

AGUA POTABLE - Concepto

A través del Decreto 475 de 1998 se expiden las normas técnicas reguladoras de las actividades relacionadas con la calidad del agua potable para consumo humano, que en virtud de lo dispuesto en su artículo 2°, son de orden público y obligatorio cumplimiento, las cuales apuntan al invariable compromiso de que el agua suministrada por quien preste el servicio público de acueducto sea apta para el consumo de los usuarios (artículo 3°, ibídem). Según la definición contenida en el artículo 1°, el agua potable "Es aquella que por reunir los requisitos organolépticos, fisicoquímicos y microbiológicos, en las condiciones señaladas en el presente decreto, puede ser consumida por la población humana sin producir efectos adversos a su salud".

FUENTE FORMAL: DECRETO 475 DE 1998

SALUD PUBLICA - Afectación por deficiencia en calidad del agua

Con tales resultados se constata que la mayor parte de las pruebas de laboratorio practicadas al agua suministrada en el Municipio demandado, durante el año 2011, no presenta niveles de riesgo, no obstante, hay exámenes que muestran que el líquido es inviable sanitariamente, también que existe un nivel de riesgo medio y alto, lo cual, aunado al hecho de que los resultados de los exámenes practicados desde el año 1999 hasta el 2005, dan cuenta que el agua no es apta para el consumo humano, tal como quedó demostrado con los documentos relacionados en párrafos precedentes, permite concluir que en el presente asunto sí existe una amenaza para la salud pública de la comunidad del Municipio de Capitanejo.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ

Bogotá, D. C., dos (2) de febrero de dos mil doce (2012)

Radicación número: 68001-23-15-000-2002-01962-01(AP)

Actor: PABLO ANTONIO VELANDIA MENESES

Demandado: MUNICIPIO DE CAPITANEJO - SANTANDER

Decide la Sala el recurso de apelación interpuesto por el Municipio de Capitanejo, contra la sentencia de 14 de julio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, que concedió el amparo de los derechos colectivos invocados como vulnerados

I.- ANTECEDENTES.

I.1- La Demanda.

El ciudadano **PABLO ANTONIO VELANDIA MENESES**, actuando en nombre propio, instauró acción popular contra el Municipio de Capitanejo (Santander), en defensa de los derechos colectivos a la seguridad y salubridad pública, al acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

I.2. Hechos.

Aseguró que el Municipio de Capitanejo tiene a su cargo la directa prestación del servicio público de agua potable, ya que no cuenta con una empresa descentralizada que se encargue de la prestación del mismo.

Indicó que el agua suministrada por el ente accionado no cumple con los parámetros exigidos por el Decreto 475 de 1998, ni con los fines perseguidos por la Constitución y la Ley 142 de 1994.

A su juicio, el Municipio de Capitanejo está en la obligación de suministrar agua potable, es decir, en cumplimiento de los requisitos organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos señalados en la Ley, y no agua segura, pues no atraviesa por una situación de desastre o emergencia.

Sostuvo que los informes periódicos rendidos por la Secretaría de Salud del Departamento de Santander, muestran que el agua no cumple con los requisitos de calidad exigidos en la Ley.

Concluyó que en virtud de lo anterior, los habitantes del Municipio demandado se encuentran ante una amenaza latente que pone en peligro sus vidas y su salud.

I.3. Pretensiones.

Solicitó que se ordene al Municipio de Capitanejo, que en un plazo de 6 meses, tome las medidas necesarias tendientes a potabilizar el agua suministrada a sus habitantes.

Pretendió que dentro del comité de verificación que se cree con ocasión del pacto de cumplimiento o de la sentencia, se incluya a un funcionario de la Secretaría de Salud Departamental que tenga los conocimientos técnicos para interpretar los análisis organolépticos, físicos, químicos y microbiológicos señalados en el Decreto 475 de 1998.

Finalmente, solicitó que se le reconozca el incentivo dispuesto en el artículo 39 de la Ley 472 de 1998, en una cuantía equivalente a 150 salarios mínimos legales vigentes.

I.4. Defensa.

El Municipio de Capitanejo, mediante apoderado, sostuvo que el agua escasea en épocas de verano, razón por la cual se realizan racionamientos continuos que llevan a emergencias sanitarias.

Afirmó que debido a la ausencia de nacimientos hídricos, se han visto en la obligación de recurrir a varios afluentes que conducen a un solo lugar de distribución, razón por la que se presentó ante el Ministerio de Desarrollo y la Gobernación de Santander un proyecto para la construcción de una planta de tratamiento del acueducto municipal, el cual fue viabilizado y aprobado, en consecuencia, se presentaron las correspondientes disponibilidades presupuestales y se suscribió un Convenio Interadministrativo de Apoyo Financiero entre el mentado Ministerio y el Departamento, el cual no necesita licencia ambiental para su ejecución.

Precisó que el Asesor del Area Técnica de Aguas, Saneamiento Básico y Proyectos Especiales, mediante Resolución 12825 de 21 de diciembre de 2001, ordenó suspender la ejecución del Convenio, debido a la falta de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio por parte de la Corporación Autónoma Regional de Santander C.A.S., hasta que se cumplan todos los requisitos, por tanto, el proyecto no se ha elevado a la categoría de Acuerdo.

Aseguró que las inconsistencias en el POT están siendo corregidas, lo que demuestra que no ha sido negligencia. Además, aunque el agua no cumple con el 100 por ciento de los requisitos exigidos, ésta no pone en peligro la vida de los habitantes.

Propuso la excepción que denominó “ausencia de vulneración por parte del Municipio de Capitanejo de los derechos e intereses colectivos de la comunidad residente en el Municipio”.

La Secretaría de Salud del Departamento de Santander sostuvo que estaba de acuerdo con los planteamientos del demandante, por tanto y, en atención a la Ley 715 de 2001 se encarga de ejercer la inspección, control y vigilancia para la correcta prestación del servicio.

Anotó que en razón a la competencia descrita, ha implementado los mecanismos necesarios para su cabal cumplimiento, tan así es, que en el mes de diciembre de 2003 realizó la contratación pertinente para dicha actividad.

Aseguró que en atención a la vigilancia realizada por el personal adscrito, mediante Oficio núm. 02159 de 6 de junio de 2002, se le informó al Alcalde que efectuados los análisis respectivos se estableció que el agua suministrada no es apta para el consumo humano, por tanto se le conminó a que se tomen los correctivos necesarios y aplique las medidas apropiadas para que el agua sea conforme a los parámetros exigidos por el Decreto 475 de 1998.

I.5 Pacto de Cumplimiento.

El 8 de julio de 2003 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, consagrada en el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida por la inasistencia del apoderado del Municipio de Capitanejo.

II.- FUNDAMENTOS DE LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA.

El Tribunal Administrativo de Santander, en sentencia de 14 de julio de 2006, concedió el amparo de los derechos colectivos invocados por la parte actora y ordenó al Municipio de Capitanejo que en un término perentorio de 6 meses, contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelantara las gestiones necesarias para garantizar el suministro de agua potable a través del acueducto local, en las condiciones establecidas en el Decreto 475 de 1998, como lo son la planta de tratamiento y la implementación de procedimientos de desinfección, clarificación, clorificación, adecuado mantenimiento de los equipos del acueducto y de la misma planta de tratamiento, la evaluación periódica del líquido y demás aspectos dirigidos a ofrecer agua potable a la población.

Reconoció como incentivo al actor el equivalente a 10 salarios mínimos legales mensuales, el cual estará a cargo del Municipio.

El a quo estimó que el Municipio no cuenta con una planta de tratamiento de agua potable, de lo que se infiere que el líquido suministrado a sus habitantes no es apto para el consumo humano, como lo corroboraron los análisis de laboratorios allegados al expediente, lo cual es responsabilidad del ente demandado.

En relación con la solicitud del actor relativa a que en el Comité de Verificación se incluya a un funcionario de la Secretaría de Salud Departamental, adujo que no era necesario, ya que era bien sabido que una de las funciones de la Secretaría es la de controlar y verificar en cada uno de los Municipios el cumplimiento de las exigencias del Decreto 475 de 1998.

Concluyó que no se le imputa responsabilidad alguna a la Secretaría de Salud Departamental, pues, por el cumplimiento de sus funciones, se dieron a conocer las condiciones en las que se estaba suministrando el agua.

III.- FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACION.

El Municipio de Capitanejo consideró que no le asiste la responsabilidad aludida por el Tribunal, pues, a su juicio, no se tuvieron en cuenta las gestiones administrativas adelantadas en aras de una mejor efectividad en la prestación del servicio público de acueducto.

IV.- CONSIDERACIONES DE LA SALA.

La acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, cuando actúen en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

El punto central de la controversia se contrae a establecer si el agua que se le suministra a la comunidad del Municipio de Capitanejo (Santander), constituye una amenaza para la salud pública.

LAS NORMAS TECNICAS DE CALIDAD DEL AGUA POTABLE.

A través del Decreto 475 de 1998 se expiden las normas técnicas reguladoras de las actividades relacionadas con la calidad del agua potable para consumo humano, que en virtud de lo dispuesto en su artículo 2°, son de orden público y obligatorio cumplimiento, las cuales apuntan al invariable compromiso de que el agua suministrada por quien preste el servicio público de acueducto sea apta para el consumo de los usuarios (artículo 3°, ibídem).

Según la definición contenida en el artículo 1°, el agua potable “Es aquella que por reunir los requisitos organolépticos, fisicoquímicos y microbiológicos, en las condiciones señaladas en el presente decreto, puede ser consumida por la población humana sin producir efectos adversos a su salud”.

El análisis organoléptico se refiere al olor, sabor y percepción visual de sustancias y materiales flotantes y/o suspendidos en el agua. El análisis microbiológico se remite a aquellas pruebas de laboratorio que se efectúan para determinar la presencia o ausencia, tipo y cantidad de microorganismos en el líquido. Y, el análisis fisicoquímico del agua se realiza para determinar características como la turbiedad, color, ph, olor, alcalinidad, dureza, sulfatos, nitritos, hierro, conductividad, cloro, fosfatos, etc.

En el capítulo III del referido Decreto, se consignan los valores que debe tener el agua en cada uno de estos aspectos, -(organoléptico, fisicoquímico y bacteriológico)-, para ser considerada como apta para el consumo humano y, entre otros aspectos, se dispone expresamente que ninguna muestra de agua potable debe contener E-coli en 100 cm³ de agua, independientemente del método de análisis utilizado. A su turno, el párrafo del artículo 29, ibídem, dispone que sólo se considera agua apta para el consumo humano aquella cuyo porcentaje de aceptabilidad se encuentre entre 95 y 100 por ciento.

EL CASO CONCRETO.

El actor afirmó que el agua suministrada en el Municipio de Capitanejo (Santander), no es apta para el consumo humano. Para el efecto, aportó diferentes exámenes bacteriológicos y físico químicoS practicados por la Secretaría de Salud Departamental en los años 1999 a 2002, que arrojaron como resultado que el agua suministrada a los habitantes de ese Municipio no es apta para el consumo humano.¹

Por su parte, el Municipio de Capitanejo aportó los siguientes documentos:

- A folios 48 a 143 obra copia del proyecto para la Construcción de la Planta de Tratamiento para el Acueducto Urbano del Municipio de Capitanejo.

- A folios 38 a 47 obra copia del Convenio Interadministrativo de Apoyo Financiero suscrito entre el Ministerio de Desarrollo Económico, el Municipio de Capitanejo y el Departamento de Santander, cuyo objeto es apoyar financieramente la ejecución del proyecto para la construcción de la planta de tratamiento de agua potable para el acueducto urbano del Municipio.

- A folio 33 obra certificación suscrita por el Asesor del Grupo de Proyectos Especiales de Agua Potable y Saneamiento Básico, según la cual, el proyecto para la construcción de la planta de tratamiento no requiere de licencia ambiental.

- A folio 35 obra certificación del Coordinador del Grupo de Presupuesto, que da cuenta que en el Presupuesto de Gastos Programa de Inversión, código

¹ Folios 1 al 7

600600606 de la vigencia de 2001, existe una disponibilidad presupuestal de \$25.355.183, como contrapartida del Departamento, para cofinanciar el mentado proyecto.

- A folios 36 y 37 se observa la Resolución núm. 12825 de 21 de diciembre de 2001, mediante la cual el Asesor del Area Técnica de Aguas, Saneamiento Básico y Proyectos Especiales del Departamento de Santander, suspende el Convenio Interadministrativo núm. 048 de 12 de octubre de 2001, hasta tanto no se sanee el procedimiento de contratación a que se refiere el artículo 49 de la Ley 80 de 1993, en concordancia con los artículos 25.2 y 24.4.

La Secretaría de Salud del Departamento de Santander aportó comunicación de 6 de junio de 2002, en la que dicha Institución le informa al Alcalde de Capitanejo que según el análisis bacteriológico tomado en la vivienda de la Cra. 4 núm. 25-60, el agua suministrada no es apta, razón por la que presenta un alto riesgo para la salud pública, en consecuencia, le solicitó actuar con prontitud, de conformidad con las normas contenidas en el Decreto 475 de 1998.²

Durante el período probatorio se aportó el siguiente material:

- A folios 222 a 230 obra copia del Acta de Liquidación del Convenio núm. 48 de 2001.

- A folio 231 obra respuesta del Alcalde del Municipio accionado a las preguntas realizadas por el actor en el escrito de la demanda, cuya certificación fue ordenada por el Tribunal Administrativo de Santander en auto de prueba de 28 de agosto de 2003. El Alcalde precisó lo siguiente:

² Folio 185

“(…)

Literal a: El Municipio presta directamente el servicio de acueducto, alcantarillado y aseo; mediante la Unidad Administradora como dependencia de la estructura orgánica municipal.

Literal b: En la actualidad no existe planta de tratamiento de agua potable, pero este Despacho presentó el proyecto para la misma ante la Gobernación de Santander y el Ministerio de Desarrollo.

Literal c: A la fecha en ningún momento se ha recurrido a Decretar lo enunciado y aunque no exista planta de tratamiento, el agua de consumo es de características aceptables para tal fin por ser tomada directamente desde su nacimiento.

Literal d: Control preventivo desde su nacimiento tales como:

- Encerramiento para evitar la contaminación con heces de animal alguno
- Protección con candado de todas sus instalaciones como cámaras de quiebre, desarenador, tanques de almacenamiento y demás.
- Aseo general una o dos veces al mes de las instalaciones.”

- A folios 233 a 241, obra copia de los resultados de los años 2001, 2002 y lo transcurrido del año 2003, procesados en el Laboratorio Departamental de Referencia en Salud Pública, del Municipio accionado, remitidos por la Secretaría de Salud del Departamento de Santander, en los que se observa que el agua no es apta para el consumo humano.

- A folio 242 obra certificación expedida por el DANE que indica que el Municipio de Capitanejo tiene una población estimada para el año 2003 de 7.782 habitantes.

- Mediante auto de 21 de septiembre de 2005, el Tribunal Administrativo de Santander ordenó a la Secretaría de Salud Departamental allegar al proceso copia auténtica de los análisis fisicoquímicos y bacteriológicos del agua suministrada a los usuarios de la red de acueducto correspondiente a los años 2004 y 2005.

En respuesta de lo anterior, la Secretaría de Salud Departamental mediante oficio de 12 de octubre de 2005, obrante a folio 291 allegó los resultados exigidos, de los cuales se observa en su totalidad que el agua no es apta para el consumo humano.

Mediante auto de 28 de junio de 2011, previo a dictar fallo de segunda instancia, el Despacho conductor del proceso, dispuso la práctica de pruebas adicionales, en aras de conocer el estado en que se encuentra la ejecución del Convenio Interadministrativo de apoyo financiero núm. 48 antes mencionado, así como el estado actual del agua suministrada a los habitantes del Municipio de Capitanejo, en atención a que los análisis aportados al proceso datan de los años 1999 hasta el 2005.

En respuesta a lo anterior, se obtuvo lo siguiente:

El Municipio de Capitanejo indicó que el Convenio Interadministrativo ya fue ejecutado en su totalidad y se encuentra en funcionamiento.³

Por su parte la Gobernación de Santander mediante oficio de 23 de noviembre de 2011, adjuntó los resultados fisicoquímicos y microbiológicos realizados por el Laboratorio Departamental de Salud Pública en cumplimiento de las acciones de vigilancia de la calidad del agua en el Municipio en el año 2011.

Ahora bien, la Sala advierte que de los 10 informes mencionados, 6 arrojan como resultado que el agua suministrada en el Municipio de Capitanejo presenta una calificación de "**Sin Riesgo**", 1 con nivel "**Medio**", 1 con nivel "**Inviabile Sanitariamente**" y 2 con nivel "**Alto**".

Con tales resultados se constata que la mayor parte de las pruebas de laboratorio practicadas al agua suministrada en el Municipio demandado, durante el año 2011, no presenta niveles de riesgo, no obstante, hay exámenes que muestran

³ Folio 380.

que el liquido es inviable sanitariamente, también que existe un nivel de riesgo medio y alto, lo cual, aunado al hecho de que los resultados de los exámenes practicados desde el año 1999 hasta el 2005, dan cuenta que el agua no es apta para el consumo humano, tal como quedó demostrado con los documentos relacionados en párrafos precedentes, permite concluir que en el presente asunto sí existe una amenaza para la salud pública de la comunidad del Municipio de Capitanejo.

De igual forma, anota la Sala que pese a la construcción de la Planta de Tratamiento de Agua Potable para el Municipio de Capitanejo, la deficiencia en la prestación del servicio en cuanto a la calidad del agua suministrada, persiste, es decir que los esfuerzos del ente territorial han sido insuficientes para menguar la vulneración de los derechos colectivos de la población, razón por la que la Sala confirmará la sentencia apelada.

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,

F A L L A:

PRIMERO: CONFIRMASE la sentencia de 14 de julio de 2006, proferida por el Tribunal Administrativo de Santander.

SEGUNDO: COMUNIQUESE esta decisión a las partes.

TERCERO: Devuélvase, ejecutoriada esta providencia, el expediente al Tribunal de origen.

COPIESE, NOTIFIQUESE, COMUNIQUESE Y CUMPLASE

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala, en sesión de 2 de febrero de 2012.

MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO **MARIA ELIZABETH GARCIA GONZALEZ**
Presidente

MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO