

## Sentencia T-980/12

ACCION DE TUTELA CONTRA EMPRESA DE ACUEDUCTO-Caso en que se suspendió el suministro de agua potable a peticionario de 61 años por el incumplimiento consecutivo en el pago de las obligaciones facturadas

ACCION DE TUTELA PARA ACCESO EFECTIVO AL SERVICIO DE AGUA POTABLE-Procede la protección inmediata por vía de tutela aún cuando los actores cuentan con otro medio de defensa judicial

Se advierte la existencia de una vía especial para dirimir los conflictos que puedan surgir entre las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores potenciales, los suscriptores activos o los usuarios. Empero, en los eventos en que las empresas de servicios públicos domiciliarios afecten de manera evidente derechos fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la igualdad, la educación, la seguridad personal, la salud, la salubridad pública, los derechos de los desvalidos, etc., el amparo constitucional puede resultar procedente.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Reiteración de jurisprudencia

Como derecho fundamental, el acceso al agua potable ostenta un alcance subjetivo y otro objetivo. Como derecho subjetivo, su tutela puede ser reclamada en instancias judiciales, provenga el quebrantamiento o el riesgo de autoridades o de particulares. Precisamente el reconocimiento de su naturaleza subjetiva ha dado lugar al desarrollo de una línea jurisprudencial amplia de protección por medio de la acción de tutela. Por su parte, la dimensión objetiva hace referencia al poder vinculante frente a todas las ramas del poder público, en cuanto los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores positivizado desde la Constitución que guía las decisiones de todas las autoridades, incluido el legislador.

EMPRESAS DE SERVICIOS PUBLICOS-Condición para suspensión del servicio de agua potable/SERVICIOS PUBLICOS-Incumplimiento consecutivo de obligaciones en ciertos casos no es justificación suficiente para suspender por completo el servicio

Las empresas que prestan el servicio de agua potable deben analizar, en cada caso, si es

legítima la suspensión, teniendo en cuenta las causas del incumplimiento consecutivo en el pago de las obligaciones facturadas y además, si con ello podrían afectarse derechos fundamentales, porque de no proceder de esta manera, su actuar resultaría inconstitucional y el juez de tutela podría encontrar necesaria la protección de los derechos involucrados y, en consecuencia, ordenar su reconexión.

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Orden al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga de restablecer el servicio público domiciliario de agua potable a la vivienda del actor

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA POTABLE-Orden al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga de efectuar un acuerdo con el actor, formalizando un programa de pago de lo adeudado

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEXEI JULIO ESTRADA

A LA SENTENCIA T-980/12

CONTRATO DE PRESTACION DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Cuando se trata del servicio de agua potable, las empresas prestadoras deben brindar soluciones que impidan el desconocimiento de los derechos a la vida, la igualdad, la dignidad y la salud, que puede desprenderse de la suspensión del servicio (Aclaración de voto)

Referencia: expediente T-3565218

Acción de tutela instaurada por Jorge Hélder López Rodríguez, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P.

Procedencia: Juzgado 2º Penal del Circuito para Adolescentes de Conocimiento de Bucaramanga.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre 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 Alexei Julio Estrada, 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 2º Penal del Circuito para Adolescentes de Conocimiento de Bucaramanga, dentro de la acción promovida por Jorge Hélder López Rodríguez, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado despacho judicial, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 9 de agosto del 2012, la Sala 8ª de Selección lo eligió para revisión.

### I. ANTECEDENTES.

El señor Jorge Hélder López Rodríguez promovió acción de tutela en abril 18 de 2012, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P. (en adelante AMB), solicitando protección de sus derechos a la vida, al servicio de agua potable y al bienestar físico en condiciones dignas y justas, según los hechos que a continuación son resumidos.

#### A. Hechos y relato contenido en la demanda.

1. El actor afirmó tener 61 años de edad, encontrarse desempleado, sin pensión, ni con posibilidad de adquirirla, pues no cotizó para ello; reside en el Conjunto Multifamiliar Bellavista, 1ª Etapa, Sector B, Torre I, apartamento 403B, ubicado en Floridablanca, Santander<sup>1</sup>.

2. Indicó que residió durante muchos años en el inmueble antes referido, de propiedad de su tía Fanny Rodríguez de Rojas, fallecida en Bucaramanga en abril 30 del 2000, desde cuando lo sigue habitando de manera “quieta y pacífica”<sup>2</sup>; ella “no tuvo hijos, ni esposo, menos padres... me dejó este inmueble al morir y aunque no tengo escritura pública de propiedad,

estoy haciendo los trámites para iniciar el respectivo proceso de posesión”<sup>3</sup>.

3. Aseveró que “debido a demoras en el pago del servicio por parte de un inquilino que tuve el año pasado”, la entidad accionada suspendió el suministro de agua potable a la vivienda aproximadamente en agosto de 2011; estando él en indigencia, no puede satisfacer sus necesidades básicas de aseo personal, por lo que tiene que acudir a la ayuda brindada por sus vecinos<sup>4</sup>.

5. Así, pidió al juez de tutela proteger sus derechos a la vida, al servicio de agua potable y al bienestar físico en condiciones dignas y justas y, en consecuencia, ordenar a la entidad accionada autorizar la financiación de su deuda y restablecer el servicio de agua potable en la vivienda que habita.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente.

1. Oficio de abril 10 de 2012, mediante el cual el ente demandado dio respuesta a la petición elevada por el actor<sup>6</sup>.

2. “Factura de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo”, código para recaudo electrónico 1155640, por el suministro de agua por parte del Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P., donde se consignó “suspensión por mora” del servicio y “cobro jurídico” de la obligación<sup>7</sup>.

3. Certificado de tradición con matrícula inmobiliaria 300-97091, correspondiente al inmueble donde reside el demandante<sup>8</sup>.

4. Registro civil de defunción de la señora Fanny Rodríguez de Rojas<sup>9</sup>.

5. Cédula de ciudadanía del actor<sup>10</sup>.

6. Certificado de existencia y representación legal de AMB<sup>11</sup>.

7. Declaración del señor Jorge Hélmer López Rodríguez ante el Juzgado 2º Penal para Adolescentes de Garantías de Bucaramanga en abril 30 de 2012, donde respondió acerca del motivo de la instauración de la acción de tutela<sup>12</sup>.

8. Facturas de servicios públicos de energía eléctrica y gas<sup>13</sup>.

### C. Actuación procesal y respuestas de las entidades accionadas.

1. Mediante auto de abril 18 de 2012<sup>14</sup>, el Juzgado 2º Penal Municipal para Adolescentes de Garantías de Bucaramanga admitió la acción de tutela y corrió traslado al Director o representante legal y al Coordinador de Peticiones, Quejas y Reclamos de AMB, para que dentro de las 48 horas días siguientes a la notificación, ejercieran sus derechos de contradicción y defensa.

Vinculó a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, para que dentro del mismo término se pronunciara sobre los hechos invocados.

2. Respuestas del Gerente General y del Coordinador de Peticiones, Quejas y Reclamos de AMB.

Los referidos funcionarios<sup>15</sup> solicitaron declarar improcedente la acción de tutela, aduciendo que la empresa demandada no ha vulnerado los derechos del actor, toda vez que ha cumplido la ley y las políticas internas de la entidad.

En iguales términos, anotaron que “es claro que la empresa no ha vulnerado derecho alguno de los relacionados por el accionante, contrario a ello el AMB tiene toda la disposición para celebrar acuerdos de pago con el usuario y el hecho de no poder hacerlo es responsabilidad exclusiva de éste, pues al no probar la calidad de propietario, heredero o sucesor, no es posible para la empresa acceder a su solicitud”<sup>16</sup>.

3. Respuesta de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios.

Mediante apoderado, en escrito de abril 24 de 2012<sup>17</sup>, la Superintendencia solicitó ser desvinculada del trámite, al no existir “coincidencia de derecho entre el titular de la obligación pretendida y el sujeto frente a quien dicha conducta se reclama”<sup>18</sup>, y según el “principio procesal básico de legitimidad en la causa por pasiva”, lo pretendido por el actor es exigible a quien expresamente la ley determina que debe responder.

Agregó que la acción de tutela es improcedente, por existir otro mecanismo de defensa judicial, indicando que “la parte actora plantea un conflicto con la empresa de servicios públicos domiciliarios, para lo cual cuenta con la oportunidad de atacar la posición de la empresa a través de los mecanismos de defensa propios de la vía administrativa y

judicial”19.

D. Decisiones objeto de revisión.

1. Sentencia de primera instancia.

En fallo de mayo 2 de 201220, el Juzgado 2º Penal Municipal para Adolescentes de Garantías de Bucaramanga negó el amparo, explicando que ni AMB, ni ninguna de sus dependencias, ha vulnerado derechos fundamentales del actor.

Manifestó que “al no existir en el expediente constancia sobre la clasificación del accionante en el nivel 1 del SISBEN del municipio de Floridablanca, en el que reside, éste tenía la carga de probar en el proceso que la falta de pago de las obligaciones se ha debido a ‘circunstancias involuntarias, insuperables e incontrolables’, pero no lo hace, no logra probar de manera suficiente porqué no ha podido pagar las facturas de servicios públicos y se limita a satisfacer la carga de información, ya que solo obran declaraciones suyas manifestando que no cuenta con los recursos económicos para cancelar...”21.

2. Impugnación.

En escrito de mayo 8 de 201222, el demandante impugnó la decisión del a quo, reiterando la petición de refinanciamiento de la deuda mediante acuerdo de pago y la reconexión del servicio.

Expuso que “la acción de tutela opera cuando a una persona se le está violando un derecho fundamental y a través de ese medio los jueces de la República lo protegen y especialmente cuando la persona es desprotegida como el caso mío, ya que si me da la razón que soy una persona de la tercera edad y estuve en su despacho donde pudieron darse cuenta que no estoy inventando, pues si estoy solicitando a través de ustedes que me tutelen el derecho fundamental al agua potable, es porque no tengo el dinero para pagar la deuda”23.

3. Sentencia de segunda instancia.

En fallo de junio 13 de 201224, el Juzgado 2º Penal del Circuito para Adolescentes de Conocimiento de Bucaramanga confirmó la decisión, señalando que el artículo 130 de la Ley 142 de 1994 prevé el deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios de suspender

el respectivo servicio por el incumplimiento en su pago.

Agregó: “El acueducto Metropolitano se encontraba con el derecho para suspender el servicio de agua del apartamento 403 B torre 1 etapa 1 del Conjunto Multifamiliar Bellavista, del municipio de Floridablanca ante el incumplimiento del pago en las condiciones establecidas por la ley”<sup>25</sup>.

## II. 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. Lo que se analiza.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si AMB vulneró los derechos fundamentales al servicio de agua potable y al bienestar físico en condiciones dignas y justas, invocados por el señor Jorge Hélmer López Rodríguez, como consecuencia de la desconexión por falta de pago del servicio de agua potable al inmueble donde reside.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental de acceso al agua potable. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 86 superior estatuye que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial para la protección inmediata de derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señale la ley.

Así, quien vea amenazados o vulnerados sus derechos podrá acudir ante los jueces, con el fin de obtener protección inmediata, para obtener una orden a la entidad o particular que le está afectando con su acción, de abstenerse de seguir haciéndolo; o si la conculcación proviene de omisión, realice las gestiones necesarias para evitar que continúe produciéndose.

En ese orden de ideas, esta corporación ha sido enfática al establecer dos modalidades de

procedencia de la acción de tutela: (i) como mecanismo definitivo cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial; y (ii) como mecanismo transitorio, cuando existiendo otros medios, no resultan idóneos y eficaces para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, caso en el cual, en principio, la orden impartida por el juez de tutela tendrá vigencia mientras se emite pronunciamiento por parte del ordinario.

3.2. En materia de servicios públicos domiciliarios, se hace necesario precisar que los usuarios cuentan, además de los recursos por vía gubernativa, con las acciones ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, para demandar las actuaciones de las empresas oficiales de servicios públicos que lesionen sus intereses, con la posibilidad de obtener su restablecimiento. Por tanto, se advierte la existencia de una vía especial para dirimir los conflictos que puedan surgir entre las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios y los suscriptores potenciales, los suscriptores activos o los usuarios.

Empero, en los eventos en que las empresas de servicios públicos domiciliarios afecten de manera evidente derechos fundamentales, como la dignidad humana, la vida, la igualdad, la educación, la seguridad personal, la salud, la salubridad pública, los derechos de los desvalidos, etc., el amparo constitucional puede resultar procedente. En efecto, esta Corte en sentencia T-927 de noviembre 18 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz, señaló:

“Si bien existe un medio de defensa gubernativo y judicial para dirimir las contiendas que de ordinario se presentan entre las empresas de servicios públicos domiciliarios y sus clientes, es igualmente claro que estos servicios pueden ser reivindicados a través de la acción de tutela en tanto guarden relación de conexidad con algún derecho fundamental que resulte vulnerado o amenazado por la acción u omisión de tales empresas, máxime si se está en el evento del perjuicio irremediable.”

3.3. Dentro del grupo de servicios públicos domiciliarios esenciales, registra especial relevancia el derecho al acceso al agua potable, que (i) sólo tiene carácter fundamental cuando está destinada al consumo humano, ya que en esta circunstancia se halla en conexión directa con otros derechos, como la vida digna, la salud, la educación, la salubridad pública, entre otros; (ii) por tanto, la tutela resulta procedente para hacer efectivo el derecho fundamental al agua potable, bien sea frente a las autoridades públicas, o contra particulares que lo afecten arbitrariamente; (iii) el derecho al consumo humano de agua potable puede

ser protegido por vía tutela, que incluso desplaza la acción popular, cuando existe afectación o amenaza particularizada de derechos fundamentales de una persona, o de un grupo individualizado.

Así, es deber del juez de tutela verificar, en cada caso, si existe o no violación de los derechos fundamentales de los usuarios, pues de la suspensión del servicio de agua potable, de la negativa de las empresas a prestarlo o de su deficiencia, pueden resultar afectados o amenazados otros derechos como la salud, la vida o la dignidad humana, dando lugar a la procedencia del amparo.

Cuarta. El derecho fundamental de acceso a agua potable. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. La carta política de Colombia ampara prioritariamente el ambiente, al punto de merecer el apelativo de “verde”, imponiéndosele al Estado y a las personas la obligación de protegerlo en todos sus componentes, empezando por el agua, fuente de vida y condicionante de la realización de otros derechos cardinales como la manutención, la salud, la dignidad e incluso el trabajo<sup>26</sup>.

Además del artículo 8°, muchas otras disposiciones constitucionales imponen al Estado el deber de proteger las riquezas naturales, con el agua a la cabeza; entre otros, el artículo 366 superior señala que son objetivos fundamentales de la actividad estatal la solución de las necesidades básicas insatisfechas de la población en materia de saneamiento ambiental y agua potable, objetivos que se concretan, por ejemplo, en la destinación específica de las transferencias que la Nación hace a las entidades territoriales a través de Sistema General de Participaciones, a la prestación y ampliación de cobertura del servicio público domiciliario de agua potable (inciso 4° del artículo 356, modificado por el Acto Legislativo 04 de julio 11 de 2007).

Desde la óptica internacional, el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales señala varios que emanan del derecho a un nivel de vida adecuado. Aunque en esta lista no se incluye el derecho al agua, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas –órgano encargado de verificar el cumplimiento del Pacto- ha entendido que la lista es enunciativa e incluye el derecho al agua, elemento indispensable para la supervivencia humana. Otros instrumentos internacionales que realzan ese derecho al agua son la Convención para la Eliminación de todas las Formas de

Discriminación contra la Mujer (artículo 14-2-h) y la Convención sobre los Derechos de los Niños (artículo 24-2-c)<sup>27</sup>.

4.2. Dada la importancia del agua y su protección reforzada en la Constitución, esta Corte en diversas oportunidades ha reconocido que el derecho de acceso al agua potable tiene carácter fundamental<sup>28</sup>. El contenido ha sido precisado por esta corporación, acorde con la Observación General 15 de 2002, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, como “el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico”<sup>29</sup>.

La disponibilidad de agua hace referencia a su abastecimiento continuo, en cantidades suficientes para los usos personales y domésticos. La cantidad disponible de agua debe ajustarse a las necesidades especiales de algunas personas, derivadas de su situación de salud, del clima en el que viven y de las condiciones de trabajo, entre otros. La exigencia de calidad del agua se relaciona con la salubridad del recurso, es decir, el agua disponible no debe contener micro organismos o sustancias químicas o de otra naturaleza que puedan constituir una amenaza para la salud de las personas.

Por su parte, la accesibilidad y la asequibilidad guardan relación con (i) la posibilidad de acceder al agua sin discriminación alguna; (ii) con la obligación de remover cualquier barrera física o económica que impide el acceso al agua, especialmente para los más pobres y los grupos históricamente marginados; y (iii) con el acceso a información relevante sobre cuestiones de agua. Finalmente, la aceptabilidad alude a la necesidad de que las instalaciones y los servicios de provisión de agua sean culturalmente apropiados y sensibles a cuestiones de género, intimidad, etc.<sup>30</sup>. Estos contenidos implican entonces tanto obligaciones positivas y complejas, como negativas para el Estado<sup>31</sup>.

4.3. Como derecho fundamental, el acceso al agua potable ostenta un alcance subjetivo y otro objetivo. Como derecho subjetivo, su tutela puede ser reclamada en instancias judiciales, provenga el quebrantamiento o el riesgo de autoridades o de particulares. Precisamente el reconocimiento de su naturaleza subjetiva ha dado lugar al desarrollo de una línea jurisprudencial amplia de protección por medio de la acción de tutela<sup>32</sup>.

En esa dimensión subjetiva, la titularidad del mencionado derecho está tanto en cabeza de los individuos como de la comunidad; por ello la jurisprudencia ha precisado que comparte la

naturaleza de derecho individual y colectivo. Así, el derecho al agua es colectivo, por ejemplo, respecto de la obligación de protección y conservación de las fuentes hídricas para las generaciones futuras<sup>33</sup>. En consecuencia, el incumplimiento de dichos deberes también podrá ser reclamado mediante acciones judiciales como las populares.

Por su parte, la dimensión objetiva hace referencia al poder vinculante frente a todas las ramas del poder público, en cuanto los derechos fundamentales constituyen un sistema de valores positivizado desde la Constitución que guía las decisiones de todas las autoridades, incluido el legislador.

Esta Corte ha reconocido que la realización de esa doble perspectiva de los derechos depende tanto de la actividad judicial, como de la existencia de leyes, normas administrativas y, en general, de políticas públicas que desarrollen sus contenidos y prevean mecanismos de seguimiento y vigilancia de su realización. Así, en sentencia T-704 de agosto 22 de 2006, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, expresó:

“Que los derechos constitucionales fundamentales se consignen en documentos jurídicos significa un gran paso en orden a obtener su cumplimiento, pero no es suficiente. Es preciso el despliegue de todo un conjunto de medidas, tareas y actuaciones por parte del Estado – tanto en el nivel nacional como en el territorial – orientadas a garantizar la plena efectividad de estos derechos en la práctica. La Carta Democrática redactada en el marco de la Organización de los Estados Americanos, por ejemplo, se ha pronunciado también en esa dirección y ha resaltado la necesidad de procurar las condiciones y de ambientar las circunstancias para lograr la efectividad de la democracia en la realidad. Lo expresado en la Carta Democrática Interamericana reviste especial importancia por cuanto constituye una forma de que los ciudadanos comprendan cómo cuestiones conectadas con la teoría general son proyectadas en documentos políticos con amplios alcances.”

Igualmente, en sentencia T-418 de mayo 25 de 2010, M. P. María Victoria Calle Correa, se lee:

“La protección y garantía adecuada de las dimensiones prestacionales de los derechos fundamentales constitucionales, bien sean de libertad, bien sean sociales, depende en buena parte de las políticas públicas que, dentro del orden constitucional vigente, sean diseñadas, elaboradas, implementadas, evaluadas y controladas, en un contexto de democracia

participativa.”

Como también se advierte en este último fallo en cita, es deber del legislador expedir leyes dirigidas a la realización del derecho fundamental de acceso al agua potable en todos los órdenes (social, económico, político, cultural) y no solo en el contexto de debates subjetivos que se sometan a la jurisdicción. Dichas normas deben estar acompañadas de vías administrativas, políticas, económicas y de otra índole que hagan realidad sus cometidos, así como de instrumentos eficaces de seguimiento, vigilancia y control de la adecuada actuación de todas las autoridades públicas, desde una perspectiva de derechos.

Quinta. Las actuaciones de las empresas de servicios públicos deben ajustarse a los principios y parámetros de raigambre constitucional, en particular cuando se trate de suspender a los usuarios el suministro de agua potable en las viviendas, por el incumplimiento consecutivo en el pago de las obligaciones facturadas. Reiteración de jurisprudencia.

El artículo 128 de la Ley 142 de 1994 establece que el contrato de servicios públicos domiciliarios es “uniforme, consensual, 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”.

En fallo C-389 de mayo 22 de 2002, M. P. Clara Inés Vargas Hernández, al referirse al carácter oneroso del contrato de servicios públicos, indicó esta Corte que “dentro de la concepción del Estado Social de Derecho debe tenerse en cuenta que los servicios públicos domiciliarios tienen una función social, lo cual no significa que su prestación deba ser gratuita pues el componente de solidaridad que involucra implica que todas las personas contribuyen al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado a través de las empresas prestadoras de servicios públicos, dentro de conceptos de justicia y equidad”. Entonces, en virtud del principio de solidaridad, es un deber constitucional cumplir con las obligaciones derivadas del contrato de servicios públicos.

Por otro lado, el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, modificado por el 18 de la Ley 689 de 2011, preceptúa que “si el usuario o suscriptor incumple su obligación de pagar oportunamente los servicios facturados dentro del término previsto en el contrato, el cual no excederá dos períodos consecutivos de facturación, la empresa de servicios públicos estará

en la obligación de suspender el servicio. Si la empresa incumple la obligación de la suspensión del servicio se romperá la solidaridad prevista en esta norma”.

Además en fallo T-546 de agosto 6 de 2009, M. P. María Victoria Calle Correa, se señaló que “el derecho-deber de las empresas de servicios públicos domiciliarios de suspender el servicio al deudor moroso, tiene tres finalidades constitucionalmente permitidas y valiosas; (i) la de garantizar la prestación del servicio público a los demás usuarios; (ii) la de concretar el deber de solidaridad, que es un principio fundamental del Estado; y (iii) la de evitar que los propietarios no usuarios de los bienes, sean asaltados en su buena fe por arrendatarios o tenedores incumplidos en sus obligaciones contractuales”. Sin embargo, el referido derecho-deber no es absoluto, pues debe ceder cuando su ejercicio supone la interferencia excesiva o desproporcionada en derechos fundamentales.

De tal manera, no en todos los casos de incumplimiento de los usuarios en el pago de las obligaciones facturadas es válido suspender los servicios públicos domiciliarios, pues si se encuentra que (i) el incumplimiento es involuntario, insuperable e incontrolable; (ii) el inmueble a que se destinan está habitado por personas que merecen una especial protección constitucional<sup>34</sup> y, (iii) el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales como la vida, la igualdad, la dignidad o la salud, en tales circunstancias, las entidades prestadoras de servicios públicos domiciliarios están en la obligación de garantizar al destinatario el goce de unas cantidades mínimas básicas e indispensables<sup>35</sup>.

En ese orden de ideas, es necesario que los usuarios informen a las prestadoras del servicio público domiciliario la concurrencia de las tres condiciones señaladas por la jurisprudencia de esta corporación, con el fin de que dichas entidades no suspendan el servicio, al menos no totalmente y, por el contrario, garanticen el goce de unas cantidades mínimas básicas e indispensables.

Con todo, se advierte que la privación del servicio de agua potable conlleva una grave vulneración de las obligaciones que emanan del derecho fundamental al agua, específicamente las de disponibilidad y accesibilidad, en el entendido que (i) restringe la posibilidad de quien se encuentra en una circunstancia de debilidad manifiesta, para acceder a los servicios e instalaciones del recurso hídrico potable y, (ii) se limite la disponibilidad,

para la satisfacción de las necesidades personales y domésticas.

Por lo tanto, las empresas prestadoras del servicio de acueducto deben brindar soluciones al usuario incumplido, para así evitar que a éste le sea vulnerado ese derecho fundamental, debido al desabastecimiento de agua.

Recuérdese que, en sentencia T-740 de octubre 3 de 2011, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, la Corte señaló:

“... ante el incumplimiento en el pago de más de dos periodos consecutivos de facturación, la empresa del servicio público de acueducto deberá, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, 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, dicha entidad debe mantener la prestación del servicio y con la aquiescencia de éste, deberá elaborar acuerdos de pago con plazos amplios y cuotas flexibles teniendo en cuenta la capacidad económica del usurario, con el objetivo de que la pueda ponerse al día con el pago de las obligaciones causadas por el consumo del referido servicio público.

Tener en cuenta la capacidad de pago de los usuarios al momento de la elaboración de los mencionados acuerdos busca dar posibilidades efectivas a éstos para saldar las deudas que ha contraído por la prestación del servicio público, pues de no ser así, los acuerdos serían fórmulas vacías o ilusorias que nunca darían una solución adecuada a la situación que se presenta, generando con ello una afrenta a los derechos fundamentales de los usuarios.

Si una vez realizados mencionados acuerdos son incumplidos, 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 restrictor en el flujo del agua que garantice por lo menos 50 litros de agua por persona al día o proveer una fuente pública del recurso hídrico que asegure el suministro de igual cantidad.

La omisión de alguna de las conductas referidas anteriormente, es decir que no realice los acuerdos de pago con el usuario que se encuentre en mora o que éstos no se adecuen a los parámetros establecidos en esta sentencia o que no garantice el consumo mínimo a aquellas

personas que han incumplido con los acuerdos de pago, por parte de la empresa prestadora del servicio de agua la obligará a asumir la totalidad del costo del servicio hasta que cambie la situación económica del beneficiario del servicio, dado que su conducta atenta contra el derecho al acceso al agua potable y pone en grave riesgo la subsistencia de las personas que requieren de este preciado líquido.”

En conclusión, las empresas que prestan el servicio de agua potable deben analizar, en cada caso, si es legítima la suspensión, teniendo en cuenta las causas del incumplimiento consecutivo en el pago de las obligaciones facturadas y además, si con ello podrían afectarse derechos fundamentales, porque de no proceder de esta manera, su actuar resultaría inconstitucional y el juez de tutela podría encontrar necesaria la protección de los derechos involucrados y, en consecuencia, ordenar su reconexión.

Sexta. El caso bajo estudio.

6.1. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P., ha vulnerado los derechos “a la vida, al servicio de agua potable y al bienestar físico en condiciones dignas y justas” de Jorge Hélder López Rodríguez, al suspender por falta de pago el servicio público de agua potable en la vivienda que habita.

6.2. El actor tiene 61 años de edad; está desempleado, sin pensión; reside en Floridablanca en el Conjunto Multifamiliar Bellavista, 1 Etapa, Sector B, Torre I, apartamento 403B, inmueble que era de propiedad de su tía Fanny Rodríguez de Rojas, fallecida en Bucaramanga en abril 30 del 2000, desde cuyo deceso ha ejercido posesión sobre dicho bien.

6.3. La entidad accionada suspendió el suministro de agua potable a la referida vivienda en agosto de 2011, por el incumplimiento consecutivo en el pago de las obligaciones facturadas, quedando el actor sin como satisfacer apropiadamente sus necesidades básicas y su aseo personal, para lo cual acude a ayuda brindada por los vecinos.

6.4. Mediante derecho de petición y ante la situación económica desfavorable que afronta, el actor solicitó al ente demandado la refinanciación de la deuda y la reconexión del servicio de agua potable, pero recibió respuesta negativa, aunada a la exigencia de varios requisitos imposibles de cumplir, como la autorización del propietario del inmueble (su tía fallecida), al

considerar que se trata de un usuario no propietario, proceder que será estudiado por esta Sala.

6.5. En el caso sub-examine, AMB conoce las pautas jurisprudenciales de esta corporación y ha podido constatar (i) que el incumplimiento consecutivo en el pago de las sumas facturadas, es involuntario, insuperable e incontrolable; (ii) el inmueble al que se presta el servicio estaba habitado por personas que merecen especial protección constitucional y, (iii) el servicio es de aquellos indispensables para garantizar otros derechos fundamentales, como la vida, la igualdad, la dignidad y la salud, resultando inconstitucional suspender en estas circunstancias el servicio de agua potable al lugar donde reside el accionante.

6.6. En cuanto a lo primero, se advierte pertinente la aplicación del principio de buena fe en lo expuesto por el actor, quien afirma que el incumplimiento se debe “a demoras en el pago del servicio por parte de un inquilino<sup>36</sup>.

Igualmente, el accionante manifestó<sup>37</sup> que su situación es precaria, al punto que para su “alimentación hay una entidad que se llama Techo Fraternal, situada muy cerca de mi domicilio que me ha colaborado con alimentos ya sea cocidos o crudos”<sup>38</sup>, al igual que “en vista de tener una EPS en cierto sentido me he visto perjudicado para solicitar un subsidio como persona de la tercera edad ante la alcaldía de Floridablanca”<sup>39</sup>.

6.7. El derecho al acceso al agua 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, también está demostrado que el agua reclamada es requerida para el aprovechamiento humano, al ser la que llegaba a la residencia del actor, infiriéndose que la prestación del servicio de agua tiene por objeto la satisfacción de sus necesidades de alimentación y salubridad, propósito que tiene pleno respaldo jurídico y hace viable la tutela incoada.

6.8. Es importante recordar que las empresas prestadoras de servicios públicos deben brindar soluciones también 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, la Corte en fallo T-740 de octubre 3 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto, señaló que a las empresas de servicios públicos de acueducto les corresponde “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”<sup>40</sup>.

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 contraídas por el consumo del servicio público; de no ser así, o al oponer condiciones inalcanzables, como la manifestación de la propietaria ya fallecida, los acuerdos serían fórmulas inocuas y no permitirían arribar a la solución adecuada.

De esta forma, 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.

6.9. Conforme a lo analizado, se revocará el fallo proferido por el Juzgado 2º Penal del Circuito para Adolescentes de Conocimiento de Bucaramanga en junio 13 de 2012, que confirmó el dictado por el Juzgado 2º Penal Municipal para Adolescentes de Garantías de esa ciudad en mayo 2 del mismo año, que negó el amparo solicitado dentro de la acción incoada por Jorge Hélmer López Rodríguez, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P.

En su lugar, serán tutelados los derechos del actor, ordenando a AMB, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este fallo, restablezca el servicio público domiciliario de agua potable a la vivienda de Jorge Hélmer López Rodríguez, en el Conjunto Multifamiliar Bellavista, 1 Etapa, Sector B, Torre I, Apartamento 403B, de Floridablanca.

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, AMB y el señor Jorge Hélder López Rodríguez deberán acordar una fórmula de pago de lo adeudado, atendiendo la situación económica de él, a fin de que pueda cumplir los abonos a su obligación contractual.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE

Primero. - REVOCAR el fallo proferido en junio 13 de 2012 por el Juzgado 2º Penal del Circuito para Adolescentes de Conocimiento de Bucaramanga, mediante el cual confirmó el dictado por el Juzgado 2º Penal Municipal para Adolescentes de Garantías de esa ciudad en mayo 2 del mismo año, que negó el amparo pedido por Jorge Hélder López Rodríguez, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P.

En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales del señor Jorge Hélder López Rodríguez al acceso al agua potable, la vida digna, la salud y el ambiente sano.

Segundo. - ORDENAR al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P., 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 este fallo, restablezca el servicio público domiciliario de agua potable a la vivienda del actor, ubicada en el Conjunto Multifamiliar Bellavista, 1 Etapa, Sector B, Torre I, apartamento 403B, en Floridablanca.

Tercero. - ORDENAR al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S. A. E.S.P., 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 el señor Jorge Hélder López Rodríguez, formalizando un programa de pago de lo adeudado, atendiendo la situación económica de aquél, a fin de que pueda iniciar cumplidos abonos en su obligación contractual.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

ACLARACION DE VOTO DEL MAGISTRADO

ALEXEI JULIO ESTRADA

A LA SENTENCIA T-980/12

Referencia: expediente T-3.565.218

Acción de tutela instaurada por Jorge Hélder López Rodríguez, contra el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el acostumbrado respeto, presento los motivos que justifican mi aclaración de voto respecto de la sentencia T-980 de 2012:

1.- Si bien comparto la decisión adoptada en la sentencia de la referencia, en la medida en que garantiza los derechos fundamentales del señor Jorge Hólmer López Rodríguez, al ordenar al Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P. el restablecimiento del servicio público de agua y la realización de un acuerdo de pago que considere su situación económica, conforme al precedente de esta Corporación, las órdenes específicas impartidas, en mi concepto, debían ser diferentes, por las razones que paso a exponer:

2.- Como se señala en la sentencia, el legislador estableció, con el objeto de garantizar la prestación de los servicios públicos, que si el usuario incumple su obligación de pagar en los términos previstos, la empresa estará obligada a suspender el servicio en virtud del deber de solidaridad. Sin embargo, existen algunos límites al deber de suspensión, cuando ésta tiene como consecuencia el desconocimiento de derechos fundamentales. Así, cuando se trata del servicio de agua potable, las empresas prestadoras deben brindar soluciones que impidan el desconocimiento de los derechos a la vida, la igualdad, la dignidad y la salud, que puede desprenderse de la suspensión del servicio.

3.- De modo que, ante el incumplimiento en el pago, “la empresa del servicio público de acueducto debe, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia de esta Corporación, informar la situación crediticia del usuario [que puede no ser el propietario,] 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, dicha entidad debe mantener la prestación del servicio y con la aquiescencia de éste, deberá elaborar acuerdos de pago con plazos amplios y cuotas flexibles teniendo en cuenta la capacidad económica del usuario, con el objetivo de que la persona pueda ponerse al día con el pago de las obligaciones causadas por el consumo del referido servicio público”<sup>41</sup>.

En este sentido, y a diferencia de las órdenes impartidas en la sentencia de la referencia, esta Corporación ha establecido que:

“Si una vez realizados [los] mencionados acuerdos son incumplidos, 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 restrictor en el

flujo del agua que garantice por lo menos 50 litros de agua por persona al día o proveer una fuente pública del recurso hídrico que asegure el suministro de igual cantidad de agua”<sup>42</sup>.

4.- Es decir, en caso de que el usuario no pueda realizar los pagos correspondientes, se debe ordenar una prestación mínima del servicio<sup>43</sup> (al menos cincuenta (50) litros de agua por persona al día), de modo que se concilie la garantía del derecho fundamental al agua, establecida en la sentencia de la referencia, con el principio de solidaridad que inspira la prestación de los servicios públicos y busca asegurar el recaudo de los recursos necesarios para su prestación.

Así dejo expresados los argumentos que me llevan a aclarar el voto en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

1 F. 1 cd. inicial.

2 Ídem.

3 Ídem.

4 Ídem.

5 F. 2 ibídem.

6 Fs. 4 a 6 ib..

7 F. 7 ib..

8 Fs. 8 y 9 ib..

9 F. 10 ib..

10 F. 11 ib..

11 F. 25 a 29 ib..

12 Fs. 62 a 64 ib..

13 Fs. 65 y 66 ib..

14 F. 14 ib..

15 Fs. 21 a 23 y 30 a 32 ib..

16 F. 22 ib..

17 Fs. 53 a 58 ib..

18 F. 56 ib..

19 F. 57 ib..

21 F. 75 ib..

22 Fs. 83 y 84 ib..

23 F. 84 ib..

24 Fs. 94 a 97 ib..

25 F. 97 ib..

26 Cfr. T-418 de mayo 25 de 2010, M. P., María Victoria Calle Correa.

27 Cfr. T-418 de mayo 25 de 2010, M. P., María Victoria Calle Correa.

28 Cfr. T-270 de abril 17 de 2007, M. P. Jaime Araújo Rentería; T-888 de septiembre 12 de 2008, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-546 de agosto 6 de 2009 y T-418 de mayo 25 de 2010, M. P. en ambas María Victoria Calle Correa; T-616 de agosto 5 de 2010, M. P. Luís

Ernesto Vargas Silva, entre otras.

29 Cfr. T-418 de 2010, precitada.

30 Cfr. Observación General 15 de 2002 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

31 Cfr. T-418 de 2010, M. P., María Victoria Calle Correa.

32 Íd..

33 Íd..

34 Cfr. T- 405 de mayo 17 de 2011, M. P., Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

35 Cfr. T-546 de agosto 6 de 2009, M. P., María Victoria Calle Correa.

36 F. 1 cd. inicial.

37 Fs. 62 a 64 ib..

38 F. 63 ib..

39 Íd..

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

41 Sentencia T-740 de 2011.

42 Ibídem.

43 Ver entre otras: Sentencias T-471 de 2011 y T-740 de 2011.