene derecho a que su salud sea preservada por medidas sanitarias y sociales, relativas a la alimentación**, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, correspondientes al nivel que permitan los recursos públicos y los de la comunidad”. [Resalta la Sala].

X.5.3. A su turno, los convenios de Ginebra relativos “al trato debido a los prisioneros de guerra” (III) y a “la protección debida a las personas civiles en

tiempo de guerra” (IV) de 1949²²⁸, establecen una serie de disposiciones²²⁹ encaminadas a salvaguardar el derecho que le corresponde a toda persona de acceder al agua potable en cantidades suficientes para alimentación, higiene y aseo personal diario, limpieza y lavado de ropa, **así como las instalaciones y facilidades adecuadas**, a efectos de prevenir enfermedades y garantizar un buen estado de salud.

X.5.4. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado el 16 diciembre de 1966 por la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas y ratificado por Colombia el 29 de octubre de 1969²³⁰, indica en sus artículos 11 y 12 que los Estados parte están en la obligación de tomar las medidas apropiadas para asegurar el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, mejorando de forma continua las condiciones de existencia en aspectos como alimentación, vestido y vivienda adecuados y salud física y mental.

X.5.5. La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición, aprobada el 16 de noviembre de 1974 por la Conferencia Mundial de la Alimentación, convocada por la Asamblea General en su resolución 3180 (XXVIII) de 17 de diciembre de 1973; y que hizo suya la Asamblea General en su resolución 3348 (XXIX) de 17 de diciembre de 1974, precisa que:

²²⁸ Ley 5ª de 26 de agosto de 1960, “*Por la cual se aprueban el acta final y los convenios suscritos por la conferencia diplomática de Ginebra del 12 de agosto de 1949*”.

²²⁹ Artículos 20 –modalidades de evacuación–, 26 –alimentación–, 29 –higiene– y 46 –Condiciones del Convenio III, y artículos 85 –alojamiento, higiene–, 89 –alimentación– y 127 –condiciones–.

²³⁰ Mediante la Ley 74 de 26 de diciembre de 1968, Colombia incorporó al orden interno los Pactos Internacionales de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y de Derechos Civiles y Políticos, así como el Protocolo Facultativo de este último.

“1. Todos los hombres, mujeres y niños tienen el derecho inalienable a no padecer de hambre y malnutrición a fin de poder desarrollarse plenamente y conservar sus capacidades físicas y mentales. La sociedad posee en la actualidad recursos, capacidad organizadora y tecnología suficientes y, por tanto, la capacidad para alcanzar esta finalidad. En consecuencia, la erradicación del hambre es objetivo común de todos los países que integran la comunidad internacional, en especial de los países desarrollados y otros que se encuentran en condiciones de prestar ayuda.

[...].

5. Hoy más que nunca, la utilización de los recursos marinos y de las aguas interiores cobra importancia, como nueva fuente de alimentos y de bienestar económico. Por lo tanto, se deben tomar medidas para promover una explotación racional de estos recursos, preferiblemente para consumo humano directo, con objeto de contribuir a satisfacer las necesidades de alimentos de todos los pueblos.

[...].

9. A fin de asegurar una adecuada conservación de los recursos naturales que se utilizan o podrían utilizarse para la producción de alimentos, todos los países deben colaborar a fin de facilitar la conservación del medio ambiente, inclusive el medio marino.

10. Todos los países desarrollados, y aquellos que estén en condiciones de hacerlo, deberán colaborar técnica y financieramente con los países en desarrollo en sus esfuerzos por ampliar los recursos de tierra y agua para la producción agrícola, y para asegurar un rápido aumento de la disponibilidad, a costo razonable, de insumos agrícolas, como fertilizantes y otros productos químicos, semillas de alta calidad, crédito y tecnología. A este respecto, es también importante la cooperación entre los países en desarrollo

[...]”. [Resalta la Sala].

X.5.6. El “*Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional*” de 1977, establece que las personas privadas de la libertad “[...] recibirán, en la misma medida que la población local, alimentos y agua potable y disfrutarán de garantías de salubridad e higiene [...]”²³¹. De igual forma, el Protocolo precisa que, en el marco de un conflicto armado no internacional, “[...] [q]ueda prohibido, como método de combate, hacer padecer hambre a las personas civiles. En consecuencia, **se prohíbe atacar, destruir, sustraer o inutilizar con ese fin los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil, tales como los artículos alimenticios y las zonas agrícolas que los producen, las cosechas, el ganado, las instalaciones y reservas de agua potable y las obras de riego**”²³². [Resalta la Sala].

X.5.7. La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 18 de diciembre de 1979, advierte que “[l]os Estados Partes tendrán en cuenta los problemas especiales a que hace frente la mujer rural y el importante papel que desempeña en la supervivencia económica de su familia, incluido su trabajo en los sectores no monetarios de la economía, y tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar la aplicación de las disposiciones de la presente Convención a la mujer en las zonas rurales. [...]”.

En tal virtud, los Estados Partes deberán adoptar “[...] todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer en las zonas rurales a

²³¹ Artículo 5.º, literal b).

²³² Artículo 14.

*fin de asegurar en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres, su participación en el desarrollo rural y en sus beneficios, y en particular **le asegurarán el derecho a [...] [g]ozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua, el transporte y las comunicaciones***²³³. [Resalta la Sala].

X.5.8. El “Protocolo de San Salvador” de 17 de noviembre de 1988, adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establece que “[...] [t]oda persona tiene derecho a la salud, entendida como el disfrute del más alto nivel de bienestar físico, mental y social. [...]”²³⁴; “[...] **a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos.** [...]”²³⁵; al igual que “[...] a una **nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.** [...]”. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia”²³⁶. [Resalta la Sala].

X.5.9. El artículo 24 de la Convención sobre los Derechos del Niño de 20 de noviembre de 1989, señala que “[...] [l]os Estados Partes reconocen el derecho del niño al **disfrute del más alto nivel posible de salud** [...] asegurarán la plena

²³³ Artículo 14, numerales 1 y 2, literal h).

²³⁴ Artículo 10. Derecho a la Salud.

²³⁵ Artículo 11. Derecho a un Medio Ambiente Sano.

²³⁶ Artículo 12. Derecho a la Alimentación.

aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para [...] **[c]ombatir las enfermedades y la malnutrición** en el marco de la atención primaria de la salud **mediante**, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y **el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;** [...]”²³⁷. [Resalta la Sala].

X.5.10. La Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de 20 de noviembre de 13 de diciembre de 2006²³⁸, señala que “[...] [l]os Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye **alimentación**, vestido y vivienda adecuados, y a **la mejora continua de sus condiciones de vida**, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad. [Adicionalmente] [...] reconocen el derecho de las personas con discapacidad a la protección social y a gozar de ese derecho sin discriminación por motivos de discapacidad, y adoptarán las medidas pertinentes para proteger y promover el ejercicio de ese derecho, entre ellas: a) **Asegurar el acceso en condiciones de igualdad de las personas con discapacidad a servicios de agua potable** y su acceso a servicios, dispositivos y asistencia de otra índole adecuados a precios asequibles para atender las necesidades relacionadas con su discapacidad; [...]”²³⁹. [Resalta la Sala].

²³⁷ Artículo 24. numerales 1 y 2, literal c).

²³⁸ Ley 1346 de 31 de julio de 2009 “Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006”.

²³⁹ Artículo 28. numerales 1 y 2, literal a).

X.5.11. La Observación General N.º 15 del derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU de 2002, establece que **el agua es un recurso natural limitado; un bien público social y cultural fundamental para la vida y la salud y una garantía indispensable para asegurar un nivel de vida adecuado en la medida en que es una de las condiciones esenciales para la supervivencia.**

En tanto que **el agua es imprescindible para desarrollar actividades cotidianas dirigidas a evitar el hambre, las enfermedades y la muerte y satisfacer necesidades de consumo, cocina, saneamiento e higiene personal y doméstica, el derecho a acceder a ella necesariamente implica la realización de otros derechos humanos tales como la vida, la salud, la higiene ambiental, la alimentación, la dignidad humana, la vida cultural, la subsistencia, la educación, la vivienda, el trabajo, la intimidad, la protección contra tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la igualdad de género, la erradicación de la discriminación, entre otros**²⁴⁰.

²⁴⁰ El Derecho al Agua. Folleto Informativo N.º 35. Naciones Unidas, Derechos Humanos, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos; ONU HABITAT; Organización Mundial de la Salud. *“Si bien el acceso a servicios de saneamiento aún no se ha reconocido como un derecho independiente, un número creciente de declaraciones nacionales, regionales e internacionales y de legislaciones nacionales parecen indicar un avance en esa dirección. La Experta independiente sobre la cuestión de las obligaciones de derechos humanos relacionadas con el acceso al agua potable y el saneamiento ha expresado su apoyo al reconocimiento del saneamiento como un derecho aparte (véase A/HRC/12/24)”*.

- Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua, celebrada en Mar del Plata (Argentina) en 1977

- Programa 21, aprobado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992.

- Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo de 1994.

- Programa de Hábitat, aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) en 1996.

- Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, aprobada en 1979.

- Observación general N.º 6 (1982) del Comité de Derechos Humanos.

El derecho humano al agua **contiene las garantías de disponibilidad efectiva, suficiente, de calidad, salubre, aceptable, continua, accesible física y económicamente, progresiva, sin discriminación y con especial atención a personas y grupos que tradicionalmente han tenido dificultades para ejercer el derecho, tales como, mujeres, niños, minorías, indígenas, refugiados, asilados, desplazados internos, trabajadores migrantes, presos y detenidos, pobres y marginados**²⁴¹.

Frente al derecho al agua, los Estados parte asumieron las obligaciones de: i) respetar: la cual supone abstenerse de injerir directa o indirectamente en el ejercicio del derecho al agua, negando o restringir su acceso, contaminando o afectando las instalaciones y reservas de agua potable; ii) proteger: impidiendo que terceros menoscaben de cualquier forma el disfrute del derecho al agua; y iii) cumplir o realizar: **facilitando el acceso al agua mediante la adopción de medidas de carácter positivo; promoviendo medidas para que se difunda**

-
- Convenio N° 161 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre los servicios de salud en el trabajo, aprobado en 1985.
 - Convención sobre los Derechos del Niño, aprobada en 1989.
 - Observación general N° 14 (2000) del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
 - Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad, aprobada en 2006.
 - Recomendación Rec(2001)14 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la Carta Europea de Recursos Hídricos.
 - Mensaje de Beppu, primera Cumbre del Agua Asia-Pacífico, Beppu (Japón), 3 y 4 de diciembre de 2007.
 - Declaración de Abuja, aprobada en la Primera Cumbre América del Sur-África, en 2006.

²⁴¹ *Ibíd.*, “El enfoque del suministro de agua potable y de servicios de saneamiento desde la perspectiva de los derechos humanos puede servir para impulsar la movilización de las personas, en particular de los pobres y los marginados, informarlas sobre los derechos que las asisten por ley y empoderarlas para que los ejerzan. El enfoque basado en los derechos humanos aporta un nuevo paradigma al sector de los recursos hídricos: el abastecimiento de agua potable deja de ser una obra de beneficencia, para convertirse en un derecho legal, con el ser humano como elemento central”. [Resalta la Sala].

<https://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet35sp.pdf>

la información adecuada relativa a su uso higiénico, se protejan las fuentes de agua y se reduzcan los desperdicios; y garantizando el acceso cuando las personas, por razones ajenas a su voluntad, no están en condiciones de ejercer por sí mismos el derecho con los medios disponibles.

En el numeral 37 de la Observación, el Comité identificó las siguientes obligaciones básicas en relación con el derecho al agua, las cuales tienen efecto inmediato:

*“a) Garantizar el acceso a la **cantidad esencial mínima** de agua que sea **suficiente y apta** para el uso personal y doméstico y prevenir las enfermedades;*

*b) Asegurar el derecho de acceso al agua y las instalaciones y servicios de agua sobre una base **no discriminatoria, en especial a los grupos vulnerables o marginados**;*

*c) Garantizar el acceso físico a instalaciones o servicios de agua que proporcionen un suministro **suficiente** y regular de **agua salubre**; **que tengan un número suficiente de salidas de agua para evitar unos tiempos de espera prohibitivos**; y que se encuentren a una distancia razonable del hogar;*

*d) Velar por que **no se vea amenazada la seguridad personal** cuando las personas tengan que acudir a obtener el agua;*

*e) Velar por una **distribución equitativa** de todas las instalaciones y servicios de agua disponibles;*

*f) **Adoptar y aplicar una estrategia y un plan de acción nacionales sobre el agua para toda la población**; la estrategia y el plan de acción deberán ser elaborados y periódicamente revisados en base a un proceso participativo y transparente; deberán*

*prever métodos, como el establecimiento de indicadores y niveles de referencia que permitan seguir de cerca los progresos realizados; el proceso mediante el cual se conciben la estrategia y el plan de acción, así como el contenido de ambos, **deberán prestar especial atención a todos los grupos vulnerables o marginados**;*

*g) **Vigilar el grado de realización, o no realización, del derecho al agua;***

*h) **Poner en marcha programas de agua destinados a sectores concretos y de costo relativamente bajo para proteger a los grupos vulnerables y marginados**;*

*i) **Adoptar medidas para prevenir, tratar y controlar las enfermedades asociadas al agua, en particular velando por el acceso a unos servicios de saneamiento adecuados***". [Resalta y subraya la Sala].

Para el caso bajo estudio, la Sala considera fundamental referirse al elemento de **accesibilidad** del contenido normativo del derecho humano al agua, según el cual "[...] [e]***/ agua y las instalaciones y servicios de agua deben ser accesibles a todos, sin discriminación alguna, dentro de la jurisdicción del Estado Parte***". Una de las cuatro dimensiones del componente de accesibilidad del derecho al agua, es el de **no discriminación**, cuyo tenor indica que "[...] [e]***/ agua y los servicios e instalaciones de agua deben ser accesibles a todos de hecho y de derecho, incluso a los sectores más vulnerables y marginados de la población, sin discriminación alguna por cualquiera de los motivos prohibidos***"²⁴². [Resalta la Sala].

En tal virtud, la Observación N.º 44 advierte que constituye una violación a la obligación de "***cumplir***" o "***respetar***" del derecho humano al agua,

²⁴² II. CONTENIDO NORMATIVO DEL DERECHO AL AGUA, Observación N.º 12, literal c), numeral iii).

circunstancias como las siguientes: “***no adoptar o ejecutar una política nacional sobre el agua encaminada a garantizar a todos el derecho al agua;*** [...] *asignar fondos insuficientes o asignarlos en forma incorrecta, con el resultado de menoscabar el disfrute del derecho al agua por personas o grupos, especialmente los vulnerables o marginados;* [...] ***no vigilar el grado de realización del derecho al agua a nivel nacional,*** por ejemplo estableciendo indicadores y niveles de referencia; [...] ***no adoptar medidas contra la distribución no equitativa de las instalaciones y los servicios de agua;*** [...] *no lograr que todos disfruten del derecho al agua en el nivel mínimo indispensable*”²⁴³, entre otras. [Resalta y subraya la Sala].

X.5.12. Ahora bien, la Corte Constitucional, mediante sentencia C-450 de 4 de octubre de 1995 (M.P.: Antonio Barrera Carbonell), expresó que “[e]l carácter esencial de un servicio público se predica, cuando las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales. [...]”.

Asimismo, la Sala Sexta de Revisión de la misma Corporación, en sentencia T-622 de 10 de noviembre de 2016 (M.P.: Jorge Iván Palacio Palacio), indicó que “el agua es un recurso vital para el ejercicio de derechos fundamentales al ser humano y para la preservación del ambiente[127]” y, de tal forma “(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[128]; (ii) el agua es patrimonio de la nación, un bien de uso público y un derecho

²⁴³ IV. VIOLACIONES, Observación N.º 44, literal c), numerales i), ii), iii), iv) y vi).

fundamental[129]; (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[130]; (iv) el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental, en tanto su afectación lesiona gravemente garantías fundamentales, entre otras, a la vida digna, la salud y el medio ambiente[131]". [Subraya la Sala].

La Corte precisó que el derecho fundamental al agua se hace efectivo mediante el cumplimiento de distintas obligaciones a cargo del Estado, tales como: "(i) garantizar la disponibilidad, accesibilidad y calidad del recurso[132]; (ii) expedir leyes dirigidas a la realización de los derechos fundamentales al agua y a un ambiente sano en todos los órdenes -social, económico, político, cultural, etc.-, no solamente en el contexto de controversias subjetivas que se sometan a la jurisdicción[133]; (iii) ejercer un control sumamente riguroso sobre las actividades económicas que se desarrollan en sitios que por expresión natural son fuentes originales de agua[134]". Por último, la Corte concluyó:

"En suma, la jurisprudencia reseñada permite concluir que si bien el derecho al agua no está previsto en la Constitución como un derecho fundamental, la Corte Constitucional sí lo considera como tal por cuanto hace parte del núcleo esencial de derecho a la vida en condiciones dignas no solo cuando está destinado al consumo humano sino en tanto es parte esencial del medio ambiente y resulta necesaria para la vida de los múltiples organismos y especies que habitan el planeta y, por supuesto, para las comunidades humanas que se desarrollan a su alrededor [...]. En este sentido, reitera la Sala, el derecho al agua tiene una doble dimensión en tanto derecho fundamental como servicio público esencial". [Subraya la Sala].

Mediante sentencia T-100 de 17 de febrero de 2017 (M.P.: Alberto Rojas Ríos), la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional recordó que el agua se

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

De igual forma, la misma Sala de Revisión, en sentencia T-338 de 19 de mayo de 2017 (M.P.: Alberto Rojas Ríos), precisó que “[...] si bien el derecho al agua no fue contemplado expresamente dentro del catálogo de derechos fundamentales que estableció el Constituyente, se le ha reconocido como tal a través de instrumentos que integran el bloque de constitucionalidad[21] y del desarrollo jurisprudencial, habida cuenta de que el acceso al líquido es condición de posibilidad para la satisfacción de las necesidades más elementales del ser humano como la alimentación, la conservación de la salud, la higiene y la vivienda adecuada; de modo que la disponibilidad de un mínimo de agua potable es presupuesto esencial para la vida en condiciones de dignidad”. Y continuó:

“El derecho al agua, como garantía fundamental autónoma, ha sido entendido a partir del reconocimiento de que la falta de este recurso priva a todo ser humano de la posibilidad de asegurar su existencia, de suerte que, aun cuando se destaca la indisoluble relación que hay entre el acceso al mismo y el ejercicio de otros derechos, hoy en día se ha admitido que es justiciable por sí solo (...). De lo anterior se extrae que el derecho al agua impone responsabilidades al Estado en, por lo menos, dos dimensiones: por una parte, está llamado a desplegar acciones de prevención, control, regulación e intervención para la salvaguarda del ambiente, en tanto el equilibrio de los ecosistemas es la fuente de los recursos hídricos; y, por la otra, debe garantizar el abastecimiento para que todas las personas puedan disfrutar de un consumo básico del líquido en términos de disponibilidad, calidad y accesibilidad”. [Subraya la Sala].

La Sala Sexta de Revisión del mismo Tribunal, mediante sentencia T-475 de 21 de julio de 2017 (M.P.: Iván Humberto Escrucería Mayolo), manifestó que “[e]l fundamento jurídico de este derecho, además de reposar en varios textos de tratados internacionales sobre derechos humanos, supone que a cada ciudadano se le proteja, respete y garantice las siguientes tres facetas de este derecho: (i) el derecho a disponer, y a (ii) acceder a cantidades suficientes de agua, y además, que el mismo sea (iii) de calidad “para los usos personales y domésticos.”[20].

X.6. Los derechos colectivos relacionados con la salubridad pública y el acceso a la correspondiente infraestructura de servicios

La Constitución Política de 1991, en su artículo 366, consagró el mejoramiento de la calidad de vida de la población como una de las finalidades del Estado Social y Democrático de Derecho, para lo cual fijó en cabeza de las entidades del Estado, el objetivo prioritario de solucionar las necesidades insatisfechas de las personas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable.

En consideración al fundamento constitucional expuesto, la Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 15 de mayo de 2014, se refirió a la trascendencia y el impacto que tienen los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas sobre otros bienes constitucionalmente protegidos, así como a las conductas activas y omisivas que supone su garantía y responsabilidad:

*“La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, son aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la **vida** y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la **dignidad humana***

o la libertad, ello se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de **asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”**. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del **principio de solidaridad**, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria”²⁴⁴.

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, **el derecho colectivo a la salubridad pública “se puede garantizar desde una perspectiva de abstención** (negativa o de impedir una conducta) **o de**

²⁴⁴ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de octubre de 2009, Rad. No. 19001-23-31-000-2005-00067-01. C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

promoción (activa o de realización de un comportamiento) **en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública**²⁴⁵. En consecuencia, es claro para la Sala que **su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa** (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), **como pasiva** (omisión administrativa) **de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva**²⁴⁶. [Resalta la Sala].

Posteriormente, la misma Sección, mediante sentencia de 8 de junio de 2017²⁴⁷, se refirió a la salubridad pública en los siguientes términos:

*“Sobre el concepto de **“salubridad pública”** ha sostenido esta Sección, de manera coincidente con la Corte Constitucional:*

*“En diferentes ocasiones la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los conceptos de seguridad y **salubridad públicas**; los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las **obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.**”²⁴⁸. [...]. Es decir, que al momento de ponerse en funcionamiento determinados proyectos de los cuales se pueda derivar algún perjuicio para los ciudadanos, se deben realizar los estudios previos y tomar las medidas conducentes para evitar que se produzca un impacto negativo en las condiciones de salud y seguridad de los asociados*²⁴⁹. [Resalta la Sala].

²⁴⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera - Subsección C, sentencia de 26 de noviembre de 2013, Rad. No. 25000-23-24-000-2011-00227-01(AP). C.P.: Enrique Gil Botero.

²⁴⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP). C.P: Guillermo Vargas Ayala.

²⁴⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 8 de junio de 2017, Rad. No. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). C.P: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²⁴⁸ “...Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria. [...]”.

²⁴⁹ Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 15 de julio de 2004. AP 1834. C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

Ahora bien, específicamente, sobre la relación existente entre la salubridad pública y la infraestructura correspondiente, la Sección Cuarta de esta Corporación ha sostenido que:

*“El derecho colectivo invocado como vulnerado en la presente acción es el del **“acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública”**. Es un servicio público a cargo del Estado cuya finalidad es disminuir la morbilidad, es decir, la proporción de personas que enferman en un sitio y tiempo determinado. Ahora bien, el derecho invocado hace alusión igualmente a la palabra **“infraestructura”** la cual debe entenderse como un conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización, en este caso, para la buena gestión de la salubridad pública [...]*²⁵⁰. [Resalta la Sala].

Luego, entonces, la garantía de ese derecho colectivo parte fundamentalmente de la disponibilidad de la correspondiente infraestructura de servicios²⁵¹.

X.7. La regulación referente a los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado²⁵²

Conforme al artículo 49 de la Constitución Política²⁵³, el saneamiento ambiental es un servicio público a cargo del Estado, cuya prestación goza de prioridad y se rige por los principios de eficiencia, universalidad, solidaridad, equidad y calidad.

²⁵⁰ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 14 de noviembre de 2002. AP- 533. C.P.: Ligia López Díaz. En este fallo se discutía la naturaleza colectiva que podía detentar la expectativa de los enfermos de VIH de acceder a instalaciones y medios hospitalarios.

²⁵¹ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010, Rad. No. 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). C.P.(E): María Claudia Rojas Lasso.

²⁵² Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias de 26 de noviembre de 2015, Rad. N.º 76001-23-31-000-2010-01545-01(AP), C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés; 18 de septiembre de 2015, Rad. N.º 05001-23-31-000-2011-00032-01(AP), C. P.: Guillermo Vargas Ayala; 6 de septiembre de 2012, Rad. N.º 76001-23-31-000-2011-00314 01(AP) y 18 de agosto de 2011, Rad. N.º 47001-23-31-000-2004-00454-01(AP), C. P.: María Claudia Rojas Lasso.

²⁵³ “Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud”. Véase también los artículos 356, 357 y 366.

Este servicio guarda estrecha relación con el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y con el deber universal de proteger la diversidad e integridad del ambiente, el cual se concreta en la prevención y control de los factores de deterioro ambiental²⁵⁴, tales como la contaminación de los recursos naturales renovables o la acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios²⁵⁵. En ese sentido, los servicios públicos domiciliarios como los de acueducto y alcantarillado, estarán orientados a garantizar el saneamiento ambiental mediante, entre otros, el manejo integral de los residuos y las aguas residuales o vertimientos, toda vez que, al tenor de la Constitución y la ley, los servicios públicos tienen como propósito realizar los fines esenciales del Estado.

La Ley 142 de 11 de julio de 1994, *“por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”*, en su artículo 1° dispuso que **la misma se aplica “[...] a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y la telefonía local móvil en el sector rural; a las actividades que realicen las personas prestadoras de servicios públicos de que trata el artículo 15 de la presente Ley, y a las actividades complementarias definidas en el Capítulo II del presente título y a los otros servicios previstos en normas especiales de esta Ley”. [Resalta la Sala].**

²⁵⁴ Artículos 8.º; 79; 80 y 95, numerales 1.º y 8.º.

²⁵⁵ Decreto Ley 2811 de 1974: Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente. Artículo 8.º.

En ese orden, la Ley expresa el deber del Estado de intervenir en los servicios públicos a efectos de atender de manera prioritaria las necesidades básicas insatisfechas en materia de **agua potable** y **saneamiento básico**²⁵⁶.

El artículo 14 de la misma regulación definió los siguientes conceptos relevantes:

*“14.19. SANEAMIENTO BÁSICO. Son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de **alcantarillado** y aseo.*

[...].

14.22. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ACUEDUCTO. Llamado también servicio público domiciliario de agua potable. Es la distribución municipal de agua apta para el consumo humano, incluida su conexión y medición. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias tales como captación de agua y su procesamiento, tratamiento, almacenamiento, conducción y transporte.

14.23. SERVICIO PÚBLICO DOMICILIARIO DE ALCANTARILLADO. Es la recolección municipal de residuos, principalmente líquidos, por medio de tuberías y conductos. También se aplicará esta Ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento y disposición final de tales residuos.

(...)”^[257]. [Resalta la Sala].

El Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974, “[p]or el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”,

²⁵⁶ Artículo 2.3.

²⁵⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 20 de marzo de 2002. Rad. Núm: 11001-03-24-000-2000-00030-01(7259). C. P: Olga Inés Navarrete Barreto.

en su artículo 134 resalta la estrecha relación que existe entre los servicios públicos de acueducto y alcantarillado y la importancia que ello supone para los seres vivos:

“Artículo 134.- Corresponde al Estado garantizar la calidad del agua para consumo humano y, en general, para las demás actividades en que su uso es necesario. Para dichos fines deberá:

a) Realizar la clasificación de las aguas y fijar su destinación y posibilidades de aprovechamiento mediante análisis periódicos sobre sus características físicas, químicas y biológicas. A esta clasificación se someterá toda utilización de aguas;

b) Señalar y aprobar los métodos técnicos más adecuados para los sistemas de captación, almacenamiento, tratamiento y distribución del agua para uso público y privado;

c) Ejercer control sobre personas naturales o jurídicas, públicas o privadas, para que cumplan las condiciones de recolección, abastecimiento, conducción y calidad de las aguas;

d) Fijar requisitos para los sistemas de eliminación de excretas y aguas servidas;

e) Determinar, previo análisis físico, químico y biológico, los casos en que debe prohibirse, condicionarse o permitirse el vertimiento de residuos, basuras, desechos y desperdicios en una fuente receptora;

f) Controlar la calidad del agua, mediante análisis periódicos, para que se mantenga apta para los fines a que está destinada, de acuerdo con su clasificación;

g) Determinar los casos en los cuales será permitida la utilización de aguas negras y prohibir o señalar las condiciones para el uso de estas;

h) Someter a control las aguas que se conviertan en focos de contaminación y determinar las actividades que quedan prohibidas, con especificación de área y de tiempo, así como de las medidas para la recuperación de la fuente;

i) Promover y fomentar la investigación y el análisis permanente de las aguas interiores y de las marinas, para asegurar la preservación de los ciclos biológicos y el normal desarrollo de las especies, y para mantener la capacidad oxigenante y reguladora del clima continental.

[...]. [Resalta la Sala].

X.7.1. En lo relacionado con el servicio público domiciliario de **acueducto o agua potable**, el Decreto 2811 advierte que “[...] [s]erán objeto de protección y control especial: [...] Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos; [...]”²⁵⁸.

De otro lado, la Ley 9ª de 24 de enero de 1979, “por la cual se dictan medidas sanitarias”, ordena que “[t]oda agua para consumo humano debe ser potable cualesquiera que sea su procedencia”²⁵⁹. “Después de potabilizada el agua debe conducirse en tal forma que se evite su contaminación”²⁶⁰. [Resalta la Sala].

Además, “[e]n la determinación de las características deseables y admisibles de las aguas deberá tenerse en cuenta, por lo menos, uno de los siguientes criterios: a) La preservación de sus características naturales; b) La conservación de ciertos límites acordes con las necesidades del consumo

²⁵⁸ Artículo 137.

²⁵⁹ Artículo 69.

²⁶⁰ Artículo 70.

*humano y con el grado de desarrollo previsto en su área de influencia; c) El mejoramiento de sus características hasta alcanzar las calidades para el consumo humano y las metas propuestas para un conveniente desarrollo en el área de influencia*²⁶¹. [Resalta la Sala].

Dicha ley, en cuanto a las aguas superficiales, indica que “[l]as **entidades encargadas de la entrega del agua potable al usuario velará por la conservación y control en la utilización de la fuente de abastecimiento, para evitar el crecimiento inadecuado de organismos, la presencia de animales y la posible contaminación por otras causas**”²⁶². Y al respecto de las aguas subterráneas, ordena que “[p]ara **evitar la contaminación del agua subterránea por: [...] aguas residuales o contaminadas [...] y otras causas; se deberán tomar las medidas higiénicas y de vigilancia necesarias para el correcto aprovechamiento de los pozos para agua potable**”²⁶³. [Resalta la Sala].

De igual forma señala que, “[l]as **entidades encargadas de la entrega de agua potable al usuario deberán ejercer control sanitario en la superficie situada sobre el estrato acuífero y sobre las áreas de recarga para evitar su contaminación**”²⁶⁴. [Resalta la Sala].

Igualmente, el Decreto 302 de 25 de febrero de 2000 “*por el cual se reglamenta la Ley 142 de 1994, en materia de prestación de los servicios públicos*

²⁶¹ Artículo 6°.

²⁶² Artículo 57.

²⁶³ Artículo 58.

²⁶⁴ Artículo 59.

domiciliarios de acueducto y alcantarillado”, señala que “[l]os usuarios o suscriptores de las entidades prestadoras de los servicios, deberán hacer uso de los servicios de acueducto y alcantarillado en forma racional y responsable, observando las condiciones que para tal efecto establezcan las normas vigentes, en orden a garantizar el ahorro y uso eficiente del agua, la prevención de la contaminación hídrica por parte de sustancias susceptibles de producir daño en la salud humana y en el ambiente y la normal operación de las redes de acueducto y alcantarillado”²⁶⁵.

Por último, el Decreto 1575 de 9 de mayo de 2009 “*Por el cual se establece el Sistema para la Protección y Control de la Calidad del Agua para Consumo Humano*”²⁶⁶, establece que “[l]a implementación y desarrollo de las actividades de control y calidad del agua para consumo humano, será responsabilidad de los Ministerios de la Protección Social y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Instituto Nacional de Salud, las Direcciones Departamentales Distritales y Municipales de Salud, las personas prestadoras que suministran o distribuyen agua para

²⁶⁵ Artículo 6º.

²⁶⁶ “ARTÍCULO 2º.- DEFINICIONES. Para efectos de la aplicación del presente decreto, se adoptan las siguientes definiciones:

AGUA CRUDA: Es el agua natural que no ha sido sometida a proceso de tratamiento para su potabilización.

[...].

AGUA POTABLE O AGUA PARA CONSUMO HUMANO: Es aquella que por cumplir las características físicas, químicas y microbiológicas, en las condiciones señaladas en el presente decreto y demás normas que la reglamenten, es apta para consumo humano. Se utiliza en bebida directa, en la preparación de alimentos o en la higiene personal”.

*consumo humano y los usuarios, para lo cual cumplirán las funciones indicadas en los artículos siguientes*²⁶⁷.

X.7.2. Frente al servicio público domiciliario de **alcantarillado**, el C.N.R.N.R., dispone lo siguiente:

“Artículo 34.- En el manejo de residuos, basuras, desechos y desperdicios, se observarán las siguientes reglas:

a) Se utilizarán los mejores métodos, de acuerdo con los avances de la ciencia y la tecnología, para la recolección, tratamiento, procesamiento o disposición final de residuos, basuras, desperdicios y, en general, de desechos de cualquier clase;

[...].

Artículo 35.- Se prohíbe descargar, sin autorización, los residuos, basuras y desperdicios y, en general, de desechos que deterioren los suelos o causen daño o molestia a individuos o núcleos humanos.

[...].

Artículo 137.- Serán objeto de protección y control especial:

a) Las aguas destinadas al consumo doméstico humano y animal y a la producción de alimentos;

²⁶⁷ Artículo 4°.

b) Los criaderos y hábitats de peces, crustáceos y demás especies que requieran manejo especial;

c) Las fuentes, cascadas, lagos y otros depósitos o corrientes de aguas, naturales o artificiales, que se encuentren en áreas declaradas dignas de protección.

En los casos previstos en este artículo se prohibirá o condicionará, según estudios técnicos, la descarga de aguas negras o desechos sólidos líquidos o gaseosos, provenientes de fuentes industriales o domésticas.

Artículo 138.- Se fijarán zonas en que quede prohibido descargar, sin tratamiento previo y en cantidades y concentraciones que sobrepasen los niveles admisibles, aguas negras o residuales de fuentes industriales o domésticas, urbanas o rurales, en las aguas superficiales o subterráneas, interiores o marinas.

Artículo 145.- **Cuando las aguas servidas no puedan llevarse a sistema de alcantarillado, su tratamiento deberá hacerse de modo que no perjudique las fuentes receptoras, los suelos, la flora o la fauna. Las obras deberán ser previamente aprobadas.**

[...]. [Resalta la Sala].

El artículo 211 del Decreto 1541 de 26 de julio de 1978²⁶⁸ (compilado en el Decreto 1076 de 2015²⁶⁹), dispone que “[s]e **prohíbe verter, sin tratamiento, residuos sólidos, líquidos o gaseosos, que puedan contaminar o eutroficar las**

²⁶⁸ “Por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: “De las aguas no marítimas” y parcialmente la Ley 23 de 1973” Modificado por el Decreto Nacional 2858 de 1981.

²⁶⁹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Artículo 2.2.3.2.20.5. Modificado por el Decreto 050 de 2018. “Por el cual se modifica parcialmente el Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible en relación con los Consejos Ambientales Regionales de la Macrocuencas (CARMAC), el Ordenamiento del Recurso Hídrico y Vertimientos y se dictan otras disposiciones”.

aguas, causar daño o poner en peligro la salud humana o el normal desarrollo de la flora o fauna, o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. [...]". [Resalta la Sala].

El artículo 223 de la misma regulación señala que "[e]n todo sistema de alcantarillado se deberán someter los residuos líquidos a un tratamiento que garantice la conservación de las características de la corriente receptora con relación a la clasificación a que se refiere el artículo 205 del presente Decreto [...]", es decir en atención a los cuerpos de agua que no admiten vertimientos²⁷⁰ y aquellos que admiten vertimientos con algún tratamiento²⁷¹.

En materia de vertimientos, la Ley 9 de 1979²⁷² indica que "[t]oda edificación, concentración de edificaciones o desarrollo urbanístico, localizado fuera del radio de acción del sistema de alcantarillado público, deberá dotarse de un sistema de alcantarillado particular o de otro sistema adecuado de disposición de residuos"²⁷³. Además, "[u]na vez construidos los sistemas de tratamiento de agua, la persona interesada deberá informar al Ministerio de Salud o a la entidad delegada, con el objeto de comprobar la calidad del afluente. Si al

²⁷⁰ "[...] Pertenecen a la Clase I:

1. Las cabeceras de las fuentes de agua;

2. Las aguas subterráneas;

3. Los cuerpos de aguas o zonas costeras, utilizadas actualmente para recreación;

4. Un sector aguas arriba de las bocatomas para agua potable, en extensión que determinará el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, conjuntamente con el Ministerio de Salud;

5. Aquellos que declare el INDERENA como especialmente protegidos de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 70 y 137 del Decreto - Ley 2811 de 1974. [...]"

²⁷¹ "[...]. Pertenecen a la Clase II los demás cuerpos de agua no incluidos en la Clase I".

²⁷² "Por la cual se dictan medidas sanitarias". Diario Oficial 35.308 de 1979 (julio 16).

²⁷³ Artículo 12.

*construir un sistema de tratamiento de agua no alcanza los límites prefijados, la persona interesada deberá ejecutar los cambios o adiciones necesarios para cumplir con las exigencias requeridas*²⁷⁴. [Resalta la Sala].

Por su parte, el Decreto 3930 de 25 de octubre de 2010²⁷⁵ (compilado en el Decreto 1076 de 2015²⁷⁶), “[...] *prohíbe todo vertimiento de residuos líquidos a las calles, calzadas y canales o sistemas de alcantarillado para aguas lluvias, cuando quiera que existan en forma separada o tengan esta única destinación*”²⁷⁷. De igual forma, dispone que “[l]os sedimentos, lodos, y sustancias sólidas provenientes de sistemas de tratamiento de agua o equipos de contaminación ambiental, y otras tales como cenizas, cachaza y bagazo, no podrán disponerse en cuerpos de aguas superficiales, subterráneas, marinas, estuarinas o sistemas de alcantarillado, y para su disposición deberá cumplirse con las normas legales en materia de residuos sólidos”²⁷⁸.

De igual forma, el artículo 24 del Decreto 3930²⁷⁹, señaló la prohibición de realizar vertimientos, entre otros: *i)* en las cabeceras de las fuentes de agua; *ii)* en acuíferos; *iii)* en los cuerpos de aguas, destinadas para recreación y usos afines que impliquen contacto primario, que no permita el cumplimiento del criterio de calidad para este uso; *iv)* en un sector aguas arriba de las bocatomas

²⁷⁴ Artículo 15.

²⁷⁵ “Por el cual se reglamenta parcialmente el Título I de la Ley 9ª de 1979, así como el Capítulo II del Título VI -Parte III- Libro II del Decreto-ley 2811 de 1974 en cuanto a usos del agua y residuos líquidos y se dictan otras disposiciones”.

²⁷⁶ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible”. Artículos 2.2.3.3.4.3., numeral 6 y 2.2.3.3.4.4., numeral 3.

²⁷⁷ Artículo 60.

²⁷⁸ Artículo 70.

²⁷⁹ Compilado en el Decreto 1076 de 2015, artículo 2.2.3.3.4.3.

para agua potable, en extensión que determinará, en cada caso, la autoridad ambiental competente; v) en cuerpos de agua que la autoridad ambiental competente declare total o parcialmente protegidos, de acuerdo con los artículos 70 y 137 del Decreto-Ley 2811 de 1974; vi) que alteren las características existentes en un cuerpo de agua que lo hacen apto para todos los usos determinados en el artículo 2.2.3.3.2.1 del presente decreto; y vii) que ocasionen altos riesgos para la salud o para los recursos hidrobiológicos.

X.8. De las competencias de las autoridades en materia de servicios públicos, particularmente, los de acueducto y alcantarillado

El artículo 365 de la Constitución Política refiere que “[l]os *servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado* [motivo por el cual le corresponde] [...] *asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional*”. La disposición subsiguiente menciona que “[e]l *bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado* [y 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*”.

El artículo 356 de la Constitución estableció que “[...] *la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]*”. Además, “[...] *[t]eniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean*

señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]”.

La misma Carta, en su artículo 288, estableció que “[...] [l]as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”²⁸⁰.

Por su parte, la Ley 1551 de 6 de julio de 2012²⁸¹, desarrolla los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, los cuales

²⁸⁰ En el mismo sentido: “Artículo 356. Salvo lo dispuesto por la Constitución, la ley, a iniciativa del Gobierno, fijará los servicios a cargo de la Nación y de los Departamentos, Distritos, y Municipios. Para efecto de atender los servicios a cargo de éstos y a proveer los recursos para financiar adecuadamente su prestación, se crea el Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios. [...]. Teniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios. [...]”.

“Artículo 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

La Corte Constitucional, mediante sentencia C-1051 de 4 de octubre de 2001 (M. P: Jaime Araujo Rentería), se pronunció sobre los referidos principios en los siguientes términos: “[...] El primer principio, indica que las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado (art. 209 C.P.), coordinación que debe darse, tanto entre las entidades territoriales, como entre éstas y la Nación. El principio de concurrencia implica un proceso de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de modo que ellas intervengan en el ‘diseño y desarrollo de programas y proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida, pues sólo así será posible avanzar en la realización efectiva de principios también de rango constitucional, como por ejemplo el de descentralización y autonomía territorial’. El principio de subsidiariedad consiste en que sólo cuando la entidad territorial no pueda ejercer determinadas funciones en forma independiente, puede apelar a niveles superiores (el departamento o la Nación), para que éstos asuman el ejercicio de esas competencias [...]” [Resalta la Sala].

²⁸¹ “Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”. [Ley 136 de 2 de junio de 1994]

deben orientar el ejercicio de las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las entidades territoriales, de la siguiente forma:

“Artículo 4°. Principios Rectores del Ejercicio de la Competencia. Los municipios ejercen las competencias que les atribuyen la Constitución y la ley, conforme a los principios señalados en la ley orgánica de ordenamiento territorial y la ley de distribución de recursos y competencias que desarrolla el artículo 356 de la Constitución Política, y en especial con sujeción a los siguientes principios:

a) *Coordinación.* Las autoridades municipales, al momento de ejercer sus competencias y sus responsabilidades, deberán **conciliar su actuación** con la de otras entidades estatales de diferentes niveles.

b) *Concurrencia.* Los municipios y otras entidades estatales de diferentes niveles tienen competencias comunes sobre un mismo asunto, las cuales deben ejercer en aras de conseguir el fin para el cual surgieron las mismas.

Las competencias de los diferentes órganos de las entidades territoriales y del orden nacional **no son excluyentes sino que coexisten y son dependientes entre sí** para alcanzar el fin estatal.

Las entidades competentes para el cumplimiento de la función o la prestación del servicio **deberán realizar convenios o usar cualquiera de las formas asociativas previstas en la ley orgánica de ordenamiento territorial para evitar duplicidades y hacer más eficiente y económica la actividad administrativa.** Los municipios de categoría especial y primera podrán asumir la competencia si demuestran la capacidad institucional que para el efecto defina la entidad correspondiente. Las entidades nacionales podrán transferir las competencias regulatorias, las de inspección y vigilancia a las entidades territoriales.

c) *Subsidiariedad.* La Nación, las entidades territoriales y los esquemas de integración territorial **apoyarán en forma transitoria y parcial** a las entidades de menor desarrollo económico y social, en el ejercicio de sus competencias **cuando se demuestre su imposibilidad de ejercerlas debidamente.**

d) *Complementariedad. Para complementar o perfeccionar la prestación de los servicios a su cargo y el desarrollo de proyectos locales, los municipios podrán hacer uso de **mecanismos de asociación, cofinanciación y/o convenios***;

[...]”. [Subraya la Sala].

X.8.1. De las competencias de la Nación – Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –M.V.C.T.-

Ley 142 de 11 de julio de 1994 señala como competencias de la Nación en materia de servicios públicos, entre otras, las de “[...] **[a]poyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, [...]**”²⁸²; “[...] **[v]elar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios**”²⁸³; y “[...] **[p]restar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley [...]**”²⁸⁴. [Resalta la Sala].

El artículo 67 de la misma ley, dispone que son funciones del Ministerio de Desarrollo -hoy M.V.C.T.-, en relación con los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico, las de:

²⁸² Artículo 8.4.

²⁸³ Artículo 8.5.

²⁸⁴ Artículo 8.6.

“67.2. Elaborar máximo cada cinco años un plan de expansión de la cobertura del servicio público que debe tutelar el ministerio, en el que se determinen las inversiones públicas que deben realizarse, y las privadas que deben estimularse.

67.3. Identificar fuentes de financiamiento para el servicio público respectivo, y colaborar en las negociaciones del caso; y procurar que las empresas del sector puedan competir en forma adecuada por esos recursos.

67.4. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse; y hacer las propuestas del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

[...]. [Resalta la Sala].

De igual forma, el artículo 162 enlista las funciones del Ministerio de Desarrollo - hoy M.V.C.T.- en relación con los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo urbano, entre las que se destacan las siguientes:

“162.2. Asistir técnica e institucionalmente a los organismos seccionales y locales, para el adecuado cumplimiento de sus funciones y de las decisiones de la comisión de regulación de los servicios de agua potable y saneamiento.

[...].

162.5. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico, para el sector rural, en coordinación con las entidades nacionales y seccionales.

[...].

162.10. Identificar el monto de los subsidios que debería dar la Nación para el respectivo servicio público, y los criterios con los cuales deberían asignarse y hacer la propuesta del caso durante la preparación del presupuesto de la Nación.

[...]. [Resalta la Sala].

Asimismo, el Decreto 3571 de 27 de septiembre de 2011²⁸⁵, le confirió al M.V.C.T. un catálogo de funciones, respecto de las cuales la Sala considera necesario resaltar las siguientes:

[...].

*1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y **financiación de** vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, **agua potable y saneamiento básico**, así como los instrumentos normativos para su implementación.*

[...].

*8. Definir esquemas para **la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado** y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.*

[...].

²⁸⁵ “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”.

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de **acueducto, alcantarillado** y aseo **que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.**

[...]²⁸⁶. [Resalta la Sala].

Por su parte, el mismo Decreto dispone que son funciones del Despacho del Viceministro de Agua y Saneamiento Básico, las siguientes:

*“1. Presentar propuestas relacionadas con la formulación, **implementación, seguimiento y evaluación de las políticas, estrategias, programas y planes de agua potable y saneamiento básico.***

2. Proponer los lineamientos para la identificación de las fuentes de financiamiento para el sector de agua potable y saneamiento básico y coordinar la asignación de los recursos provenientes de dichas fuentes.

[...].

4. Presentar los criterios y lineamientos para la viabilización de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

5. Presentar los criterios y lineamientos para el seguimiento de los proyectos de agua potable y saneamiento básico.

6. Desarrollar esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

²⁸⁶ *Ibíd.*, Artículo 2º.

[...].

8. Liderar la elaboración de los estudios e informes sobre el desarrollo de las políticas, planes, programas y proyectos impulsados por el Ministerio en materia de agua potable y saneamiento básico.

[...].

10. Apoyar la formulación e implementación de la política de gestión de la información de agua potable y saneamiento básico.

[...].

19. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia.

[...]”²⁸⁷. [Resalta la Sala].

X.8.2. De las competencias de las gobernaciones departamentales²⁸⁸

De otro lado, el artículo 298 dispuso que “[l]os departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución. [De igual forma] [l]os departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de

²⁸⁷ *Ibíd.*, Artículo 19.

²⁸⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. N.º 85001-23-33-000-2015-00146-01, C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

los servicios que determinen la Constitución y las leyes. [...]”. En el mismo sentido, el artículo 367 establece que, en materia de servicios públicos, los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.

La Ley 142 de 11 de julio de 1994²⁸⁹, en su artículo 7°, señala que “[s]on de competencia de los departamentos en relación con los servicios públicos, las siguientes funciones de apoyo y coordinación, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan las asambleas: (...) 7.2. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos que operen en el Departamento o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos. 7.3. Organizar sistemas de coordinación de las entidades prestadoras de servicios públicos y promover, cuando razones técnicas y económicas lo aconsejen, la organización de asociaciones de municipios para la prestación de servicios públicos, o la celebración de convenios interadministrativos para el mismo efecto”]. [Subraya la Sala].

Finalmente, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001²⁹⁰ dispuso:

²⁸⁹ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

²⁹⁰ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

“Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios.

Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias:

74.1. Planificar y orientar las políticas de desarrollo y de prestación de servicios públicos en el departamento y coordinar su ejecución con los municipios.

74.2. Promover, financiar o cofinanciar proyectos nacionales, departamentales o municipales de interés departamental.

74.3. Administrar los recursos cedidos por la Nación, atendiendo su destinación legal cuando la tengan.

74.4. Promover la armonización de las actividades de los Municipios entre sí, con el Departamento y con la Nación.

74.5. Asesorar y prestar asistencia técnica, administrativa y financiera a los Municipios y a las instituciones de prestación de servicios para el ejercicio de las competencias asignadas por la ley, cuando a ello haya lugar.

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad.

[...].

74.9 Desarrollar y ejecutar programas y políticas para el mantenimiento del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento.

[...]”. [Subraya la Sala].

X.8.3. De las competencias de las administraciones municipales²⁹¹

El artículo 311 de la Constitución establece que “[...] [a]l Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”.

Igualmente, el artículo 367 superior advierte que “[...] [l]os servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen [...]”.

El Legislador se ha ocupado de desarrollar el precepto mencionado, asignando a los municipios y a las autoridades locales la responsabilidad de garantizar, en sus respectivas jurisdicciones, la prestación de los servicios públicos domiciliarios y, por esa vía, la efectividad de los derechos relacionados con el saneamiento ambiental de todos sus habitantes.

Al efecto, se tiene que la Ley 136²⁹² de 2 de junio de 1994, prescribe en los ordinales 10 y 19 del artículo 3°, que compete a los municipios:

“[...]”.

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y ambientales, de conformidad con la constitución y la ley;

²⁹¹ Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia de 8 de febrero de 2018, Rad. N.º 85001-23-33-000-2015-00146-01, C. P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

²⁹² “Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los Municipios”.

[...].

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y de saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.

[...].”.

Por su parte, la Ley 142 de 11 de julio de 1994²⁹³, en su artículo 5°, les atribuye a los municipios la competencia para prestar los servicios públicos, en los siguientes términos:

“Es competencia de los Municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, 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. [...].”.

Acerca de la responsabilidad de los municipios en materia de la infraestructura para la prestación de los servicios públicos domiciliarios, la Ley 388 de 18 de julio de 1997²⁹⁴, dispone:

“Artículo 8º.- Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

[...].

²⁹³ “Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones”.

²⁹⁴ Modificado por el artículo 6 de la Ley 1551²⁹⁴ de 6 de julio de 2012 “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”, el cual actualizó y adicionó las funciones de los Municipios.

2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.

[...].

9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. [...].

De otra parte, la Ley 715 de 21 de diciembre de 2001²⁹⁵, en cuanto a los deberes de los municipios frente a la infraestructura de servicios públicos, señala lo siguiente:

“Artículo 76. Competencias del Municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

76.1. Servicios Públicos.

Realizar directamente o a través de terceros en materia de servicios públicos además de las competencias establecidas en otras normas vigentes la construcción, ampliación rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de servicios públicos. [...].

Respecto de los recursos provenientes del Sistema General de Participaciones, con destinación específica para el sector agua potable y saneamiento básico, el artículo 11 de la Ley 1176 de 27 de diciembre de 2007, precisa lo siguiente:

“Artículo 11. Destinación de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico en los distritos y municipios. Los recursos del Sistema General de Participaciones para agua potable y saneamiento básico que se asignen a los

²⁹⁵ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”.

distritos y municipios, se destinarán a financiar la prestación de los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico, en las siguientes actividades: [...].

b) Pago del servicio de la deuda originado en el financiamiento de proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico, mediante la pignoración de los recursos asignados y demás operaciones financieras autorizadas por la ley;

c) Preinversión en diseños, estudios e interventorías para proyectos del sector de agua potable y saneamiento básico;

d) Formulación, implantación y acciones de fortalecimiento de esquemas organizacionales para la administración y operación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, en las zonas urbana y rural;

e) Construcción, ampliación, optimización y mejoramiento de los sistemas de acueducto y alcantarillado, e inversión para la prestación del servicio público de aseo; [...].

h) Adquisición de los equipos requeridos para la operación de los sistemas de agua potable y saneamiento básico [...].”

El anterior recuento normativo permite concluir que la prestación de los servicios públicos relacionados con el saneamiento ambiental constituye una función principalísima a cargo de los municipios, así como la construcción, ampliación, rehabilitación y mejoramiento en su infraestructura, en orden a garantizar su eficiente y oportuna prestación.

XXII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado X.3.), la Sala procederá a resolver si la perturbación de los derechos colectivos invocados, por cuenta de la ausencia de la infraestructura adecuada para la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia, le es atribuible a las autoridades accionadas.

XI. Resolución de los recursos de apelación

XI.1.1. El apoderado judicial del Municipio de Bello indicó que esa administración no tiene capacidad para garantizar a la comunidad afectada el mínimo vital de agua potable ni para instalar en el sector los pozos sépticos que se requieran para cubrir de manera transitoria el servicio de alcantarillado. En cambio, E.P.M. sí cuenta con la infraestructura, la experiencia, el personal y los recursos para asumir el cumplimiento de las órdenes del Tribunal.

Como pudo advertirse en el apartado X.8., los municipios, en razón de su cercanía con los administrados, son la “*entidad fundamental de la división político-administrativa*” y por esa razón son los primeros responsables, tanto de la identificación de las necesidades de la población, como de la implementación de las medidas del caso en orden a satisfacerlas. En otras palabras, dentro de la estructura de la Administración Pública, las autoridades municipales son las que están en mejor capacidad para advertir las carencias de las personas, en vista de que, por su ubicación, comparten el diario vivir de las comunidades y, por ello, están llamadas, en primer lugar, a ejercer función administrativa a efectos de servir las.

Eventualmente las administraciones municipales pueden verse superadas en su capacidad de gestión debido a la magnitud de los hechos sociales, sin embargo, dichas circunstancias, lejos de constituir un motivo para negarse a desarrollar la actividad administrativa, devienen en un apremio a fin de satisfacer con mayor diligencia y cuidado las necesidades e intereses de los asociados, más aun en tratándose de la ausencia de servicios públicos esenciales como los de

acueducto y alcantarillado, los cuales, como se advirtió anteriormente²⁹⁶, son connaturales a la existencia propia de los seres humanos en condiciones de dignidad.

En el caso que se examina, la Alcaldía Municipal de Bello no acreditó, en términos específicos y concretos, la manera en que su capacidad de gestión resultaba inferior a la dimensión de las necesidades de los habitantes de la Vereda Granizal. Tan es así, que ni siquiera se tiene claridad sobre el número ni la situación particular de las personas afectadas por la falta de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

El hecho de que la Administración de Bello no revele el más mínimo conocimiento sobre la problemática mencionada, no solamente desvirtúa la idea según la cual carece de capacidad para afrontarla, sino que, además, ilustra su desidia frente al ejercicio de sus competencias para atacar las circunstancias que desafían diariamente la supervivencia de las personas afectadas.

En efecto, como se indicó con anterioridad, la arquitectura del ordenamiento jurídico le ofrece a las administraciones municipales la posibilidad de acudir a distintas alternativas y niveles de la Administración Pública en aras de obtener la asistencia necesaria para materializar los fines esenciales del Estado, precisamente, porque para alcanzar dicho propósito están involucradas todas las autoridades de la República.

²⁹⁶ Capítulos X.4. a X.7.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que el proceder adecuado de la Alcaldía de Bello no es el de esgrimir simple y llanamente falta de capacidad²⁹⁷, sino que, ante ello, es su deber poner en conocimiento de otras autoridades –como la Gobernación de Antioquia, la Corporación Autónoma Regional o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio- las dificultades propias de su gestión, con el objeto de obtener de ellas la cooperación que se requiera y así, de consuno, poder gestionarlas y superarlas.

Prueba de la indolencia de la Administración Municipal de Bello frente a las carencias de los habitantes de la Vereda Granizal es la información aportada por el M.V.C.T., según la cual, aquella entidad, en el marco del Plan Departamental para el Manejo Empresarial de los Servicios de Agua y Saneamiento de Antioquia (PAP-PDA), no ha presentado ningún proyecto de inversión encaminado a garantizar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en el sector mencionado. En el mismo sentido, la Gobernación Departamental de Antioquia advirtió que para otorgar el apoyo requerido por el Municipio de Bello, es necesario que el Alcalde presente ante la Gobernación el proyecto respectivo, debidamente sustentado.

Ante la falta de acción por parte de la Alcaldía Municipal de Bello, la Sala encuentra que esta es responsable de la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales invocados y, por las razones expuestas, sin lugar a dudas, debe

²⁹⁷ Respecto de la alegada carencia de recursos financieros para ejecutar las medidas de amparo, en reiterada jurisprudencia, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la falta de disponibilidad presupuestal no es óbice para ordenar el restablecimiento de los derechos colectivos cuya vulneración se demostró en el proceso judicial. Cfr.: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01./ Expediente 0303. Actor: Adalberto Castro Meléndez.

participar en la ejecución de las medidas adecuadas²⁹⁸ para salvaguardar tales derechos, garantizando los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a la población afectada.

Para ello, se ordenará a la Alcaldía para que, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, consiga el apoyo de las entidades competentes de los diferentes niveles de la Administración Pública a fin de que, mediante convenios, acuerdos e instrumentos, proceda a solucionar la situación que aqueja a los habitantes de la Vereda Granizal.

En primera medida, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de Bello que proceda a realizar un censo de los habitantes de la Vereda Granizal, discriminándolos por sectores –particularmente los de El Pinar y Manantiales- y precisando con exactitud si se encuentran o no en alguna circunstancia de debilidad manifiesta o que permita catalogarlos como sujetos de especial protección constitucional.

²⁹⁸ En un caso similar al que se estudia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), decidió, entre otras cosas, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el suministro provisional de agua potable a la vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico. Allí se precisó: “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

En segundo lugar, la Sala le ordenará a la Alcaldía Municipal de Bello – Antioquia que, en el marco del ejercicio diligente, coordinado y responsable de la función administrativa –realizando las alianzas y convenios del caso-, proceda a efectuar unos estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado.

En caso de que los resultados de los estudios sean favorables, la Alcaldía Municipal de Bello deberá tramitar de la manera más eficiente posible, las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial correspondiente, a efectos de que E.P.M. quede habilitada jurídicamente para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales.

Además, simultáneamente, la Alcaldía Municipal deberá adelantar las acciones necesarias para regularizar la titularidad de los predios de los sectores El Pinar y Manantiales. En consecuencia, la Alcaldía deberá disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso.

En el evento en que los estudios descarten toda posibilidad para instalar de manera segura la infraestructura convencional de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales, la Alcaldía Municipal de Bello deberá realizar las actividades necesarias a efectos de reubicar a la población respectiva en lugares donde se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

Ahora bien, por las razones expuestas a lo largo de esta providencia²⁹⁹ y por los fundamentos jurisprudenciales y conclusiones que se exponen en los apartados 1.2.1. a 1.2.6., la Sala advierte que todo lo anterior no supone un obstáculo para que la Alcaldía Municipal de Bello, independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, garanticen la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

La Alcaldía Municipal de Bello, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberá acordar con la demás entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios³⁰⁰.

²⁹⁹ Apartados X.4. a X.8.

³⁰⁰ “ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

En efecto, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarles a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

XI.1.2. La apoderada de Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-, indicó que esa entidad, desde los puntos de vista jurídico y técnico, se encuentra imposibilitada para prestar los servicios públicos solicitados, toda vez que la zona afectada se ubica por fuera del ámbito de sus competencias y, además, debido a la ecística del sector, resultaría arriesgado, inviable y costoso, cumplir con las órdenes del Tribunal³⁰¹.

Pues bien, la Sala advierte que las dificultades que componen la controversia que se estudia y que son alegadas por la empresa de servicios públicos recurrente, no son un asunto nuevo para la Jurisdicción. Es por ello que se debe hacer alusión a los siguientes pronunciamientos:

Teniendo como referente la Observación general N.º 15 del derecho al agua del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la O.N.U. (apartado X.5.11.), la Corte Constitucional ha amparado el derecho fundamental al agua en

³⁰¹ Respecto de la alegada carencia de recursos financieros para ejecutar las medidas de amparo, en reiterada jurisprudencia, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado que la falta de disponibilidad presupuestal no es óbice para ordenar el restablecimiento de los derechos colectivos cuya vulneración se demostró en el proceso judicial. Cfr.: Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia 25 de octubre de 2001, Consejero Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Exp. 70001-23-31-000-2000-0512-01./ Expediente 0303. Actor: Adalberto Castro Meléndez.

casos en los que una empresa de servicios públicos se niega a suministrar el servicio público domiciliario de acueducto, en virtud de que la vivienda que lo requiere se ubica sobre un predio que no se encontraba legalizado³⁰².

1.2.1. Así, la Sala Octava de Revisión de dicha Corporación conoció de un asunto similar al que aquí se estudia, en el cual la accionante no contaba con el suministro de agua en disposición suficiente, salubre, aceptable, accesible y

³⁰² Cfr. Sentencia T-131 de 2016. “Luego, la Sentencia T-418 de 2010, abordó, entre otros, el estudio del siguiente problema jurídico: ¿existe vulneración del derecho al agua potable cuando un municipio niega la prestación del servicio público de acueducto a los ciudadanos, aduciendo que el acueducto municipal no tiene cobertura en la zona rural en donde se encuentran ubicadas sus viviendas (problemas técnicos y financieros)? En esta oportunidad, la Sala respondió afirmativamente a este problema jurídico, y desarrolló ampliamente los siguientes supuestos: 1. la acción de tutela es el mecanismo idóneo para invocar la protección del derecho al agua cuando compromete el mínimo vital en dignidad de las personas; 2. todas las personas tienen derecho a que se les asegure progresivamente la dimensión positiva de este derecho fundamental, esto es, el acceso al servicio público de acueducto; 3. las personas que habitan en el sector rural y con limitados recursos económicos tienen derecho a ser protegidos especialmente para acceder al servicio público de agua potable; 4. los trámites y procedimientos ante la administración no deben constituir obstáculos para impedirle a una persona acceder a dicho servicio. Finalmente, resolvió conceder la protección de los derechos fundamentales al agua, a la vida, a la salud, y ordenó a la Alcaldía de Arbeláez que adopte las medidas adecuadas y necesarias para diseñar un plan específico para la comunidad rural a la que pertenecen los accionantes, entre otras medidas a observar”. [...].

Igualmente, mediante Sentencia T- 082 de 2013, esta Corporación estudió la acción de tutela interpuesta por los habitantes del barrio Brazuelos de Bogotá en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá. Lo anterior, debido a que los accionantes consideraban que la entidad accionada había vulnerado sus derechos fundamentales al negarse autorizar la instalación del servicio definitivo de acueducto y alcantarillado en las trescientas treinta (330) nuevas viviendas de interés social que con licencia de construcción construyó la empresa ARPREGO S.A.A en el barrio Brazuelos Sector Santo Domingo de Bogotá, debido a que a juicio de la accionada no era posible instalar los medidores porque las aguas residuales domésticas drenaban en el río Tunjuelo. [...]. De igual forma, se refirió a la obligación que tiene el Estado de proveer de manera eficiente y oportuna la prestación de los servicios públicos domiciliarios, razón por la cual, concedió la protección de los derechos fundamentales de los accionantes y ordenó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá (EAAB) conectar el servicio público de acueducto y alcantarillado y, a suscribir el respectivo contrato de condiciones uniformes con los accionantes. [...]”. [Resalta la Sala].

asequible para el uso personal o doméstico, ni con el servicio domiciliario de acueducto. La empresa de servicios públicos se negaba a prestar la instalación del servicio público de acueducto, toda vez que la accionante ni su predio reunían los requisitos legales para el efecto. Frente a ello, la Sala de Revisión consideró que tales exigencias resultaban razonables, toda vez que estaban diseñadas para obtener un fin legítimo, esto es, garantizar el interés general, la protección de un ambiente sano, un desarrollo urbanístico armónico de las ciudades, la calidad y continuidad del servicio público las 24 horas del día, las condiciones de seguridad de las personas que habitan el inmueble, así como la salubridad y el orden público.

En esa oportunidad la Corte mencionó que en sentencia T-055 de 2011, a la demandante se le negaba la instalación del servicio público de acueducto, debido a que su inmueble no contaba con los requerimientos técnicos exigidos legalmente para la disposición final de las aguas negras. **Sin embargo**, aun cuando allí se negó el amparo solicitado, **se dictaron órdenes encaminadas al cumplimiento del requisito que le hacía falta acreditar a la accionante para que, una vez cumplido, se le pudiera instalar el servicio público de acueducto**³⁰³.

³⁰³ Cfr. Sentencia T-131 de 2016: “En la Sentencia T-055 de 2011[12], se abordó el caso de una persona que le solicitó a las Empresas Públicas de Medellín -EPM- la conexión del servicio público de acueducto a un inmueble que no contaba con las condiciones técnicas y legales contenidas en el Decreto 302 de 2000; dicha negativa se fundaba en que la vivienda de los actores no contaba con los requerimientos ambientales y de saneamiento básico para el manejo final de las aguas negras. La Sala consideró que si bien le correspondía a EPM prestar el servicio público de acueducto a los accionantes y no a los vecinos, quienes de forma solidaria les estaban suministrando el agua potable que éstos requerían, su actuación no devenía en arbitraria porque había expuesto criterios jurídicos razonables para negarse a la instalación de las redes de acueducto a dicho inmueble, ante la inexistencia de redes de alcantarillado que permitieran el correcto manejo y disposición final de las aguas negras de los predios a los que prestaría sus servicios. La Corte agregó que también era obligación de la empresa defender el medio ambiente sano. Por las anteriores razones, la Sala ordenó al propietario del inmueble realizar los ajustes técnicos para conectarse al servicio público de alcantarillado; ordenó a EPM que informara a las

Con base en ese pronunciamiento, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, mediante sentencia T-974 de 22 de noviembre de 2012 (M. P: Alexei Julio Estrada), señaló lo siguiente:

“Ahora, el hecho de que exista una razón legítima para que la entidad demandada niegue la prestación del servicio de acueducto a la peticionaria, no quiere decir que a ésta última no se le esté vulnerado el derecho fundamental al agua, pues se encuentra acreditado en el expediente que, en la actualidad la actora y su familia no disponen de ésta con regularidad, lo cual, es corroborado además, por la entidad demandada en su escrito de contestación.

Por ello, en aras de garantizar tal derecho fundamental al agua, la Sala considera necesario que a la accionante y a su núcleo familiar, compuesto por menores y personas de la tercera edad, se le garantice un mínimo de agua, de conformidad con las consideraciones esbozadas en la presente providencia[68]. De allí que, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará a la entidad demandada suministrar un mínimo de agua, de la manera que considere más efectiva, como por ejemplo carro tanque, pila comunitaria etc., mientras la señora Barragán acredita los requisitos exigidos por las normatividad vigente para que se instale el servicio de acueducto en su vivienda.

Ahora, teniendo en cuenta que muchos de los trámites que deben ser llevados a cabo a fin de acreditar los requisitos para poder acceder al servicio de acueducto no dependen de la peticionaria, sino de la Secretaría de Planeación municipal por encontrarse en curso el proceso de legalización de la urbanización, en la parte resolutive de la providencia, se instará a tal entidad a fin de que agilice el procedimiento que a ella corresponde”. [Resalta la Sala].

autoridades ambientales respectivas el presente caso, con el fin de que éstas dentro de la órbita de sus competencias, impusieran las sanciones correspondientes en caso que el actor no cumpliera con lo dispuesto por esta Corporación; y señaló que una vez realizadas las adecuaciones técnicas, EPM debía conectar el servicio público de acueducto. De esta manera, protegió los derechos al agua potable y al medio ambiente”. [Resalta la Sala].

1.2.2. De igual forma, la misma Sala de Revisión, en sentencia T-641 de 9 de octubre de 2015 (M. P: Alberto Rojas Ríos), resolvió amparar los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua de la accionante y su núcleo familiar, habiendo considerado, en síntesis, los siguientes fundamentos:

“i) Las empresas de servicios públicos no están obligadas a prestar el servicio de acueducto a las personas que no cumplan con los requisitos para acceder al mismo. Sin embargo, dicha compañías tienen el deber de suministrar el mínimo de agua potable, el cual, conforme con la Organización Mundial para la Salud (OMS) corresponde a 50 litros al día, por persona.[18]

ii) El 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.

iii) Las empresas de servicios públicos deben garantizar y satisfacer a todas las personas el derecho al agua potable, en su dimensión al acceso al líquido. Para ello, tales personas jurídicas pueden hacer uso de cualquier medio idóneo, y no necesariamente a través de la conexión del servicio de acueducto, por ejemplo, carro tanques, pilas públicas entre otras.

iv) En el caso sub examine, el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P. vulneró los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua de la señora María Rosalba González de Cardona y su núcleo familiar, al no suministrarle el mínimo de agua requerida para satisfacer sus necesidades básicas, por no contar con los requisitos establecido en el Decreto 302 de 2000 para acceder a la conexión del servicio público de acueducto”³⁰⁴. [Resalta la Sala].

³⁰⁴ En la parte resolutive se dispuso: “[...]. ORDENAR al Gerente, o quien haga las veces, como representante legal del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., que en un término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, suministre, por lo menos, 50 litros de agua apta para el consumo humano a la señora María Rosalba González de Cardona y a cada uno de los integrantes de su núcleo familiar-que habite con ella- compuesto por Alirio Hernández, Sharick Fernanda Cardona Quintana, Estiven Cardona Quintana y Yuzleidy

1.2.3. La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-131 de 14 de marzo de 2016 (M. P: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), procedió a analizar si ACUAVALLE S.A. E.S.P. estaba vulnerando los derechos fundamentales a la salud, a la vida digna y al agua potable del accionante y de su núcleo familiar, al negarse a autorizar la instalación del acueducto y alcantarillado en su vivienda debido a la inexistencia de redes de alcantarillado conforme a las condiciones técnicas requeridas.

Para resolver ese asunto, la Sala de Revisión realizó un recuento de varios casos atinentes a la provisión el servicio de acueducto para el consumo humano, de entre los cuales se destaca el siguiente:

*“Siguiendo el mismo lineamiento, en el año 2014, esta misma Corporación profirió la Sentencia T-790[16]. En dicha oportunidad se resolvió la petición de un ciudadano y su familia integrada por varios niños, que vivían en un **predio rural** del municipio de San Martín (Meta), **el cual no contaba con conexión al servicio de acueducto y alcantarillado**. Por tanto, **los accionantes se abastecían a través de aljibes contruidos hace más de medio siglo**. En esta decisión se reiteró la **jurisprudencia constitucional referida al acceso a un mínimo de agua en condiciones de calidad, asequibilidad, disponibilidad y cantidad, sin importar el lugar donde se ubique la residencia del accionante**.*

*Como en aquella ocasión, **al igual que en el caso hoy objeto de estudio, no era posible ordenar a la Empresa de Servicios Públicos extender las redes del acueducto, debido a que se estaba frente a una imposibilidad técnica**: “[E]l predio del accionante atraviesa una tubería del Acueducto de Ariari, pero la misma es una línea de conducción en tubería de hierro dúctil de 18 pulgadas con altas presiones lo que no permite conexiones de tipo domiciliario”; la Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional ordenó como medida alternativa*

Cardona Quintana, hasta que culmine el proceso de legalización del predio y, la accionante acredite los requisitos para acceder a la prestación del servicio público de acueducto. [...]”.

y provisional, mientras se desarrollaban los estudios, adecuaciones técnicas, y despliegue de la infraestructura, a la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios de San Martín de los Llanos (Meta) CAFUCHE S.A. E.S.P. que programara y llevara a cabo el suministro provisional de agua potable a la vivienda del peticionario a través de carro tanques, en una cantidad que garantizara el consumo diario, hasta tanto se construyera una estación de bombeo”. [Resalta la Sala].

En consideración a lo expuesto, la Corte concluyó que la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios ACUAVALLE S.A E.S.P, al negarse a suministrar agua a la vivienda del actor y su núcleo familiar aduciendo imposibilidades técnicas, estaba vulnerando los derechos fundamentales invocados, toda vez que “[...] **los obstáculos técnicos, jurídicos o físicos que impidan extender las redes de acueducto y alcantarillado a viviendas particulares, no son excusa para negar la prestación del servicio, ya que en este caso la empresa tiene la obligación de adoptar medidas paliativas que aseguren el acceso mínimo al servicio de agua potable**, para lo cual tienen diversas alternativas como instalar pilas provisionales de agua potable, realizarlo, usando carro tanques, u otras medidas”. [Resalta la Sala]. En ese sentido, la Sala resolvió lo siguiente:

“Por tanto, la Sala ordena a la empresa accionada el suministro de agua provisional mediante carro tanques, pilas provisionales de agua u otras formas, hasta tanto la Alcaldía Municipal realice la reubicación de la familia a una vivienda habitable o el mejoramiento de la misma. Asimismo, se deja claro que los costos derivados del suministro deberán ser asumidos por la empresa demandada sin que pueda realizar cobro alguno por dicho concepto al accionante.

Lo anterior, en razón a que de las pruebas allegadas a la tutela se evidencia que aunque el actor no solicitó la protección de su derecho a la vivienda digna, debido al grave estado en el que se encuentra su casa es necesario adoptar medidas en aras de proteger su vida y la de su familia, ya que ésta se encuentra en riesgo de colapsar. Esta orden es dada en razón a la facultad que tiene el Juez Constitucional de fallar

extra o ultra petita cuando percibe una evidente violación o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida”. [Resalta la Sala].

1.2.4. En sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional amparó el derecho fundamental al agua potable de la accionante, precisando que:

“4.5. El derecho a acceder al agua se garantiza por encima de las limitaciones técnicas que pueden impedir, en un caso concreto y particular como el analizado, la conexión normal del servicio de agua. Por eso, como se mostró al hacer un recuento de la jurisprudencia constitucional aplicable, la Corte Constitucional ha reconocido en varias oportunidades que en aquellos eventos en los cuales no sea posible realizar las obras necesarias para el suministro del líquido o mientras éstas se realizan, debe acudir a otras alternativas para garantizar el acceso al mismo”^[305].

³⁰⁵ “Así lo ha hecho, por ejemplo, en los siguientes casos: [1] Ante la inexistencia de redes de acueducto que deben progresivamente desarrollarse. En la sentencia T-418 de 2010 se ordenó tomar las medidas adecuadas para conectar a alguna red de acueducto a un grupo de personas que viviendo en el límite de lo rural y lo urbano, habían sido rechazados por el acueducto municipal y el rural, en ambos casos por considerar que era el otro acueducto al que le correspondía tal labor. Adicionalmente, se ordenó a la Alcaldía municipal que mientras el plan específico era implementado, adoptara las medidas adecuadas y necesarias para “asegurar el acceso a un mínimo de agua potable a las personas del sector, mediante una forma alternativa a estar conectado al acueducto.” Advirtió que “estas medidas sólo podrán suspenderse en el momento en que se regularice el servicio de agua y sea prestado adecuadamente”. [112] [2] También se ha hecho en el contexto de la existencia de conexiones irreglamentarias y fraudulentas que deben ser retiradas. Así, en la sentencia T-616 de 2010 se ordenó a la Alcaldía municipal y a la Sociedad de Acueducto y Alcantarillado local, que diseñaran un plan que contemplara las medidas “para solucionar de manera definitiva la apropiación fraudulenta del agua que se realiza desde los barrios El Milagroso y 12 de Octubre, que incluya medidas específicas tendientes a garantizar en el corto plazo una cantidad mínima disponible de agua para los habitantes de los barrios [respectivos]”. [113] [3] En contextos en los cuales se está en proceso de legalizar un predio, como ocurrió en la sentencia T-641 de 2015, en la cual se ordenó al Gerente, o quien hiciera las veces de representante legal del Acueducto municipal, entre otras cosas, “[suministrar], por lo menos, 50 litros de agua apta para el consumo humano a la [accionante] y a cada uno de los integrantes de su núcleo familiar-, hasta que culminara el proceso de legalización del predio y, la accionante acredite los requisitos para acceder a la prestación del servicio público de acueducto”. [114]”.

[...].

*4.7. La Sala de Revisión, en consecuencia, considera que se violó el derecho fundamental a acceder al agua a la accionante y a la menor de edad a su cargo, al haberse negado el Acueducto a prestar y regularizar el servicio, en razón a que al estar la vivienda en una zona de riesgo, no se pueden hacer las instalaciones corrientes y ordinarias. **El tener razones suficientes para justificar por qué no prestar el servicio de manera regular, no justifica por qué no emplear un medio alternativo que garantice el acceso al agua.** [Resalta la Sala].*

En virtud de lo anterior, la Corte decidió, en primera medida, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el **suministro provisional de agua potable** a la vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico³⁰⁶.

Además de ello, se aclaró que “[e]l **cumplimiento de esta orden no podrá ser suspendida hasta tanto se garantice el suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente a la accionante, a través de la red de acueducto en el municipio de San Juan Girón – Norte de Santander, o la que en su defecto corresponda**”. De tal manera, la Sala de Revisión le ordenó a la Alcaldía de San Juan Girón que “[e]l **proceso para**

³⁰⁶ “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

regularizar la situación de la accionante^[307] se debe adelantar con ella [...] deberá guiar e informar a la accionante respecto a cómo proceder en este caso. El proceso de regularización del servicio para la accionante deberá comenzar a implementarse, por lo menos, seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia". [Resalta la Sala].

1.2.5. Finalmente, la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción popular incoada con el objeto de que se amparan los derechos colectivos relacionados con la seguridad y salubridad públicas; con el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; con el acceso a los servicios públicos y a su prestación eficiente y oportuna; y con los derechos de los consumidores y usuarios, en razón de que las autoridades accionadas se habían negado a conectar las acometidas internas de las viviendas de la Asociación de Viviendas "Colinas de Calicanto", a la red del sistema de alcantarillado propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Popayán S.A. E.S.P., debido a que se trataba de un asentamiento ilegal ubicado sobre una falla geológica, cuyo terreno presenta inestabilidad y riesgo de deslizamiento.

³⁰⁷ "4.4. Sin embargo, teniendo en cuenta el derecho al agua del que goza toda persona en los términos que lo define la Constitución y la jurisprudencia a la luz del bloque de constitucionalidad, para la Sala no es aceptable constitucionalmente que la Empresa acusada se limite a decir y justificar que no es posible la prestación del servicio de agua potable en condiciones normales, debido al tipo de terreno en el que se encuentra la casa de la señora Ortega García. La situación y la condición del predio pueden explicar que no se pueda hacer una instalación del servicio en las condiciones en las que regularmente se hace, se insiste. Pero de ninguna manera la imposibilidad técnica para instalar un tipo de conexión exime de la obligación de asegurar, así sea de forma provisional, el acceso a la cantidad de agua suficiente, adecuada, de calidad y con regularidad, que se requiere para vivir en dignidad. En otras palabras, justificar que no se puede garantizar el derecho al agua de una manera determinada y específica, no justifica, de ninguna manera, que no se pueda garantizar la accesibilidad del derecho de alguna otra manera".

La Sección advirtió, de un lado, que la referida asociación de viviendas era un asentamiento subnormal que no había cumplido el proceso de legalización y, de otro, que la empresa de servicios públicos se encontraba imposibilitada para prestar el servicio de alcantarillado, en atención al riesgo de desastre que supondría la instalación de la infraestructura correspondiente.

Por estas razones, mediante sentencia del 1.º de marzo de 2018, la Sala decidió exonerar a dicha empresa, de responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos invocados. Sin embargo, decidió confirmar la orden dictada por el juez de primera instancia en el sentido de “[...] **ORDENAR a la EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO S.A. E.S.P. [...] que brinde acompañamiento al Municipio de Popayán (Cauca) en la realización de los estudios de viabilidad para construcción del acueducto y alcantarillado en el Barrio Colinas de Calicanto, así como en la ejecución del proyecto de construcción del mismo, si a ello hubiese lugar [...]. A juicio de esta Sala esa orden es acertada, teniendo en cuenta el deber de colaboración que asiste por igual a todos los sujetos, en aras a que sea factible el efectivo cumplimiento de los cometidos estatales**”³⁰⁸. [Resalta la Sala].

1.2.6. Con base en lo anterior la Sala llega a las siguientes conclusiones:

³⁰⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 1.º de marzo de 2018. Rad. N.º 19001-33-31-005-2011-00294-01(AP), M. P: Hernando Sánchez Sánchez.

vi) Las limitaciones u obstáculos de índole técnico, jurídico o físico, constituyen razones legítimas para no garantizar la conexión de determinados predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

vii) Sin embargo, ello no desvirtúa la vulneración del derecho humano al agua ni de otros relacionados, y tampoco justifica con suficiencia la omisión en el cumplimiento de la obligación de garantizarles a todas las personas el suministro del mínimo de agua potable indicado por la O.M.S.

viii) Independientemente de las dificultades advertidas, de la legalidad o la ubicación del predio donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, las autoridades están en la obligación de garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de las personas. En otras palabras, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

ix) Dicha obligación se prolongará hasta que se cuente con los estudios, obras, adecuaciones, requisitos o condiciones necesarias para prestar los servicios públicos de acueducto y alcantarillado a través de las redes convencionales.

x) Las empresas de servicios públicos podrán colaborar con las entidades territoriales involucradas, para la realización de las actuaciones administrativas que permitan la conexión de los predios a las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

1.2.7. Así las cosas, la Sala considera que las limitaciones jurídicas y técnicas esgrimidas por E.P.M. en el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia

de primera instancia, no son suficientes para evadir su aporte a la consolidación de las medidas que se requieren para solucionar la problemática que se presenta en la Vereda Granizal del Municipio de Bello.

Por el contrario, de conformidad con su objeto social³⁰⁹, E.P.M. podrá suscribir con las autoridades involucradas, convenios, acuerdos o contratos a efectos de repartir las cargas y cooperar con las actividades necesarias para procurar el bienestar general y mejorar la calidad de vida de los habitantes de la Vereda Granizal, mediante la prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, atendiendo a los principios de universalidad, calidad, eficiencia, solidaridad y redistribución de ingresos, y asumiendo que en el sector afectado la empresa ya presta otros servicios públicos domiciliarios.

En cuanto a las limitaciones de carácter técnico y/o físico, en consideración a la jurisprudencia destacada con anterioridad, la Sala le ordenará a E.P.M. que de consuno con la Alcaldía Municipal de Bello, asuma las gestiones necesarias – tales como la realización de alianzas y convenios con otras personas y/o aportes

³⁰⁹ Valga anotar que el artículo 4.º del Acuerdo Municipal N.º 69 de 23 de diciembre de 1997, “por medio del cual se transforman las Empresas Públicas de Medellín y se dictan otras disposiciones”, dispone que: “Las Empresas Públicas de Medellín E.S.P tienen como objeto social la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, energía, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural, y demás servicios de telecomunicaciones. Podrá también prestar el servicio público domiciliario de aseo, así como las actividades complementarias propias de todos y cada uno de estos servicios públicos Y el tratamiento y aprovechamiento de las basuras. Para el cumplimiento de su objeto social las EMPRESAS PUBLICAS DE MEDELLIN E.S.P sin menoscabar la propiedad de sus activos, podrá desarrollar todo tipo de contratos asociarse o formar consorcios con otras personas naturales o jurídicas, nacionales e extranjeras prestadoras o usuarias, con el fin de lograr la universalidad, calidad y eficiencia en la prestación de los servicios domiciliarios a sus usuarios procurando siempre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población, atendiendo precisos criterios técnicos, rigor jurídico, costos de operación y prestación de los servicios, y solidaridad y redistribución de ingresos”. [Resalta la Sala].

económicos, entre otros- para realizar los estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado.

En lo referente a las dificultades de carácter jurídico, E.P.M. quedará habilitada para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales, una vez se cuente con los estudios de factibilidad para la instalación de las redes convencionales de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, y la Administración Municipal, de ser el caso, efectúe las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial.

En consecuencia, E.P.M. junto con la Alcaldía Municipal de Bello, deberá disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso.

De conformidad con la jurisprudencia relatada, la Sala advierte que lo anterior no supone un obstáculo para que E.P.M., junto con la Alcaldía Municipal de Bello, independientemente de las dificultades advertidas o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, garanticen la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo³¹⁰ como medida provisional o alternativa para resolver

³¹⁰ Como ya se advirtió, en un caso similar al que se estudia, la Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, en sentencia T-532 de 30 de septiembre de 2016 (M. P: Aquiles Arrieta Gómez), decidió, entre otras cosas, ordenarles a la Alcaldía de San Juan Girón y a la empresa Aguas Kpital Cúcuta S.A. E.S.P. que programaran y llevaran a cabo el suministro provisional de

las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

E.P.M., junto con la Alcaldía Municipal de Bello, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberán acordar entre sí y, eventualmente, con otras entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios³¹¹.

En efecto, tal y como se advirtió anteriormente, los trámites, procedimientos, acciones y operaciones que tenga que agotar la Administración Pública, no

agua potable a la vivienda de la accionante en una cantidad que garantice el consumo diario, de conformidad con el volumen mínimo razonable establecido como parámetro por la O.M.S., mediante el uso de cualquier sistema tecnológico. Allí se precisó: “4.7.2. Así, también se ordenará a la Alcaldía de San Juan Girón en Santander que se adopten e implementen las medidas adecuadas y necesarias para asegurar a la accionante el goce y acceso efectivo al suministro regular del servicio de agua suficiente, adecuada, de calidad y permanente, para un mínimo vital en dignidad. Para cumplir tal propósito, se deberán emplear los medios que la Administración considere adecuados o necesarios para el efecto, en ejercicio de sus facultades y sus funciones y realizando las alianzas y compromisos que sean del caso, con las entidades y personas involucradas”. [Resalta la Sala].

³¹¹ “ARTICULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.

deben suponer un obstáculo para garantizarle a las personas el acceso a los servicios públicos de acueducto y alcantarillado.

XI.1.3. Finalmente, en atención a la gravedad de los hechos que rodean al caso, a la urgencia de amparo efectivo de los derechos colectivos y fundamentales conculcados y al desentendimiento que frente a los hechos han demostrado las autoridades involucradas, la Sala considera necesario dictar las siguientes órdenes a las demás autoridades involucradas; todo, en consideración a los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y complementariedad y en aras del postulado constitucional según el cual todas las autoridades de la república están llamadas a materializar los fines esenciales del Estado Social y Democrático de Derecho:

1.3.1. Se le ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, en primer lugar y de ser el caso, dé curso prioritario a los proyectos que le sean presentados en materia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado correspondientes a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

Y, en segundo lugar, se le ordenará al M.V.C.T. que, de conformidad con el apartado X.8.1. de esta providencia, **en su rol de organismo director del sector administrativo agua potable y saneamiento básico y en el marco de su autonomía administrativa**, solicite el apoyo de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios³¹² y de la Corporación Autónoma Regional de

³¹² Son competencias de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, entre otras: vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de los prestadores de los servicios públicos; designar personas que pudieran colaborar en la mejor prestación de los servicios públicos;

Antioquia –Corantioquia-³¹³, para que, en lo que respecta a sus competencias, coadyuven a mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.

1.3.2. En atención a que la Gobernación Departamental de Antioquia, al contestar la demanda, solicitó que se concediera el amparo de los derechos invocados y se dictaran órdenes encaminadas a la construcción de las obras de infraestructura de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores “El Pinar” y “Manantiales” de la Vereda Granizal, la Sala le ordenará a esa Gobernación que entable un diálogo con la Alcaldía Municipal de Bello y E.P.M., a efectos de acordar, en el marco de sus competencias (apartado X.8.1. de esta providencia), la ejecución de las medidas que se requieran para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia³¹⁴.

practicar visitas, inspecciones o pruebas necesarias para verificar las circunstancias en que se estaban prestando los servicios públicos, así como las obras, equipos y procedimientos utilizados por el prestador de conformidad con los requisitos técnicos; evaluar la gestión del prestador del servicio e imponer los programas de gestión que considere pertinentes, entre otras.

³¹³ En virtud del principio de armonía regional, “[l]os Departamentos, los Distritos, los Municipios, los Territorios Indígenas, así como las regiones y provincias a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica, con sujeción a las normas de carácter superior y a las directrices de la Política Nacional Ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la nación [...]”.

Son competencias de las corporaciones autónomas regionales, entre otras: ejercer funciones de vigilancia y control; imponer y ejecutar las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental; asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental; ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente.

³¹⁴ Son competencias de los departamentos, entre otras: planificar y dirigir las políticas de desarrollo relacionadas con la coordinación y prestación del servicio público de alcantarillado en el departamento; organizar un sistema de coordinación en aras de la prestación idónea de los servicios públicos; asesorar y apoyar administrativamente a las entidades municipales prestadoras de servicios públicos que operan dentro del territorio de su jurisdicción.

Además, la Gobernación Departamental de Antioquia, en virtud de los principios coordinación y armonía regional, deberá solicitar la colaboración de la Corporación Autónoma Regional de Antioquia –Corantioquia- para la realización permanente de actividades de control, vigilancia, seguimiento y evaluación de la acción de la Alcaldía Municipal de Bello y de E.P.M. en el cumplimiento de las órdenes dispuestas en esta providencia, e informar los resultados correspondientes a dichas autoridades, al M.V.C.T., a la comunidad y al Tribunal Administrativo de Antioquia para que este los evalúe en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia”. En caso de que Corantioquia se rehúse a prestar el acompañamiento requerido, la Gobernación deberá cumplir con la orden por sí sola³¹⁵.

XI.1.4. Por último, de conformidad con todo lo expuesto, la Sala coincide con los recurrentes de la parte demandante, en que las medidas dictadas por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia, perpetúan: i) la situación de informalidad de las condiciones de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado; ii) la situación de marginación, discriminación y exclusión social de los habitantes de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia; iii) las posibles situaciones de riesgo de desastre a que pueden estar

³¹⁵ Ley 715 de 21 de diciembre de 2001, “Artículo 74. Competencias de los Departamentos en otros sectores. Los Departamentos son promotores del desarrollo económico y social dentro de su territorio y ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios. Sin perjuicio de las establecidas en otras normas, corresponde a los Departamentos el ejercicio de las siguientes competencias: [...].

74.6. Realizar el seguimiento y la evaluación de la acción de los municipios y de la prestación de los servicios a cargo de estos e informar los resultados de la evaluación y seguimiento a la Nación, autoridades locales y a la comunidad. [...].

74.10. Coordinar y dirigir con la colaboración de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales intermunicipales, que se realicen en el territorio del departamento. [...]. [Subraya y resalta la Sala].

expuestas tales personas; iv) la vulneración del derecho humano al agua potable, de derechos de carácter colectivo como al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública, así como de derechos fundamentales connaturales a los anteriores, tales como, a la salud, a la alimentación, a la higiene personal, a la intimidad, a la vida cultural, a la subsistencia, a la educación, a la vivienda, al trabajo, a la igualdad de género, a la erradicación de la discriminación, a la vida digna, entre otros. Por estos motivos, la Sala revocará los ordinales Segundo y Tercero de la sentencia emitida el 14 de marzo de 2019 por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia.

XI.1.5. De conformidad con el Título I de la Sección Séptima del Libro Segundo de la Ley 1564 de 12 de julio de 2012, se condenará a la Alcaldía Municipal de Bello y a Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.- a pagar a la parte demandante las costas que se hubieren causado en el trámite del proceso durante la segunda instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales Segundo y Tercero de la sentencia de 14 de marzo de 2019 proferida por la Sala Cuarta de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia y, en su lugar disponer lo siguiente:

“SEGUNDO: ORDENAR a las entidades responsables de la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales invocados, la ejecución de las siguientes medidas de amparo:

*H. En virtud de los principios de coordinación, concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, de manera inmediata, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá poner en conocimiento de las entidades competentes de los diferentes niveles de la Administración Pública, las necesidades que, en materia de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado, aquejan a los habitantes de los sectores El Pinar y Manantial de la Vereda Granizal del Municipio de Bello, en aras de acordar con ellas la obtención del apoyo necesario para solucionar la situación que genera la vulneración de los derechos colectivos y fundamentales conculcados.*

*I. La **Alcaldía Municipal de Bello** deberá, inmediatamente, realizar un censo de los habitantes de la Vereda Granizal, discriminándolos por sectores – particularmente los de El Pinar y Manantiales- y precisando con exactitud si se encuentran o no en alguna circunstancia de debilidad manifiesta o que permita catalogarlos como sujetos de especial protección constitucional.*

*J. La **Alcaldía Municipal de Bello** y **Empresas Públicas de Medellín – E.P.M. E.S.P.-** deberán, en el marco del ejercicio diligente, coordinado y responsable de la función administrativa –realizando las alianzas, convenios y/o aportes económicos del caso, entre otros-, efectuar gestiones necesarias para la realización de unos estudios detallados que permitan determinar si en los asentamientos El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal, es factible ejecutar las obras de instalación de las redes convencionales de acueducto y alcantarillado. Las autoridades condenadas deberán contar con los estudios aludidos en un plazo máximo de tres (3) meses.*

*K. En caso de que los resultados de los estudios mencionados sean favorables, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá tramitar de la manera más eficiente posible, las respectivas modificaciones de la herramienta de ordenación territorial correspondiente, a efectos de que E.P.M. quede habilitada jurídicamente para extender su campo de acción a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal. Para ello, la Alcaldía se valdrá de las herramientas de las que dispone en la Ley 388 de 1997 y afines.*

*L. Simultáneamente con lo anterior, la **Alcaldía Municipal de Bello** deberá adelantar las acciones necesarias para regularizar la titularidad de los predios de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal.*

M. Como consecuencia de lo anterior, la **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-** deberán disponer de las actividades necesarias para ejecutar las obras cuya factibilidad hayan sugerido los estudios correspondientes, en observancia de las condiciones y precisiones del caso. Para ello, las autoridades condenadas contarán con un plazo máximo de seis (6) meses.

Sin embargo, en el evento en que los estudios descarten toda posibilidad para instalar de manera segura la infraestructura convencional de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado en los sectores El Pinar y Manantiales, **la Alcaldía Municipal de Bello** deberá realizar las actividades necesarias a efectos de reubicar a la población respectiva en lugares donde se garantice la adecuada prestación de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado. Para esto, la Alcaldía contará con un plazo máximo de seis (6) meses.

N. La **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, independientemente de las dificultades técnicas, jurídicas o físicas del caso, o de la legalidad, ubicación o titularidad de los predios donde se requiere el suministro de los servicios públicos de acueducto y alcantarillado³¹⁶, deberán garantizar la prestación de los mismos, a través de cualquier medio idóneo como medida provisional o alternativa para resolver las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales.

Esta medida se prolongará hasta que las personas afectadas cuenten con el servicio regular o convencional de acueducto y alcantarillado, sea en el sector en el que habitan o en otro distinto en el que sean reubicadas.

Asimismo, la **Alcaldía Municipal de Bello y Empresas Públicas de Medellín –E.P.M. E.S.P.-**, en razón del artículo 368 de la Constitución y las disposiciones respectivas, deberá acordar entre sí y, eventualmente, con otras entidades competentes, las acciones necesarias a efectos de conceder subsidios a las personas de la Vereda Granizal que por razones socio-económicas se encuentren imposibilitadas para pagar las tarifas correspondientes a la prestación provisional de los referidos servicios.

³¹⁶ Para tal efecto, las entidades demandadas podrán atender a los esquemas de prestación provisional establecidos en Decreto 1272 de 2017, “Por el cual se adiciona el Capítulo 2, al Título 7, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, que reglamenta parcialmente el artículo 18 de la Ley 1753 de 2015, en lo referente a esquemas diferenciales para la prestación de los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo en zonas de difícil acceso, áreas de difícil gestión y áreas de prestación, en las cuales por condiciones particulares no puedan alcanzarse los estándares de eficiencia, cobertura y calidad, establecidos en la ley”.

TERCERO: ORDENAR a las demás autoridades involucradas, por las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia, la ejecución de las siguientes medidas de amparo:

*C. Al **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** que: i) de ser el caso, dé curso prioritario a los proyectos que le sean presentados en materia de los servicios públicos de agua potable y alcantarillado correspondientes a los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia.*

*D. A la **Gobernación Departamental de Antioquia** que: i) entable un diálogo permanente con la Alcaldía Municipal de Bello y E.P.M., a efectos de acordar, en el marco de sus competencias, la ejecución de las medidas que se requieran para mejorar la calidad de vida de los habitantes de los sectores El Pinar y Manantiales de la Vereda Granizal del Municipio de Bello – Antioquia; y ii) que en virtud de los principios coordinación y armonía regional, solicite la colaboración de Corantioquia para la realización permanente de actividades de control, vigilancia, seguimiento y evaluación de la acción de la Alcaldía Municipal de Bello y de E.P.M. en el cumplimiento de las órdenes dispuestas en esta providencia, e informar los resultados correspondientes a dichas autoridades, al M.V.C.T., a la comunidad y al Tribunal Administrativo de Antioquia para que este los evalúe en el marco del comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia”. En caso de que Corantioquia se rehúse a prestar el acompañamiento requerido, la Gobernación deberá cumplir con la orden por sí sola”.*

SEGUNDO: AGREGAR a la sentencia de 14 de marzo de 2019, un ordinal Noveno, que quedará así:

“NOVENO: CONFORMAR un comité para la verificación del cumplimiento de lo decidido, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Antioquia a través de su magistrado ponente, quien lo presidirá, por los actores populares, por la Alcaldía Municipal de Bello - Antioquia, por Empresas Públicas de Medellín - E.P.M. E.S.P.-, por la Gobernación Departamental de Antioquia, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio –M.V.C.T.-, por el Agente del Ministerio Público y por el Defensor del Pueblo – Regional Antioquia, de conformidad con lo establecido por el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, quienes harán seguimiento a lo ordenado en el fallo e informarán sobre las acciones que se adopten y ejecuten”.

TERCERO: CONDENAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, a la Alcaldía Municipal de Bello y a Empresas Públicas de Medellín -E.P.M. E.S.P.-, a pagar a la parte demandante las costas que se hubieren causado en esta instancia procesal.

CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia impugnada.

QUINTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SEXTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

Presidenta

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado

P:(11).