

Sentencia T-273/12

DERECHO DE USUARIOS A LA CONTINUIDAD EN LA PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE-Sujetos de especial protección

La jurisprudencia constitucional ha establecido excepciones a la regla general de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios cuando los suscriptores incumplen el deber de pago. Como se indicó, dichas excepciones guardan una relación directa con la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio. Por su parte, la excepción relativa a la efectividad de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Corte, en el sentido de afirmar que las Empresa de servicios públicos domiciliarios deben abstenerse de suspender el servicio en caso de incumplimiento en el pago, cuando las personas afectadas por esa medida se encuentren en una situación de vulnerabilidad o indefensión que implique la observancia de un deber de especial protección, por parte del Estado y los particulares.

DERECHO AL AGUA POTABLE DESTINADA AL CONSUMO HUMANO-Fundamental

El derecho al agua potable destinada al consumo humano es fundamental y, por ende, defensible por vía de tutela, en tanto su limitación, negación o suspensión puede lesionar gravemente la salud y el disfrute de un ambiente sano, así como disminuir las posibilidades de llevar una vida digna. En aplicación de esta regla, en el presente asunto está demostrado que el agua potable reclamada es requerida para el consumo y aprovechamiento humano, pues el inmueble objeto de la suspensión del servicio de acueducto está destinado a residencia. Es decir, en este caso está probado que la prestación del servicio de agua tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de alimentación y salubridad de la señora actora y de siete menores de edad, propósito que tiene pleno respaldo jurídico y hace procedente la acción de tutela incoada, por violación de los derechos fundamentales al agua potable, la vida digna, la salud y el ambiente sano.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Casos en que suspensión del servicio por incumplimiento consecutivo en el pago es inconstitucional/DERECHOS DEL NIÑO-Acceso al agua potable como derecho fundamental pero sin fomentarse la cultura del no pago

EMPRESAS PRESTADORAS DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-En caso de incumplimiento en el pago del servicio de agua, debe elaborar acuerdos de pago, teniendo en cuenta la capacidad de pago de los usuarios

DERECHO AL AGUA POTABLE-Orden al Acueducto para que reconecte el servicio de agua donde residen sujetos de especial protección constitucional y garantice el suministro diario

Referencia: expediente T-3268348

Acción de tutela incoada por Alba Milena Matiz Castiblanco, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.

Procedencia: Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá.

Magistrado Ponente:
NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., treinta (30) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela incoada por Alba Milena Matiz Castiblanco, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P..

El asunto llegó a esta corporación por remisión que hizo el mencionado Juzgado, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y la Sala de Selección N° 11 de la Corte lo eligió para revisión, en noviembre 30 de 2011.

I. ANTECEDENTES

Alba Milena Matiz Castiblanco pidió amparar los derechos *“a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, el derecho de los niños a tener sus padres y cualquier otro derecho ultra o extra petita”*, en agosto 9 de 2011, por los hechos resumidos a continuación.

A. Hechos y relato efectuado por la demandante

1. Manifestó la señora Matiz Castiblanco, que incoó esta acción de tutela en su condición de madre y representante legal de las niñas Laura Vanesa y Karen Lizeth Barragán Matiz y sus sobrinos Dana Sofía Monroy Matiz, Juan David Matiz Castiblanco, Jessica Alejandra Martínez Matiz, Angie Lorena Matiz Castiblanco y Omar Andrés Matiz Matiz de 11, 10, 1, 2, 3, 5 y 8 años de edad, respectivamente.
2. Agregó la actora que ejerce la posesión de un predio ubicado en la carrera 18 # 4-52, piso 3°, del barrio Alfonso López en Bogotá, donde reside con los siete menores de edad anteriormente referidos, pero no sabía “*que quienes habitaron el lugar*” tenían una deuda pendiente por concepto del servicio público de acueducto y alcantarillado (f. 8 cd. inicial).
3. Como consecuencia de dicha deuda, en agosto 2 de 2011 funcionarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., en adelante EAAB, suspendieron la prestación del servicio de agua potable, sin tener en cuenta que en el predio viven menores de edad.
4. Por lo anterior, pidió que se ordene a dicha empresa que en 24 horas restablezca el servicio de agua que suspendió “*en forma intempestiva*” (f. 10 ib.).

B. Documentos relevantes que en copia obran en el expediente

1. Cédula de ciudadanía de la accionante y tarjeta de identidad de sus hijas menores de edad Laura Vanesa y Karen Lizeth Barragán Matiz, donde se observa que tienen 30, 11 y 10 años de edad, respectivamente (fs. 1 a 3 ib.).
2. Registro civil de nacimiento de Dana Sofía Monroy Matiz, Juan David Matiz Castiblanco, Jessica Alejandra Martínez Matiz, Angie Lorena Matiz Castiblanco y Omar Andrés Matiz, constatándose que ellos tienen 1, 2, 3, 5 y 8 años de edad, respectivamente (fs. 4 a 8 ib.).

II. Actuación procesal inicial

El Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá admitió la demanda en agosto 9 de 2011, notificó a EAAB, para que ejerciera su derecho de defensa y vinculó a la Alcaldía Mayor de Bogotá.

A. Respuesta de Aguazul Bogotá S.A., ESP

En agosto 12 de 2011, el director de acciones legales de la mencionada empresa, anotando actuar para que se ejerza la defensa de los “*intereses de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P.*”, se opuso a las pretensiones de la actora, al considerar que EAAB ha dado cumplimiento al ordenamiento legal “*en cuanto a la suspensión y taponamiento del servicio de acueducto*”; además, indicó que la entidad demandada le brindó opciones de financiación “*del valor adeudado, a las cuales la tutelante no accedió*” (f. 25 ib.).

Resaltó que no es procedente la reconexión del servicio, *“toda vez que es una obligación del usuario pagar los valores asociados a los consumos realizados, dentro de los términos establecidos en la factura”* (f. 25 ib.).

Adjuntó copia de los siguientes documentos:

1. Orden de corte emitida por EAAB de junio 29 de 2011 (f. 26 ib.).
2. Factura del servicio público de acueducto y alcantarillado de Bogotá, donde se observa que la actora adeuda \$1.160.400 (f. 27 ib.).

B. Respuesta de la EAAB

La abogada de la Oficina Asesora de esa empresa, en escrito de agosto 12 de 2012, expresó que dicha acción no está llamada a prosperar, al señalar (fs. 28 y 29 ib.):

“... actualmente, la cuenta contrato 9006308, que corresponde al predio objeto de la presente tutela, registra una deuda por valor de \$1.170.430, causada por la falta de pago del servicio de acueducto y Alcantarillado prestado para el inmueble desde el mes de diciembre de 2010 hasta junio 2011, más los respectivos intereses de mora... la EAAB taponó definitivamente el servicio el día 30 de junio de 2011, en virtud de la ausencia en el pago del servicio prestado y cumpliendo con lo dispuesto en los artículos 140 y 141 de la Ley 142 de 1994.

... ..

Como consecuencia de lo anterior, es claro que por parte de la prestadora del servicio no se incurrió en violación de derecho alguno ni debido proceso en ninguna de las actuaciones desplegadas por la empresa, toda vez que se procedió de acuerdo a la normatividad que consagra la facultad a la empresa para suspender el servicio bajo los motivos legalmente establecidos, sin que este hecho sea generado (sic) de la vulneración de los derechos fundamentales hoy incoados, dado que el usuario tiene la responsabilidad y obligación legal de efectuar el pago de los servicios públicos.”

C. Respuesta de la Alcaldía Mayor de Bogotá, D.C.

En agosto 18 de 2011, el Subdirector Distrital de Defensa Judicial y Prevención del Daño Antijurídico de esa alcaldía, pidió que *“se excluya de este trámite al Distrito Capital, toda vez que no estamos legitimados en la causa por pasiva o se niegue el amparo solicitado por la accionante”*, indicando (f 54 ib.):

“Ante esto resulta claro que en la actuación adelantada por la EAAB ninguna incidencia tuvo el Distrito Capital, ante lo cual es más que necesario recordar que las obligaciones jurídicas son exigibles respecto de quien se encuentra expresamente llamado por la ley o el contrato a responder por ellas, es decir existe una coincidencia de derechos entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama.

En el presente caso resulta claro que no se ha debido vincular a esta acción de tutela a la Alcaldía Mayor de Bogotá Distrito Capital, toda vez que reitero la empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB está dotada de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente razón por la que puede ejercer su defensa judicial y extrajudicialmente, desde ningún punto de vista la responsabilidad de la Alcaldía Mayor de Bogotá puede resultar comprometida por la presunta vulneración a los derechos fundamentales invocados por la actora en su escrito de tutela, pues en los hechos u omisiones que dieron origen a la presente acción ninguna injerencia tuvo el Distrito Capital.”

D. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, en agosto 22 de 2011, negó la tutela, al determinar que la actora *“ni siquiera allegó constancia o hizo manifestación alguna de pertenecer al SISBEN que permitan presumir... la falta de capacidad económica para justificar el no pago de las facturas atrasadas, pues simplemente se limitó a indicar que no está en capacidad económica de pagar el monto adeudado, sin indicar en que labora, cuantas personas adultas habitan en el inmueble, cuantas se encuentran en la actualidad laborando, incumpliendo de esta forma con el requisito de que el no pago se produjo por circunstancias involuntarias, insuperables e incontrovertibles”* (f. 65 ib.).

E. Impugnación

En agosto 24 de 2011, la señora Alba Milena Matiz Castiblanco impugnó la decisión del *a quo*, anunciando que sustentaría *“ante la segunda instancia”*, lo cual no hizo.

F. Sentencia de segunda instancia

En septiembre 26 siguiente, el Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá confirmó (fs. 3 a 6 cd. 2ª inst.) la decisión recurrida; citó un párrafo de cada una de las sentencias T-381 de 2009 y T-717 de 2010, agregó que la actora no *“acredita la precaria situación económica en la que dice vivir”* y, como la

impugnación busca que la decisión “*sea revocada, reformada o aclarada, y no habiendo lugar a ninguna de esas situaciones, pues lo indicado sea confirmarla*”.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de decisión

Esta Sala de Revisión determinará si los derechos “*a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, el derecho de los niños a tener sus padres y cualquier otro derecho ultra o extra petita*”, invocados por Alba Milena Matiz Castiblanco, fueron vulnerados por la EAAB, al desconectar por falta de pago el servicio de agua potable al inmueble donde ella vive con sus dos hijas y cinco sobrinos, todos menores de edad.

Tercera. Legitimación por activa y por pasiva. Reiteración de jurisprudencia

3.1. Como se encuentra estipulado en el artículo 86 de la carta política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial subsidiario o residual, para la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en los casos legalmente previstos, de manera que quien sienta amenazado o vulnerado un derecho fundamental, directamente o por quien actúe a su nombre acuda ante un Juez de la República, para que éste ordene que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo, según corresponda.

Las normas reglamentarias de la tutela exigen, como presupuesto, la legitimidad e interés del accionante, según se encuentra establecido en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, admitiéndose también la agencia de derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa.

La informalidad que caracteriza a la acción de tutela no se opone a que su ejercicio esté sometido a unos requisitos mínimos de procedibilidad, entre los cuales está la legitimación por activa y por pasiva¹, permitiéndose especialmente que cualquier persona esté legitimada “*para interponer acción de tutela en nombre de un menor, siempre y cuando en el escrito o petición verbal conste la inminencia de la violación a los derechos fundamentales del niño*”².

¹ Cfr. T-658 de agosto 15 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-768 de septiembre 4 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, entre muchas otras.

² T-408 de septiembre 12 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

3.2. De otra parte, siendo que la EAAB es una empresa industrial y comercial del Distrito Capital de Bogotá, está de más recordar que los artículos 86 (inciso final) de la Constitución y 42.3 del Decreto 2591 de 1991, instituyen que la acción de amparo procede contra particulares cuando, entre otros casos, estén encargados de la prestación de un servicio público.

Cuarto. El derecho a la continuidad en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable, cuando sus usuarios son sujetos de especial protección constitucional

4.1. El acceso al agua potable, de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, amerita consideraciones superiores, tanto por constituir un derecho fundamental, como por tratarse de un servicio público, de manera que *“todas las personas deben poder acceder al servicio de acueducto en condiciones de cantidad y calidad suficiente y al Estado le corresponde organizar, dirigir, reglamentar y garantizar su prestación de conformidad con los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad”*³.

Conforme al artículo 365 de la Constitución Política⁴, la prestación eficiente de los servicios públicos hace parte de las finalidades sociales del Estado, al cual le corresponde la regulación, la vigilancia y el control respectivos, aunque el suministro esté a cargo de particulares. Igualmente, el artículo 366 superior⁵ impone como prioridad oficial la satisfacción de las necesidades de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable de la población.

Así, el servicio domiciliario de agua potable es de *“aquellos que se prestan a través del sistema de redes físicas o humanas con puntos terminales en las viviendas o sitios de trabajo de los usuarios y cumplen la finalidad específica de satisfacer las necesidades esenciales de las personas”*⁶. Además, el artículo 367 de la carta política determina en su inciso primero que la ley *“fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos”*.

4.2. La naturaleza jurídica del derecho al agua potable debe ser comprendida también a la luz de instrumentos internacionales ratificados y aprobados por el

³ T-740 de octubre 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

⁴ *“Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios...”

⁵ *“El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.*

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.”

⁶ T-578 de noviembre 3 de 1992, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Estado colombiano, varios de los cuales imponen el deber de garantizar el disfrute del derecho a ese bien vitalmente indispensable.

En efecto, los artículos 11 y 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales señalan que los Estados Partes reconocen los derechos de toda persona a un nivel de vida adecuado y a disfrutar del más alto grado posible de salud física y mental. Estos derechos incluyen la alimentación, el vestido y la vivienda, y una mejora continua de las condiciones de existencia. Además, según la Observación General 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto:

“El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1 del artículo 11 (véase la Observación general N° 6 (1995)). El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párrafo 1 del artículo 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párrafo 1 del artículo 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana.”

En consecuencia, siguiendo la observación en cita, bajo cualquier circunstancia el derecho al agua comprende (i) la disponibilidad: el abastecimiento de agua de cada persona debe ser continuo y suficiente, según las necesidades personales y domésticas; (ii) la calidad: el agua necesaria para cada uso personal o doméstico debe ser salubre; y (iii) la accesibilidad: el agua y las instalaciones y servicios de agua no solo deben estar al alcance físico de todos los sectores de la población, sino también sus costos y cargos directos e indirectos *“deben ser asequibles y no deben comprometer ni poner en peligro el ejercicio de otros derechos reconocidos en el Pacto”*; igualmente, la accesibilidad comprende el derecho de solicitar, recibir y difundir información sobre cuestiones relacionadas con el servicio de agua.

4.3. Además, el numeral 2° del artículo 24 de la Convención de los Derechos del Niño exige a los Estados Partes que en virtud del reconocimiento del derecho infantil al más alto nivel posible de salud, *“combata 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”*.

4.4. El artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer, dispone que los Estados Partes están obligados a asegurar el derecho de todas las mujeres a: *“Gozar de condiciones de vida adecuadas, particularmente en las esferas de la vivienda, los servicios sanitarios, la electricidad y el abastecimiento de agua.”*

4.5. De este modo, la efectividad del derecho al agua es una condición previa para la satisfacción de los derechos fundamentales a la vida, el ambiente sano y la salud⁷ y, por tanto, es necesario garantizar su protección inmediata cuando el agua esté destinada al consumo humano. Al respecto, la sentencia T-888 de septiembre 12 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, señaló:

“La Corte ha mantenido su línea jurisprudencial y ha reiterado que el derecho al consumo de agua en condiciones de potabilidad tiene rango fundamental y puede ser protegido por vía de tutela cuando existe afectación particular del derecho fundamental o cuando existe un perjuicio irremediable que autorice la intervención urgente del juez de tutela, siempre y cuando el suministro de agua sea requerido para el consumo humano y no para otras necesidades.”

Así, en virtud de lo dispuesto al efecto en la Constitución y en instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano en la materia, así como en la jurisprudencia de esta corporación⁸, el derecho al agua potable destinada al consumo humano es fundamental; además, su afectación puede lesionar otros derechos fundamentales, como la vida misma, la salud y el ambiente sano.

4.6. En desarrollo de esos preceptos, fue expedida la Ley 142 de 1994, que se aplica, de acuerdo con su artículo 1º, a los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, distribución de gas combustible, telefonía fija pública básica conmutada y telefonía local móvil en el sector rural.

Ahora bien, en concordancia con las facultades previstas al efecto, la citada Ley radicó el derecho también bajo responsabilidad de las empresas que prestan servicios públicos domiciliarios, que han de percibir una contraprestación, de parte de los usuarios. De suyo, el artículo 128 de dicha Ley 142 de 1994, señala que es contrato de prestación de servicios públicos domiciliarios aquél *“en virtud del cual una empresa de servicios públicos los presta a un usuario a cambio de un precio en dinero, de acuerdo a estipulaciones que han sido definidas por ella para ofrecerlas a muchos usuarios no determinados”*.

⁷ Sobre el carácter fundamental del derecho al agua potable, véanse también, entre otras, las sentencias T-091 de febrero 15 de 2010 y T-915 de diciembre 9 de 2009, M. P. Nilson Pinilla Pinilla; T-546 de agosto 6 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa; T-381 de mayo 28 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-270 de abril 17 de 2007 y T-1104 de octubre 28 de 2005, M. P. Jaime Araújo Rentería; y T-413 de septiembre 13 de 1995, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

⁸ Sentencia T-740 de octubre 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto y T-717 de septiembre 8 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa, entre otras.

En tal sentido, el párrafo único del artículo 130 de la Ley 142 de 1994 prevé el deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios de suspender dicho servicio cuando el usuario incumple su obligación de pagar oportunamente los períodos facturados dentro del término previsto en el contrato⁹.

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que el cobro que realizan las empresas de servicios públicos domiciliarios, así como su suspensión en caso de incumplimiento en el pago, tienen respaldo en el principio de solidaridad, en cuanto procuran el sostenimiento financiero de esas empresas y constituyen un medio para la realización de la finalidad social del Estado en este ámbito, según el artículo 365 de la Constitución¹⁰.

4.7. Empero, aunque la suspensión de los servicios públicos por incumplimiento en el pago de los períodos facturados es constitucionalmente válida, en reiterada jurisprudencia se ha señalado que la legitimidad de dicha suspensión debe ser analizada según los supuestos fácticos y jurídicos de cada caso. A juicio de esta Corte, *“la no afectación de los derechos fundamentales de los usuarios como consecuencia de la interrupción del servicio es una consideración previa a su suspensión, en tanto permite determinar si una actuación en esta dirección se ajusta a la Carta”*¹¹.

Ese criterio fue tomado en consideración al proferirse la sentencia C-150 de 2003, precitada, mediante la cual fue declarado exequible el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, que permite la suspensión del servicio en caso de incumplimiento en el pago, en el entendido de respetar *“los derechos de los usuarios de los servicios públicos cuando se vaya a tomar la decisión de cortar el servicio. Tales derechos, como el respeto a la dignidad del usuario (art. 1º de la C.P.) son, entre otros: (i) el debido proceso y el derecho de defensa, que permite a los usuarios o suscriptores contradecir efectivamente tanto las facturas a su cargo¹² como el acto mediante el cual se suspende el servicio¹³ y también obligan a las Empresa prestadoras de servicios públicos a observar estrictamente el procedimiento que les permite suspender el servicio¹⁴. El derecho al debido proceso incorpora también el*

⁹ En igual sentido, el artículo 140 de la Ley 142 de 1994, modificado por el 18 de la Ley 689 de 2001, dispone: *“El incumplimiento del contrato por parte del suscriptor o usuario da lugar a la suspensión del servicio en los eventos señalados en las condiciones uniformes del contrato de servicios y en todo caso en los siguientes: // La falta de pago por el término que fije la entidad prestadora, sin exceder en todo caso de dos (2) períodos de facturación en el evento en que ésta sea bimestral y de tres (3) períodos cuando sea mensual y el fraude a las conexiones, acometidas, medidores o líneas. // Es causal también de suspensión, la alteración inconsulta y unilateral por parte del usuario o suscriptor de las condiciones contractuales de prestación del servicio. // Durante la suspensión, ninguna de las partes puede tomar medidas que hagan imposible el cumplimiento de las obligaciones recíprocas tan pronto termine la causal de suspensión. // Haya o no suspensión, la entidad prestadora puede ejercer todos los derechos que las leyes y el contrato uniforme le conceden para el evento del incumplimiento.”* (No está subrayado en el texto original.)

¹⁰ C-150 de febrero 25 de 2003, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ T-614 de 2010, precitada.

¹² *“En la Sentencia T-485 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), la Corte analizó el derecho de los usuarios a que sus recursos sean resueltos antes de que se les corte el servicio. De igual manera los artículos 152 a 158 de la Ley 142 de 1994 versan sobre los derechos de defensa del usuario en sede de la empresa.”*

¹³ *“En la Sentencia T-881 de 2002 (MP Eduardo Montealegre Lynett), la Corte sostuvo que ‘contra el acto de suspensión del servicio que realice la empresa proceden los recursos de reposición, y de apelación’.”*

¹⁴ *“Sobre este punto, ver la Sentencia T-1108 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), donde se desarrolló ampliamente el tema.”*

derecho a que se preserve la confianza legítima del usuario de buena fe en la continuidad de la prestación del servicio si éste ha cumplido con sus deberes¹⁵; y (ii) el derecho a que las Empresa prestadoras de servicios públicos se abstengan de suspender el servicio cuando dicha interrupción tenga como consecuencia el desconocimiento de derechos constitucionales de sujetos especialmente protegidos o, impida el funcionamiento de hospitales y otros establecimientos también especialmente protegidos en razón a sus usuarios¹⁶, o afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad¹⁷”.

4.8. Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha establecido excepciones a la regla general de la suspensión de los servicios públicos domiciliarios cuando los suscriptores incumplen el deber de pago. Como se indicó, dichas excepciones guardan una relación directa con la protección de los derechos fundamentales de los usuarios del servicio. Por su parte, la excepción relativa a la efectividad de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional ha sido reiterada en múltiples oportunidades por esta Corte¹⁸, en el sentido de afirmar que las Empresa de servicios públicos domiciliarios deben abstenerse de suspender el servicio en caso de incumplimiento en el pago, cuando las personas afectadas por esa medida se encuentren en una situación de vulnerabilidad o indefensión que implique la observancia de un deber de especial protección, por parte del Estado y los particulares.

4.9. En síntesis, el cobro que realizan las Empresa de servicios públicos, así como la suspensión en caso de incumplimiento en el pago, tienen respaldo en el ordenamiento jurídico y constituyen actuaciones legítimas a la luz del artículo 365 de la Constitución. No obstante, en virtud de la prevalencia de los derechos fundamentales, dichas Empresa deben abstenerse de suspender un servicio público esencial en caso de incumplimiento en el pago, cuando: i) las personas afectadas por esa medida sean sujetos de especial protección constitucional¹⁹; ii) se trate de establecimientos constitucionalmente protegidos en atención al servicio que prestan y las condiciones de vulnerabilidad e indefensión de sus usuarios; y iii) esté debidamente acreditado que se trata de usuarios que carecen de recursos económicos suficientes para sufragar el costo de los servicios.

En todo caso, bajo estos supuestos fácticos, el juez de tutela ordenará propiciar las gestiones que sean conducentes a que se suscriban acuerdos de pago, a fin de cumplir la obligación contraída con la empresa de servicios públicos.

Quinta. Caso concreto

¹⁵ “Sobre este punto, ver la Sentencia T-730 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).”

¹⁶ “Sobre este punto, pueden consultarse, entre otras, las siguientes providencias T-235 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), respecto de cárceles; la Sentencia T-380 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), respecto de colegios públicos; y la Sentencia T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), respecto de hospitales, acueductos y establecimientos relacionados con la seguridad ciudadana.”

¹⁷ “Sobre este punto, ver la Sentencia T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).”

¹⁸ Cfr. T-915 de 2009 y T-546 de 2009, ya referidas.

¹⁹ También son sujetos de especial protección los desplazados (T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa).

5.1. Con base en las consideraciones y fundamentos expuestos, corresponde determinar si la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, E.S.P., vulneró los derechos fundamentales de Alba Milena Matiz Castiblanco, al igual que de sus hijas Laura Vanesa y Karen Lizeth Barragán Matiz y de sus sobrinos Dana Sofía Monroy Matiz, Juan David Matiz Castiblanco, Jessica Alejandra Martínez Matiz, Angie Lorena Matiz Castiblanco y Omar Andrés Matiz Matiz, menores de edad, “*a la igualdad, a la dignidad, al debido proceso, el derecho de los niños a tener sus padres y cualquier otro derecho ultra o extra petita*”, al suspender por falta de pago el servicio público de agua potable en su vivienda.

5.2. De acuerdo con los hechos que fundamentan la presente acción de tutela, se encuentra probado que en la residencia de la actora habitan siete menores de edad, y que debido a su precaria situación económica, la señora Matiz Castiblanco adeuda a la empresa accionada \$1.170.430²⁰, por concepto del servicio público de acueducto y Alcantarillado. Como consecuencia del incumplimiento en el pago de las facturas, la empresa suspendió desde hace aproximadamente ocho meses el servicio de agua potable al inmueble que ella habita con sus hijas y sobrinos.

5.3 Como se indicó en los fundamentos jurídicos de este fallo, el derecho al agua potable destinada al consumo humano es fundamental y, por ende, defensible por vía de tutela, en tanto su limitación, negación o suspensión puede lesionar gravemente la salud y el disfrute de un ambiente sano, así como disminuir las posibilidades de llevar una vida digna.

En aplicación de esta regla, en el presente asunto está demostrado que el agua potable reclamada es requerida para el consumo y aprovechamiento humano, pues el inmueble objeto de la suspensión del servicio de acueducto está destinado a residencia. Es decir, en este caso está probado que la prestación del servicio de agua tiene por objeto la satisfacción de las necesidades de alimentación y salubridad de la señora actora y de siete menores de edad, propósito que tiene pleno respaldo jurídico y hace procedente la acción de tutela incoada, por violación de los derechos fundamentales al agua potable, la vida digna, la salud y el ambiente sano.

5.4. En las consideraciones generales de esta providencia, también se señaló que aunque la suspensión de los servicios públicos constituye una actuación legítima en caso de incumplimiento en el pago de las facturas, las empresas encargadas de su prestación deben abstenerse de adelantar dicho procedimiento cuando los afectados por esa medida sean sujetos de especial protección constitucional.

En este caso, como ya se indicó, se trata de una madre y tía, que tiene a sus dos hijas y cinco sobrinos menores de edad a su cargo, lo que *per se* (artículos 13²¹, 43²² y 44²³ Const.) los convierte en sujetos de especial protección, frente a quienes

²⁰ F. 28 cd. inicial.

²¹ “... *El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta...*”

²² “... *El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.*”

no es constitucionalmente admisible la suspensión de un servicio público esencial, como el suministro domiciliario de agua potable, que conlleva desconocimiento de derechos fundamentales.

5.5. Así, de acuerdo con lo señalado, las empresas de servicios públicos deben abstenerse de suspender el suministro por incumplimiento en el pago, cuando esté debidamente acreditado que se trata de usuarios merecedores de especial protección constitucional, que carecen de recursos económicos suficientes para sufragar oportunamente su costo.

Entonces, en atención a las pruebas allegadas y dado que la entidad accionada no desvirtuó la afirmación de Alba Milena Matiz Castiblanco, respecto de su difícil situación económica²⁴, la Sala considera que se satisface el criterio jurisprudencial en mención y, en consecuencia, la empresa demandada debe abstenerse de suspender el servicio público de agua, como quiera que la inopia no puede prevalecer sobre el acceso a tal suministro.

5.6. Igualmente, es importante aclarar que las empresas prestadoras de servicios públicos deben brindar soluciones a la población más vulnerable, para así evitar lesionar sus derechos fundamentales.

De tal suerte, ante el incumplimiento en el pago de más de dos períodos consecutivos de facturación, a la empresa de servicio público de acueducto le corresponde, como señala el precitado fallo T-740 de 2011, *“informar la situación crediticia del usuario y el procedimiento a seguir para que éste pueda ponerse al día en sus obligaciones. Para tal fin, en caso de que la persona a la que se le preste el servicio no pueda cancelar de manera inmediata la deuda”*, la entidad mantendrá el servicio y, con la aquiescencia del usuario merecedor de protección constitucional, *“deberá elaborar acuerdos de pago con plazos amplios y cuotas flexibles teniendo en cuenta la capacidad económica”* del responsable, con el objetivo de que pueda ponerse al día *“con el pago de las obligaciones causadas por el consumo del referido servicio público”*²⁵.

Tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios al momento de la elaboración de los mencionados acuerdos, busca darles posibilidades efectivas para saldar las deudas que han contraído por la prestación del servicio público; de no ser así, los acuerdos serían fórmulas vacías o ilusorias, que nunca darían solución adecuada a la situación que se presenta.

Si los mencionados acuerdos son incumplidos y *“el usuario manifiesta y prueba que no cuenta con la capacidad económica para hacerse cargo del pago de dicho servicio básico, la empresa prestadora deberá instalar, a cuenta de esta, un*

²³ *“... La familia, la sociedad y el Estado tiene la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos”, que “prevalecen sobre los derechos de los demás.”*

²⁴ Constátese que el recibo respectivo indica que el predio donde se encuentra la actora es de estrato 2 (f. 27 ib.).

²⁵ T-740 de 2011, precitada.

restringir en el flujo del agua... o proveer una fuente pública del recurso hídrico que asegure el suministro de igual cantidad de agua”²⁶.

Además la empresa encargada de prestar el servicio de agua potable debe establecer unos procedimientos adecuados, para informar de manera clara como se pueden efectuar los acuerdos de pago con la población más vulnerable, con la posterior expedición del documento de acuerdo respecto.

Con ello se concilian el principio de solidaridad que inspira la prestación de los servicios públicos y el derecho fundamental de acceso de los usuarios sujetos de especial protección, que se encuentren en imposibilidad de pago.

5.7. Por ende, a pesar de que en el presente caso la empresa accionada señaló que la actora no se acercó a la entidad a procurar un acuerdo de pago, la EAAB simplemente suspendió el servicio, sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la señora Alba Milena Matiz Castiblanco, vulnerando así el derecho de ella y de sus hijas y sobrinos de tener acceso a agua potable, siendo sujetos de especial protección.

5.8. En consecuencia, debe ser revocada la sentencia de septiembre 26 de 2011, proferida por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, que confirmó la dictada en agosto 22 del mismo año, dictada por el Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de esta ciudad, dentro de la acción de tutela instaurada por Alba Milena Matiz Castiblanco contra la EAAB, que será concedida y, en tal virtud, se ordenará a dicha empresa, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, reconecte el servicio público domiciliario de acueducto al inmueble ubicado en la carrera 18 N° 49-52, piso 3°, barrio Alfonso López de Bogotá, donde residen Alba Milena Matiz Castiblanco, sus hijas Laura Vanesa y Karen Lizeth Barragán Matiz y sus sobrinos Dana Sofía Monroy Matiz, Juan David Matiz Castiblanco, Jessica Alejandra Martínez Matiz, Angie Lorena Matiz Castiblanco y Omar Andrés Matiz Matiz.

Dada la necesidad de no incentivar la “*cultura de no pago*”, que podría malentenderse a partir de lo aquí ordenado, y en preservación del principio de solidaridad, dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes al restablecimiento del servicio de agua, la EAAB y la señora Alba Milena Matiz Castiblanco deberán acordar un programa de cubrimiento de lo adeudado, que consulte la situación de ella y su familia, a fin de que la señora pueda empezar a realizar cumplidos abonos a su obligación contractual.

5.9. La EAAB reportará oportunamente el acatamiento de lo ordenado en esta sentencia, al Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, que en primera instancia tramitó y decidió la presente acción de tutela.

²⁶ T-740 de 2011. 8

Por todo lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo de septiembre 26 de 2011, proferido por el Juzgado Treinta y Cuatro Civil del Circuito de Bogotá, que confirmó el dictado en agosto 22 de ese mismo año por el Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de esta ciudad, dentro de la acción de tutela instaurada por Alba Milena Matiz Castiblanco, contra la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., EAAB.

En su lugar, se dispone **TUTELAR** los derechos fundamentales de Alba Milena Matiz Castiblanco, de sus hijas Laura Vanesa y Karen Lizeth Barragán Matiz y de sus sobrinos Dana Sofía Monroy Matiz, Juan David Matiz Castiblanco, Jessica Alejandra Martínez Matiz, Angie Lorena Matiz Castiblanco y Omar Andrés Matiz Matiz, a la igualdad, la dignidad humana, el acceso a agua potable y el debido proceso.

Segundo.- ORDENAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., EAAB, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, reconecte el servicio público domiciliario de acueducto al inmueble ubicado en la carrera 18 N° 49-52, piso 3°, barrio Alfonso López de Bogotá, donde residen la demandante, sus dos hijas y sus cinco sobrinos antes mencionados.

Tercero.- ORDENAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., EAAB, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes al restablecimiento del servicio de agua, efectúe un acuerdo con la señora Alba Milena Matiz Castiblanco, formalizando un programa de cubrimiento de lo adeudado, que consulte la situación de ella y su familia, a fin de que la señora pueda empezar a realizar cumplidos abonos a su obligación contractual.

Cuarto.- ORDENAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P., EAAB, que reporte oportunamente el acatamiento de lo dispuesto en esta sentencia, al Juzgado Cuarenta y Nueve Civil Municipal de Bogotá, que en primera instancia tramitó y decidió la presente acción de tutela.

Quinto.- Por Secretaría General de esta corporación, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General