



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

Bogotá, D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

REFERENCIA:

EXPEDIENTE No.: 11001-33-35-010-2020-00067-00

ACCIONANTES: EVELIO ACOSTA FORERO, NUBIA STELLA FRANCO ORJUELA,
MARÍA DIONISIA ROA DÍAZ, ALFONSO ROA Y JHONFREDY
ORJUELA OSORIO

ACCIONADOS: MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE
MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL
GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA
MUNICIPIO DE ANOLAIMA
ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA
ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN Y LIMONAL DE
ANOLAIMA - ACUAMILI

CLASE: ACCIÓN DE TUTELA

Habiendo concedido el Despacho la impugnación interpuesta por EVELIO ACOSTA FORERO Y OTROS contra la sentencia proferida el pasado 3 de abril, en el efecto devolutivo, regresa el expediente conforme lo ordenó el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en auto del 5 de mayo del presente año, mediante el cual dejó sin efectos la decisión de primera instancia y ordenó efectuar pronunciamiento de fondo sobre la tutela de la referencia.

En ese orden de ideas, se acatará lo dispuesto, y se procederá a proferir la sentencia que en derecho corresponda para el caso que se debate al interior de la presente acción constitucional.

I. ANTECEDENTES

1. LA ACCIÓN

En ejercicio de la acción de tutela contemplada en el artículo 86 de la Constitución Política,



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

EVELIO ACOSTA FORERO con cédula de ciudadanía **19.468.561**, quien actúa en nombre propio y en representación de **NUBIA STELLA FRANCO ORJUELA** con cédula de ciudadanía **20.368.479**, **MARÍA DIONISIA ROA DÍAZ** con cédula de ciudadanía **20.381.952**, **ALFONSO ROA** con cédula de ciudadanía **79.113.947** y **JHON FREDY ORJUELA OSORIO** con cédula de ciudadanía **2.957.094**, solicitan la protección para los derechos fundamentales a la **vida, salud, ambiente sano y dignidad humana**, que en sus opiniones han sido vulnerados por el **MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, MUNICIPIO DE ANOLAIMA y la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILÁN Y LIMONAL DE ANOLAIMA – ACUAMILI**.

1.1. PRETENSIONES

Tiene por objeto la presente acción constitucional que en protección a los derechos invocados por los accionantes, se ordene a las entidades demandadas, lo siguiente:

PRIMERO: ORDENAR al Alcalde Municipal de Anolaima Cundinamarca Doctor **LUIS HERNANDO MARTINEZ ZABALETA** y al Gerente de la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN Y LIMONAL** del Municipio de Anolaima, señor **JOSÉ DESIDERIO RUGE OSORIO** y a la **GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA**, que dentro del término máximo de treinta (30) días inicien los trámites administrativos, financieros y presupuestales y obras necesarias para que en un plazo no superior a seis (6) meses garanticen a los accionantes y a los usuarios del acueducto **ACUAMILI**, el suministro efectivo del servicio público de agua potable apta para el consumo humano, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley.

SEGUNDO: ORDENAR al accionado Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA**, para que en un término no superior de un mes inicien los trámites y desarrollen los proyectos administrativos, financieros y obras para que dentro de un término no Superior a seis meses, garanticen la limpieza, conservación, reforestación y preservación de las zonas de ronda de las cuencas hidrográficas del río **CURI** y quebrada la **GUALAUTA**, como fuente hídrica del acueducto de **ACUAMILI**, para de esta manera garantizar un ambiente sano a los accionantes y a los usuarios del acueducto **ACUAMILI**.

TERCERO: ORDENAR, al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, para que en un término no superior de un mes inicien los trámites y desarrollen los proyectos administrativos y financieros necesarios y que dentro de un término no Superior a seis meses, garantice la vigilancia al Municipio de Anolaima, a través de su Alcalde y la Empresa



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

de prestadora del Servicio Público ACUAMILI, para que presten el servicio de suministro de agua potable, en condiciones sanitarias adecuadas, de salubridad e higiene que garanticen un buen estado de salud a los accionantes y demás usuarios de ACUAMILI.

CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, para que gire de los recursos necesarios que requieran las entidades, encargadas de la construcción de la planta de tratamiento del agua, la limpieza, reforestación, mantenimiento y conservación de las zonas de ronda y de las fuentes que abastecen el agua a la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN Y LIMONAL** del Municipio de Anolaima; para que dentro de un plazo no superior a seis (6) meses garanticen a los accionantes y a los usuarios del acueducto ACUAMILI, el suministro efectivo del servicio público de agua potable apta para el consumo humano, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley.

QUINTO: ORDENAR al Personero Municipal del Municipio de Anolaima Cundinamarca y a la Juez Promiscuo Municipal de Anolaima, para que velen por el cumplimiento de las órdenes impartidas por éste Tribunal, para el cumplimiento y efectividad de los derechos fundamentales de los Accionantes y de los Usuarios de la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN Y LIMONAL** del Municipio de Anolaima.

SEXTO: ORDENAR a las entidades asociadas que cada mes contado a partir de la notificación del fallo, se rinda un informe del avance de las obras ordenadas en el fallo.

SÉPTIMO: Se ordene el envío de copias del Fallo a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios para que vigile su cumplimiento y para lo de su competencia."

1.2. FUNDAMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

Indican los accionantes que son usuarios de la **ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN y LIMONAL – ACUAMILI** del Municipio de Anolaima (Cundinamarca), empresa que realiza el cobro del servicio de agua de acuerdo al metro cúbico contabilizado en los medidores respectivos, en períodos mensuales.

Alegan que la calidad del agua que suministra ACUAMILI no reúne las condiciones de potabilidad, físico, químicas y bacteriológicas, que sean aptas para el consumo humano, toda vez que ésta es tomada directamente de las fuentes sin que exista control alguno, las que se encuentran a campo abierto donde pasta el ganado, existen cultivos, y las empresas avícolas, porcinos, agrícolas y viviendas, vierten las aguas residuales a campo abierto.

Ponen de presente que en invierno el agua que proporciona ACUAMILI contiene lodo, bacterias,



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PUBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

llega con gusanos pequeños, muchas veces contiene materia fecal, en ocasiones tiene olores fétidos producto de las fumigaciones del follaje, residuos de aguas negras de galpones, cerdos y ganadería, lo anterior, sin control alguno del Municipio de Anolaima, la CAR y el Ministerio del Medio Ambiente.

Señalan que el Municipio demandado no tiene políticas claras y precisas que tiendan al mejoramiento de la calidad del agua que se suministra a los usuarios de ACUAMILI, lo que enferma a la población infantil y la tercera edad, y usuarios en general, además que frena el desarrollo y progreso de las veredas que requieren del agua potable para desarrollar actividades turísticas, habitacionales y de mejor calidad de vida.

Manifiestan que la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - CAR quien es la que controla el uso de las aguas, no ha desarrollado en la región acciones ni proyectos tendientes a la potabilización del agua; el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible tampoco ha iniciado acciones ni programas para la conservación de las zonas de rondas, de las fuentes hídricas del río Curí y la quebrada la Gualauta, que son de donde se aprovisiona del agua ACUAMILI; en cuanto al Ministerio de Salud no ha realizado las actuaciones que corresponden para mejorar la salud y calidad de vida de los usuarios del mencionado Acueducto, pues se sabe de las enfermedades que produce a la población el consumo de agua no apta para ello; en lo que respecta al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, se encuentra en la obligación legal de proporcionar y girar los recursos necesarios para que se proceda a la construcción de la Planta de Tratamiento de Agua Potable de ACUAMILI, entre otros.

2. TRÁMITE

Admitida la demanda por auto de 12 de marzo de 2020 que obra a folio 16 del expediente, se ordenó notificar a los MINISTROS de HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, DEL MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE y DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, al GOBERNADOR DE CUNDINAMARCA, y a los Representantes Legales de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, del MUNICIPIO DE ANOLAIMA, y de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILÁN y LIMONAL del Municipio de Anolaima, actuación que se surtió el mismo día, como consta en el informe que reposa a folio 17.



3. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1.- El MUNICIPIO DE ANOLAIMA dio contestación¹, en la que señala que la norma superior en el artículo 86 consagra la acción de tutela para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, y por su parte, el artículo 88, establece la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos; y los derechos que los accionantes dicen haber sido vulnerados no son derechos fundamentales sino colectivos, porque lo pretendido es que se le ordene a las entidades accionadas que procedan a iniciar los trámites administrativos, financieros, presupuestales y obras necesarias, para que se les garantice a los usuarios de ACUAMILI el suministro efectivo del servicio público de agua potable apta para el consumo humano, con los niveles de calidad, regularidad, inmediatez y continuidad que exigen la Constitución y la ley.

Resalta que los derechos colectivos no se pueden hacer valer a través de la acción de tutela, y el debido proceso determina el procedimiento que corresponde a estas dos acciones constitucionales, de manera que la acción impetrada resulta improcedente, porque para el caso la acción correcta es la acción popular.

3.2.- Por su parte, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA allegó su escrito a folios 36 a 39, en el que manifiesta que no ha vulnerado los derechos invocados por los accionantes, porque quien presta el servicio público de acueducto es ACUAMILI en asocio con el Municipio de Anolaima que es la autoridad pública encargada por virtud legal de la responsabilidad tanto de servicios públicos como saneamiento básico, y la CAR es una autoridad ambiental, destacando que las pretensiones de cuidar las fuentes hídricas, reforestar y demás consignadas en la pretensión segunda, se debaten por vía de la acción popular que es la que protege los derechos colectivos como el medio ambiente sano, derechos que no se pueden ventilar a través de la acción de tutela.

3.3.- El DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA se pronunció en memorial visible a folios 42 y 43, en el que especifica que si bien esta entidad tiene a su cargo ciertas competencias en materia de prestación de servicios públicos en el Municipio de Anolaima, las actuaciones sobre el

¹ Folios 28 a 31



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

particular se desarrollan es a través de las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P., quien tiene como objeto principal prestar servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía y gas, entre otros, por tanto, se le debe desvincular de la presente acción.

No obstante lo anterior, en virtud del cumplimiento del principio de eficiencia administrativa, procedió a remitir la acción de la referencia a las Empresas Públicas de Cundinamarca S.A. E.S.P. para que realice el respectivo seguimiento y sea ésta quien otorgue una respuesta oportuna y de fondo a la tutela.

3.4.- El Representante Legal de la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILAN y LIMONAL DE ANOLAIMA – ACUAMILI se pronunció ante cada uno de los hechos de la acción de la tutela, indicando que para poder suministrar agua potable a los usuarios se requiere de la construcción de una Planta de Tratamiento de tipo convencional, para lo cual ha hecho hasta lo imposible, pero por parte de las entidades encargadas como las Empresas Públicas de Cundinamarca y la CAR, no han dado viabilidad para la terminación del proyecto de estudios y diseños que permitan entrar a la consecución de los recursos para la realización de la obra, la que es indispensable para la potabilización del agua en condiciones dignas para el ser humano.

3.5.- El MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO en el escrito de contestación², solicita se le desvincule de la acción, porque toda orden orientada al suministro de agua potable para la zona afectada, o el giro de recursos a efectos de la construcción de la planta de tratamiento del agua, la limpieza, reforestación, mantenimiento y conservación de las zonas de ronda y de las fuentes que abastecen el agua a ACUAMILI excede el marco de las competencias de dicha Cartera Ministerial.

Su competencia es realizar un seguimiento y control al uso de los recursos de la Participación para Agua Potable y Saneamiento Básico – APSB del Sistema General de Participaciones – SGP, tanto del Municipio de Anolaima como del Departamento de Cundinamarca, posteriormente de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio realice su proceso de monitoreo, en el marco

² Folios 146 a 152



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

de la aplicación de la Estrategia de Monitoreo, Seguimiento y Control Integral establecida en la ley.

3.6.- En lo que corresponde al **MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL**, argumenta en su escrito de contestación³, que los prestadores del servicio público de acueducto en el país, son los responsables del control de la calidad del agua que se suministra a sus usuarios a través de las redes de distribución como lo dispone el artículo 9 del Decreto 1575 de 2007, y son éstos quienes están en la obligación de mantener estrategias propias de seguimiento, procesamiento y reporte de datos correspondientes a las muestras del agua que se suministre a los usuarios, no siendo responsabilidad de dicho Ministerio el trámite de lo invocado en la presente acción, debiéndose declarar la improcedencia de la acción.

3.7.- El Director Jurídico de **EMPRESAS PÚBLICAS DE CUNDINAMARCA S.A. E.S.P.** aportó escrito de contestación⁴, en el que precisa que el objeto misional principal de la entidad es el de ser "gestora" en el Plan Departamental de Aguas del Departamento de Cundinamarca, no es operador o prestador de servicios públicos domiciliarios, el giro ordinario de sus negocios no cristaliza dicha actividad, a falta de presupuestos administrativos, financieros y logísticos para tal fin, de manera que carece de competencia para acceder a lo pretendido por los demandantes.

II. CONSIDERACIONES

1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LA ACCIÓN DE TUTELA

Tal y como lo prevén el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991, el mecanismo de la acción de tutela fue instituido para que toda persona por sí misma o por interpuesta persona, reclame ante los jueces la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El origen de la amenaza o la vulneración del derecho pueden provenir de la acción o la omisión de una autoridad pública, o de un particular. Sin embargo, el afectado no debe disponer de otro medio de defensa judicial, salvo cuando este no sea idóneo o que se ejerza la tutela para evitar un perjuicio irremediable.

³ Folios 154 a 159

⁴ Folios 160 a 167



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. : 11001-33-35-010-2020-00067-00

Con base en la anterior descripción constitucional y legal de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha establecido unos presupuestos de procedibilidad. El propósito es que sólo se avance al estudio de fondo cuando se reúnan los requisitos procesales de la acción. De la jurisprudencia, se extraen los siguientes requisitos:

(i). El derecho objeto de la acción debe ser fundamental. Para el efecto, la jurisprudencia ha considerado que el operador jurídico se debe orientar por los documentos que elevan los derechos a la categoría de fundamentales. Específicamente, se debe consultar la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos, las decisiones de la Corte Constitucional, y los pronunciamientos vinculantes de los organismos supranacionales. El respaldo de estos documentos jurídicos evita la arbitrariedad o razonamientos no acordes al sentido de la acción.

(ii). La legitimación en la causa por activa y por pasiva. El análisis se dirige a ubicar “el nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos del demandante y la acción u omisión de la autoridad o el particular demandado”⁶. Ese nexo permite ubicar los extremos de la acción. El afectado será el demandante, mientras que el demandado será la autoridad o particular responsable de hacer cesar en la vulneración del derecho.

En el caso que el afectado acuda por intermedio de otras personas se deben cumplir las exigencias de ley. Ello aplica para cuando la acción se presente por intermedio del representante legal, apoderado judicial, agente oficioso, o una autoridad administrativa legitimada constitucional o legalmente para el efecto. Tal condición tendrá ser demostrada durante el transcurso del trámite⁶.

(iii). La inmediatez⁷. Al respecto, la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional ha señalado que no se trata de establecer un término para interponer la acción, porque las normas que la

⁵ Sentencia T-382 de 2016.

⁶ Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2011. M.P. Gabriel Mendoza Martelo. Ver también al respecto las sentencias T-382 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa y T-1191 de 2004. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁷ La figura inmediatez apunta a revisar que no se hubiese configurado el fenómeno jurídico del daño consumado que acontece “cuando la amenaza o la transgresión del derecho fundamental ya ha generado el perjuicio que se pretendía evitar con el mecanismo preferente de la tutela, de manera que resulta inocuo para el juez impartir una orden en cualquier sentido”. En todo caso, se mira se mira entre la actuación u omisión que amenaza o vulnera las garantías constitucionales, y el ejercicio de la acción de tutela, no transcurra un tiempo “excesivo, irrazonable o injustificado”, a menos que “la afectación de derechos fundamentales que se pretende remediar sea actual” (Consultar, entre otras, las Sentencias T-055 de 2008 y T-021-17).



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

regulan permiten hacerlo en cualquier tiempo, se trata, más bien, de que éste sea razonable, oportuno y justo⁸. La evaluación se hace "entre la vulneración del derecho y la interposición de la acción"⁹. El objetivo es que "el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros"¹⁰. Asimismo, se logra "combatir la negligencia, el descuido o la incuria de quien la ha presentado"¹¹.

(iv) La existencia otro mecanismo de defensa. Es bien conocido que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario o excepcional porque sólo procede cuando no exista un mecanismo ordinario de defensa judicial¹². No obstante, la Corte Constitucional ha considerado que no es suficiente con constatar que en el ordenamiento jurídico existe otra acción o mecanismo para la protección de un derecho fundamental invocado, pues ello sería un criterio simplemente formal o teórico. A su entender, se requiere, adicionalmente, determinar la eficacia o idoneidad del medio ordinario, y por otra parte, su capacidad para evitar un perjuicio irremediable.

En lo referente a la eficacia o idoneidad de la acción principal, se trata de determinar que el mecanismo común ofrezca "la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela"¹³. Es decir, la acción ordinaria debe ofrecer una solución integral al derecho comprometido y tener la capacidad de hacerlo efectivo.

Aunque no constituye un requisito iniciar el proceso ordinario antes de acudir a la aludida acción constitucional, si se requiere que la acción principal se encuentre vigente. Ello implica, al mismo tiempo, "hallar las circunstancias que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su alcance"¹⁴.

⁸ Sentencia T-575 de 2002

⁹ Sentencia T-505 de 2017

¹⁰ Sentencia T-836 de 2018

¹¹ SU-011 de 2018

¹² "El fundamento constitucional de la subsidiariedad, bajo esta perspectiva, consiste en impedir que la acción de tutela, que tiene un campo restrictivo de aplicación, se convierta en un mecanismo principal de protección de los derechos fundamentales. En efecto, la Constitución y la ley estipulan un dispositivo complejo de competencias y procesos judiciales que tienen como objetivo común garantizar el ejercicio pleno de los derechos constitucionales, en consonancia con el cumplimiento de los demás fines del Estado previstos en el artículo 2 Superior. Por tanto, una comprensión ampliada de la acción de tutela, que desconozca el requisito de subsidiariedad, vacía el contenido de las mencionadas competencias y, en consecuencia, es contraria a las disposiciones de la Carta Política que regulan los instrumentos de protección de los derechos dispuestos al interior de cada una de las jurisdicciones." (Ibidem. Ver además, las sentencias T-313 de 2005 y T-135A de 2010)

¹³ Sentencia T-764 de 2008

¹⁴ Sentencia T-113 de 2013, según la cual los jueces "deben ser apreciadas en cada caso concreto, teniendo en cuenta las circunstancias particulares del solicitante, así como los derechos constitucionales fundamentales invocados",



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

En caso que el análisis indique que el medio principal no es actual e idóneo, procede la acción de tutela como mecanismo directo. En caso contrario, ello no implica declararla improcedente. Ahí, el operador tendrá que evaluar su procedibilidad desde el punto de vista del perjuicio, es decir, que la acción evite un perjuicio irremediable. Existen algunas pautas para saberlo. En concreto, consiste en que el perjuicio sea inminente, grave, y requiera de medias urgentes e impostergables¹⁵. Si se cumplen estas condiciones, la tutela procede en forma transitoria.

(v) Circunstancias especiales. Los anteriores requisitos de la acción se deben examinar a la luz de las circunstancias del caso, independientemente del escenario en que se ejercite la acción de tutela¹⁶. En particular, el análisis de procedibilidad será menos riguroso o más flexible frente a quienes se encuentre en una situación de debilidad manifiesta, o en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. El artículo 13 de la Constitución Política señala los sujetos de especial protección constitucional, a fin de hacer efectivo el derecho a la igualdad. Por ejemplo, señala a los niños y niñas, las madres cabeza de familia, las personas con discapacidad, la población desplazada y los adultos mayores.

2. EL CASO EN CONCRETO

Afirman EVELIO ACOSTA FORERO con cédula de ciudadanía 19.468.561, NUBIA STELLA FRANCO ORJUELA con cédula de ciudadanía 20.368.479, MARÍA DIONISIA ROA DÍAZ con cédula de ciudadanía 20.381.952, ALFONSO ROA con cédula de ciudadanía 79.113.947 y JHON FREDY ORJUELA OSORIO con cédula de ciudadanía 2.957.094, que el MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL, GOBERNACIÓN DE CUNDINAMARCA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, MUNICIPIO DE ANOLAIMA y la ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA, MONTELARGO, SAN JERÓNIMO, MILÁN Y LIMONAL DE

¹⁵ “Dicho perjuicio se caracteriza, según la jurisprudencia, por lo siguiente: i) por ser inminente, es decir, que se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad” (Sentencia T-011 de 2009).

¹⁶ Sentencia SU-772 de 2014



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

ANOLAIMA – ACUAMILI, les vulneran sus derechos fundamentales a la vida, salud, ambiente sano y dignidad humana, porque la calidad del agua que se les está suministrando por intermedio de ACUAMILI no reúne las condiciones de potabilidad, físico, químicas y bacteriológicas que sea apta para el consumo humano, afectando a todos los usuarios de dicho acueducto.

Para el caso en estudio, si bien se están invocando derechos fundamentales, también lo es que están involucrados derechos colectivos, razón por la cual se procederá al estudio de lo que ha señalado el máximo organismo Constitucional sobre el tema.

La Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia ha recalcado el carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, al respecto ha señalado que, "...el afectado sólo podrá acudir a ella en ausencia de otro medio de defensa judicial para la protección del derecho invocado, ya que debe entenderse que esta acción constitucional no puede entrar a sustituir los recursos o medios ordinarios previstos por el legislado para el amparo de un derecho".¹⁷

Entonces, como lo señala la jurisprudencia transcrita, la tutela no puede ser utilizada como acción judicial sustitutiva de los mecanismos judiciales ordinarios; lo contrario supondría aceptar como legítimo el desplazamiento del juez ordinario por el juez de tutela, lo que no implica que ante la improcedencia del mecanismo de amparo constitucional los derechos invocados por el demandante queden completamente desprotegidos, toda vez que, de manera excepcional el Juez de Tutela, ante la evidencia de una posible afectación de derechos colectivos puede adoptar las medidas enderezadas a garantizar su efectiva protección, de darse los presupuestos necesarios para ello.

La jurisprudencia ha enfatizado en el ámbito diferenciado de protección que la Constitución adscribe a la acción de tutela y a las acciones populares, de donde se tiene que el artículo 86 de la norma superior prevé la facultad de toda persona de impetrar acción de tutela, con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales, cuando considera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o por particulares en los casos que prevea la ley.

¹⁷ Sentencia T-890 de 2011.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

Por su parte, el artículo 88 de la misma norma, dispone de la acción popular como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos, el que está regulado en la Ley 472 de 1998, la cual en el artículo 4º, relaciona los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos, entre los que se encuentran los atinentes al goce de un ambiente sano; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; la seguridad y salubridad públicas; el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; entre otros.

También ha precisado la jurisprudencia constitucional sobre la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos, por lo cual, la Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el "interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares"¹⁸. En el mismo sentido indicó, que "los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional, y agregó que el interés colectivo "pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección"¹⁹.

De otra parte, la Corporación afirmó que "un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular"²⁰.

Igualmente la Corte Constitucional ha sido reiterativa al señalar que, en principio, la acción de tutela no es procedente para debatir derechos colectivos, a menos que los derechos fundamentales del demandante estén siendo vulnerados o amenazados por la afectación del

¹⁸ C-215 de 1999.

¹⁹ T-659 de 2007.

²⁰ *Ibidem*.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No : 11001-33-35-010-2020-00067-00

derecho colectivo. Sobre el tema sostuvo:

*"La protección de un derecho fundamental cuya causa de afectación es generalizada o común para muchas personas afectadas, que pueda reconocerse como un derecho colectivo, solo es posible cuando se demuestra la afectación individual o subjetiva del derecho. Dicho de otro modo, la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción de tutela"*²¹

Además, que cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho que en principio puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención inmediata del juez de tutela.

En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha fijado los criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela en tales eventos, así:

- 1.- Que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.*
- 2.- El demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo.*
- 3.- La vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada.*
- 4.- La orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y "no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a*

²¹ T-517 de 2011.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza".²²

5.- Adicionalmente, es necesario la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto.

Respecto de este último supuesto, ha dicho la Corte Constitucional:

"(...) en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. (...). En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados (...) para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental."²³

Para concluir, el orden constitucional establece de manera diferenciada los mecanismos específicos para la protección de derechos fundamentales y de derechos colectivos, frente a su vulneración o amenaza, y la jurisprudencia constitucional ha desarrollado unos criterios para determinar si la acción de tutela resulta procedente para la protección de derechos fundamentales vulnerados en contextos de afectación colectiva.

En ese orden de ideas, el juez constitucional debe analizar si se acredita, de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza o vulnera un derecho fundamental que ha sido individualizado en la persona que interpone la acción de tutela, cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.

²² Sentencia SU-1116 de 2001.

²³ T-661 de 2012.



REPUBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

Ahora bien, en aras de determinar si se configura una violación a los derechos fundamentales a la vida, salud, ambiente sano y dignidad humana, como consecuencia de la calidad del agua que les está suministrando el acueducto ACUAMILI a los demandantes, se tiene lo siguiente:

Para respaldar lo señalado por los accionantes en su escrito de demanda, el abogado Evelio Acosta Forero, quien actúa en nombre propio y en representación de los demás demandantes, solo aportó el certificado de Cámara de Comercio de Facatativá de la empresa ASOCIACIÓN DE USUARIOS DEL ACUEDUCTO DE LAS VEREDAS LA ESMERALDA MONTELARGO SAN JERÓNIMO MILAN Y LIMONAL DEL MUNICIPIO DE ANOLAIMA – DEPARTAMENTO DE CUNDINAMARCA junto con el poder otorgado, sin demostrar siquiera sumariamente las afectaciones a la salud de él o de los demás accionantes, ni mucho menos la configuración de un perjuicio irremediable, ni allegó ninguna prueba que conduzca a tal convicción, de manera que no se encuentran demostrados los fundamentos de hecho generadores de la presente acción de tutela.

Como ya se indicó, la jurisprudencia ha precisado que la parte demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, porque la acción de tutela es de carácter subjetivo; se tiene que al enfocarnos en el acápite de los hechos, (i) los accionantes se refieren a la calidad del agua que les proporciona ACUAMILI tanto a ellos como a todos los usuarios de dicho acueducto, (ii) indican los señores Evelio Acosta Forero y Nubia Stella Franco Orjuela, que tienen proyectos de desarrollo turístico y social en la vereda La Esmeralda del Municipio de Anolaima, pero se han visto perjudicados porque al no contar con agua potable, les impide proporcionar los servicios que requieren los turistas, (iii) que la carencia de agua potable no solo afecta a todos los usuarios de ACUAMILI, sino que también ha frenado el desarrollo y progreso de las veredas "donde los usuarios requieren el agua potable para desarrollar actividades turísticas, habitacionales y de mejor calidad de vida, de vida digna, saludables y ambientalmente agradable", por tanto, no se cumple con este requisito.

En lo referente a las pretensiones, se visualiza que se impartan las siguientes órdenes, para que se les garantice tanto a los demandantes como a todos los usuarios del acueducto ACUAMILI, lo siguiente:

1.- Que el municipio de Anolaima, ACUAMILI y el Departamento de Cundinamarca, inicien los



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No 11001-33-35-010-2020-00067-00

trámites administrativos, financieros, presupuestales y obras necesarias, que garanticen el suministro efectivo del servicio público de agua potable.

2.- Que el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, inicien los trámites y desarrollen los proyectos administrativos, financieros y obras que garanticen la limpieza, conservación, reforestación y preservación de las zonas de ronda de las cuencas hidrográficas del río CURI y quebrada la GUALAUTA, como fuente hídrica del acueducto de ACUAMILI, garantizando así, un ambiente sano.

3.- Que el Ministerio de Salud y Protección Social desarrolle los proyectos administrativos y financieros necesarios "y que dentro de un término no superior a seis meses, garantice la vigilancia al Municipio de Anolaima, a través de su Alcalde y la Empresa prestadora del Servicio Público ACUAMILI, para que presten el servicio de suministro de agua potable, en condiciones sanitarias adecuadas, de salubridad e higiene que garanticen un buen estado de salud a los accionantes y demás usuarios de ACUAMILI".

4.- Que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público gire los recursos necesarios a las entidades encargadas de la construcción de la planta de tratamiento del agua, la limpieza, reforestación, mantenimiento y conservación de las zonas de ronda y de las fuentes que abastecen el agua a ACUAMILI, para que éste pueda suministrar un efectivo servicio público de agua potable apta para el consumo humano.

Se puede concluir de lo pretendido en la tutela por los demandantes, que lo solicitado también abarca a todos los usuarios del acueducto ACUAMILI.

Como se indicó en precedencia, la acción de tutela fue instaurada para la protección inmediata de derechos fundamentales, siempre y cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que la acción se utilice como mecanismo transitorio, en aras de evitar un perjuicio irremediable, lo que no se demostró, como se indicó en párrafos anteriores.

Por su parte, la acción popular desarrollada en la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

los particulares cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. Dicha acción busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la protección de sus derechos, en la cual el "juez popular cuenta con suficientes posibilidades de actuación para (i) proteger los derechos reclamados, (ii) promover, en un escenario de amplia deliberación, la realización de acuerdos para enfrentar las causas de la violación de los derechos (pacto de cumplimiento) y (iii) adelantar actividades probatorias de alta complejidad²⁴, en caso de ser necesario. En adición a ello, el tiempo aproximado para el trámite de una acción popular de acuerdo con los términos fijados en la ley y a su condición de acción prevalente, es relativamente reducido.²⁵

Entonces, si bien estamos frente a dos acciones que protegen derechos, éstos son de distinta clase, procesos que tienen su procedimiento en norma especial cada uno de ellos, y para el caso que se debate, atendiendo la situación fáctica expuesta en la demanda y lo pretendido, es claro para esta instancia judicial, que el trámite que se debe desarrollar debe girar bajo los parámetros de la acción popular.

Es pertinente en este aparte de la sentencia, traer a colación el pronunciamiento efectuado por la Magistrada ponente María Elizabeth García González²⁶, al puntualizar:

"En efecto, en el caso sub examine, la causa que motiva la solicitud de amparo es generalizada para todos los residentes y de ahí que una orden judicial declarada por el Juez Popular resulte óptima para la defensa y protección no sólo de los derechos colectivos que puedan estar en juego, sino también de los derechos fundamentales de cada uno de los afectados, como consecuencia de las medidas que se impartan. Ello aunado al hecho de que no se evidencia la necesidad de la intervención urgente e inmediata del Juez de Tutela, porque se haya alegado un perjuicio irremediable, o del plenario se evidencie su inminente ocurrencia.

Lo expuesto en precedencia, conlleva declarar que no se cumple con el requisito relacionado con la prueba de la falta de idoneidad de la acción popular, pues según lo ha declarado la Corte Constitucional "en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos".

En ese orden de ideas, ante los argumentos expuestos, dable es concluir, que esta instancia judicial no encontró que se estén amenazando o lesionando los derechos fundamentales

²⁴ Por ejemplo, el artículo 32 de la Ley 472 de 1996 establece las reglas sobre la prueba pericial.

²⁵ Sentencia T-596 del 25 de septiembre de 2017.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 31 de julio de 2014, expediente No. 25000-23-41-000-2014-00858-01, demandante Jazmin Agudelo, demandado Transmilenio S.A.



REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
JUZGADO DÉCIMO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO JUDICIAL DE BOGOTÁ
Sección Segunda
Expediente No. 11001-33-35-010-2020-00067-00

invocados; pues se repite, no existe prueba alguna que acredite lo manifestado por los demandantes.

En atención a lo explicado, encuentra el Despacho que los hechos que sirven de fundamento en la presente acción se encuentran enmarcados en la causal de improcedencia de la acción de tutela, prevista en el numeral 1° del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, por lo que las pretensiones de la tutela no están llamadas a prosperar.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Décimo Administrativo Oral del Circuito de Bogotá, administrando justicia, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA:

PRIMERO.- OBEDECER Y CUMPLIR lo dispuesto por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección D, en providencia del 5 de mayo de 2020.

SEGUNDO.- Declarar IMPROCEDENTE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA, para atender las pretensiones de EVELIO ACOSTA FORERO, NUBIA STELLA FRANCO ORJUELA, MARÍA DIONISIA ROA DÍAZ, ALFONSO ROA y JHON FREDY ORJUELA OSORIO, por los motivos expuestos en la parte considerativa de esta providencia.

TERCERO.- NOTIFICAR a los interesados por el medio más expedito la determinación adoptada en este fallo, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO.- Si este fallo no fuere impugnado en término, remítase a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARÍA EUGENIA SÁNCHEZ RUIZ

Jueza