



Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil veintitrés (2023)

Referencia:	Acción de tutela
Radicado:	11001-4003-037-2023-01016-00
Accionante:	María Bertilde Montaña Contreras
Accionado:	Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - ESP
Providencia:	Sentencia de tutela de primera instancia

De conformidad con el Decreto 2591 de 1991 y en el término del artículo 86 de la Constitución Política de Colombia, este Despacho decide la acción de tutela instaurada por María Bertilde Montaña Contreras en contra de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP.

I. ANTECEDENTES

La accionante formula acción de tutela por considerar que la accionada ha vulnerado sus derechos fundamentales a la vida digna, salud, vivienda digna, el derecho al agua potable, la dignidad humana y a la igualdad, basándose en los siguientes hechos:

- Es una mujer de 62 años, con estudios de primaria, quien reside en la calle 185 A Bis # 8C-42 de la ciudad de Bogotá D.C. en compañía de sus dos hijos, quienes tienen 15 y 19 años. Así mismo, vive con sus dos nietos menores de edad.
- Señala que carece de ingresos para su subsistencia. Según encuesta realizada en el SISBEN se encuentra estratificada en Grupo IV -pobreza extrema. Para efectos de servicios públicos domiciliarios se encuentra en estrato 2.
- El inmueble donde vive con sus hijos y nietos cuenta con conexión suspendida del servicio de agua (contrato número 11226243) desde el “mes de febrero de 2022 (sic)”. El servicio fue suspendido porque no ha “realizado el pago de la factura número 41888875410-11226243, correspondiente al período ABR/16/2023-JUNIO/14/2023” por valor de \$9.586.784. Indicó que ese valor no corresponde con el valor real de consumo.
- Manifiesta la accionante que en repetidas ocasiones ha realizado requerimientos a la empresa de servicios públicos accionada, con el propósito de salvaguardar sus derechos. Sin embargo, sus peticiones han sido resueltas desfavorablemente desconociendo su estado de vulnerabilidad.

II. DERECHOS PRESUNTAMENTE VIOLADOS

La accionante indica que la entidad accionada vulnera sus derechos a la vida digna, la salud, vivienda digna, el derecho al agua potable, la dignidad humana y



a la igualdad. En consecuencia, como medida para restablecer sus derechos, solicita que se ordene a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá D.C. - ESP reconectar el servicio público de acueducto, de tal manera que se le permita el acceso al agua para la satisfacción de sus necesidades básicas y la de los niños y adolescentes que viven con ella en el inmueble.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

La presente acción de tutela fue admitida el 18 de octubre de 2023, disponiendo notificar a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. Así mismo, se dispuso vincular de oficio a la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, Defensoría del Pueblo, Secretaría de Integración Social, Unidad Administrativa Especial de Servicios Públicos (UAESP), Personería de Bogotá D.C., Contraloría De Bogotá D.C., Veeduría Distrital y Sisben- Departamento Nacional de Planeación, con el objeto de que se pronunciaran sobre los hechos que motivaron la presente acción de tutela.

IV. CONTESTACIÓN A LA TUTELA

La respuesta emitida por la entidad accionada y demás entidades vinculadas reposan en el expediente digital.

V. CONSIDERACIONES

1. De la competencia.

Es competente este Despacho Judicial para proferir sentencia con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde al Despacho establecer si: ¿Vulnera Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP el derecho a la vida digna y al agua en su faceta fundamental individual (suministro mínimo de agua potable para consumo humano) de la señora María Bertilde Montaña Contreras y de su núcleo familiar, quienes son sujetos de especial protección constitucional, al suspenderles el servicio de acueducto (agua potable) por la falta de pago?

Según las pruebas que obran en el expediente, sí se vulneró el derecho de la vida digna y al agua en su faceta fundamental individual (suministro mínimo de agua potable para consumo humano) de la señora María Bertilde Montaña Contreras y de su núcleo familiar, quienes son sujetos de especial protección constitucional, al suspenderles el servicio de acueducto (agua potable) por la falta de pago.

3. Marco jurisprudencial

3.1. La Corte Constitucional ha señalado que el derecho al agua que se destina al consumo humano y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas es un derecho fundamental autónomo. Su reconocimiento como derecho fundamental se ha fundamentado en una interpretación sistemática de la Carta,



incluyendo tratados internacionales en materia de derechos humanos ratificados por Colombia, cuyo contenido ha sido interpretado por la Corte Constitucional. Las bases constitucionales del carácter fundamental del derecho al agua que se destina al consumo humano y la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, están, por un lado, en la conexión inescindible que existe entre el agua y algunos derechos consagrados en la Constitución Política, tales como la dignidad humana y la vida; y de otro lado, en la configuración del Estado colombiano como Estado social de derecho¹.

3.2. En relación con el presupuesto de la subsidiariedad para la protección del derecho al agua, entre otros, en los supuestos en los cuales la vulneración del derecho deriva de la suspensión del servicio de acueducto y suministro de agua potable por falta de pago, la Corte Constitucional ha señalado que, en principio, los suscriptores y usuarios *“tienen a su disposición medios judiciales ordinarios para oponerse al cobro jurídico y, en efecto, reclamar la reconexión del servicio interrumpido”*. No obstante, en el evento de que la suspensión del servicio de agua afecte a sujetos de especial protección constitucional (niños, niñas y adolescente, personas de la tercera edad, aquellas que se encuentran en situación de discapacidad y aquellos que se encuentren en situación de extrema pobreza²), el análisis del requisito de subsidiariedad se torna flexible con el propósito de evitar que se pongan en riesgo el mínimo de condiciones de vida digna que se deben garantizar a estos sujetos de especial protección constitucional.

3.3. La Corte Constitucional ha reconocido que la Ley 140 de 1994 prevé la obligación de los prestadores de servicios públicos de suspender el servicio público de acueducto (agua potable) en los supuestos de no pago por parte del usuario, suscriptor, propietario o poseedor del inmueble donde se presta el servicio. Así mismo, en atención al rechazo de la cultura del no pago, considera razonable que el legislador le otorgue a las empresas prestadoras de servicios públicos la facultad de cobrar por la prestación del servicio y les imponga el deber de suspender el servicio público.

Sin embargo, en desarrollo del ámbito de protección del derecho al agua cuando se enfrenta a la suspensión por mora en pago de las facturas ha señalado que, se deben acreditar unos requisitos para obtener la protección sobre el suministro mínimo del líquido vital, así: **(a)** El agua debe ser destinada al consumo humano y a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas. **(b)** La falta de agua potable afecta otros derechos fundamentales como la vida o la salud. **(c)** En el bien inmueble en el que habitan vive por lo menos una persona en condición de vulnerabilidad que debe recibir especial protección constitucional. **(d)** La falta de pago de las facturas del servicio se dio por causas involuntarias e insuperables. En estos supuestos, en consecuencia, ha señalado que: *“la facultad de suspender el servicio de acueducto es constitucional pero no absoluta, ya que encuentra límites razonables en los derechos fundamentales de*

¹ Corte Constitucional. Sentencia T-318/18.

² Corte Constitucional. Sentencia T-167/2011. *“La categoría de sujeto de especial protección constitucional, según ha definido esta Corporación, se constituye por aquellas personas que debido a su condición física, psicológica o social particular merecen una acción positiva estatal para efectos de lograr una igualdad real y efectiva. Así, ha considerado que entre los grupos de especial protección constitucional se encuentran: los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia y aquellas que se encuentran en extrema pobreza”*.



*dichas personas, por lo que, no resulta aceptable realizar tal procedimiento si con esto se afectan derechos fundamentales de sujetos en estado de vulnerabilidad, pero sí es razonable cambiar la forma en que se realiza el suministro, **para limitarlo a la cantidad mínima de agua mientras se realiza un acuerdo de pago y se cancela la deuda***³. Así las cosas, acreditados los referidos supuestos, el juez constitucional debe ordenar la protección del derecho al agua en conexidad con la vida y la salud, ordenando la reconexión del servicio de agua potable para consumo humano, pero limitándolo a la cantidad mínima.

3.4. Respecto al suministro mínimo de agua potable, la Corte Constitucional, principalmente, *“basado en informes de la Organización Mundial de Salud (OMS) sobre ‘la cantidad de agua domiciliaria, el nivel del servicio y la salud’ y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre ‘el alcance y el contenido de las obligaciones pertinentes en materia de derechos humanos relacionadas con el acceso equitativo al agua potable y el saneamiento que imponen los instrumentos internacionales de derechos humanos’*, ha determinado que cuando un suscriptor y/o usuario no pueda pagar el servicio de agua por motivos ajenos a su voluntad y lo requiere para garantizar la integridad de sujetos de especial protección constitucional, tendrá derecho al acceso al mínimo de líquido para sobrevivir, **el cual equivale a 50 litros diarios por individuo**. (Ver, entre otras, T-546 de 2009, T-891 de 2014, T-394, T-760 de 2015, T-034 de 2016, T-188 de 2018)⁴.

4. Caso concreto

María Bertilde Montaña Contreras acción de tutela a fin de que se protejan sus derechos a la vida digna, la salud, vivienda digna, el medio ambiente sano, el agua potable, la dignidad humana y a la igualdad. En consecuencia, que se ordene a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado De Bogotá - ESP la reconexión del servicio público de acueducto, de tal manera que se permita el acceso a agua, para la satisfacción de sus necesidades básicas, así la de su familia.

En este caso, conforme con la jurisprudencia citada, el requisito de la residualidad puede ser flexibilizado en la medida en que se encuentra acreditado en el expediente que: **(1)** en la tutela se reclama la reconexión del servicio público de acueducto (agua potable) para el consumo humano propio y de la familia de la accionante. **(2)** Según la acción de tutela, en este caso, se encuentra inmiscuidos sujetos de especial protección constitucional. En efecto, por un lado, la accionante tiene 62 años, esto es, es una adulta mayor (sujeto de especial protección constitucional), quien pertenece al régimen subsidiado de salud y quien tiene la calidad de madre cabeza de familia. Además, en la vivienda vive junto con su familia, integrada por una adolescente y niños (nietos). Además, en el informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación se puso de presente que *“...MARÍA BERTILDE MONTAÑA CONTRERAS Y SU NUCLEO FAMILIAR, se encuentra en estado VALIDADO y su clasificación corresponde al GRUPO A5 – POBREZA EXTREMA*”⁵. La circunstancia consistente en que en la vivienda objeto de esta tutela viven sujetos de especial protección constitucional no fue desvirtuado por la empresa accionada. De manera que, aunque existen

³ Corte Constitucional. Sentencia T-318/18.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-318/18.

⁵ Consecutivo No.11, página 6



otras vías para solucionar lo relacionado con la reconexión por el no pago y la discusión del monto de la deuda, como lo es la reclamación prevista en la Ley 142 de 1994, lo cierto es que, dado que la tutela está relacionada con suministro de líquido vital para consumo propio y de la familia, integrada por sujetos de especial protección, la tutela resulta procedente.

En el expediente está acreditado lo siguiente:

(1) Que la suscriptora de la cuenta contrato 1122624 vinculada con el predio ubicado en la calle 185 A BIS 8C-42 es la señora María Bertilde Montaña Contreras.

(2) Que el predio referido se encuentra en estrato 2, con uso residencial. Esto es, se trata de un predio destinado para vivienda.

(3) Que actualmente el estado de cuenta de la cuenta contrato 1122624 presenta mora por la suma de \$9.697.444 por concepto de acueducto y alcantarillado. Este aspecto no es desconocido por la accionante.

(4) La empresa de acueducto ha realizado "*varias actividades de suspensión*" y corte de servicio.

(5) Desde el 16 de diciembre de 2022, el medidor de agua fue retirado del predio. Posteriormente, el 09 de marzo de 2023, se evidenció una "*conexión no autorizada del servicio por medio de una manguera conectada desde la red hasta el interior del inmueble*", suministrándose el servicio de forma fraudulenta. Por esta razón, la accionada indicó que "*procedió a cortar este tipo de suministro irregular*". Así mismo, en el informe rendido por la accionada se señaló que se procuró hacer inspección en el predio pero no fue "*efectiva*", "*sin que se lograra verificar las instalaciones hidráulicas al interior del predio, pero se constató que el predio referenciado no presenta medidor*".

En este punto el juzgado advierte lo siguiente. Por un lado, la accionante manifiesta que no cuenta con el servicio de acueducto desde febrero de 2023. Por su parte, el informe señala que el 09 de marzo de 2023 "*se cortó el suministro irregular*". Seguidamente, indicó que no se podía verificar "*las instalaciones hidráulicas*". Así las cosas, para este despacho está acreditado que la vivienda no cuenta desde marzo de 2023 con servicio de agua potable.

(6) Está acreditado en el expediente que la vivienda ubicada en la calle 185 A BIS 8C-42 es destinada para la vivienda de la accionante y sus familiares (hijos y nietos). En efecto, aunque la accionada señaló que "*no se ha podido establecer si habita en el inmueble con otras personas, que económicamente pueden ser económicamente productivas y que son beneficiarias del servicio*", en el expediente reposa la información del Departamento Nacional de Planeación que indica que María Bertilde Montaña Contreras vive con su núcleo familiar, integrado por 5 personas, como lo señaló en la tutela.

(7) Así las cosas, del informe presentado por el Departamento Nacional de Planeación y el informe de la accionada, se advierte que el agua potable que se consume en esa vivienda estaba destinada antes del corte del servicio para el



consumo humano y la atención de necesidades básicas de las personas que viven en el referido predio.

(8) Como se presentó en el acápite en el cual se estudió el requisito de la subsidiariedad, las personas que habitan la vivienda se encuentran en situación de vulnerabilidad por varias razones. En efecto, quedó acreditado que: vive la accionante, persona de la tercera edad y madre cabeza de familia; además que vive con sus nietos, que son niños; Por último, que todos los integrantes del núcleo familiar se encuentran clasificados en Grupo A5- Pobreza Extrema. Lo anterior cobra mayor relevancia, si se tiene en cuenta que al consultar el Sistema Adres, la accionante aparece en el régimen subsidiado de salud, en su calidad de *“madre cabeza de familia”*.

(9) En el informe presentado por la accionada no se acreditó que hubiera constatado las causas que conllevaron a la ausencia de pago por parte de la accionante. No existen en el expediente elementos de juicio para presumir su capacidad económica. Este despacho infiere que el incumplimiento en el pago de las facturas por parte de la accionante es involuntario y es una circunstancia insuperable por lo siguiente: **(a)** como se anotó, la accionada no constató que hubiera acreditado en marzo de 2023, las causas que llevaron a la ausencia de pago; **(b)** El predio se encuentra ubicado en estrato 2; **(c)** En la demanda, se afirmó: *“[c]arezco de ingresos, salvo los de mi hija que devenga el salario mínimo mensual. Mi subsistencia y la de mi familia es gracias a la misericordia”*. **(d)** Se encuentran afiliada al régimen subsidiado de salud y está calificada como una familia en pobreza extrema.

En definitiva, de los elementos allegados al proceso se puede evidenciar que el incumplimiento en el pago de las facturas por parte de los responsables es involuntario.

Luego, al revisar presupuestos especiales que se deben acreditar para obtener la protección sobre el suministro mínimo del líquido vital, señalados por la Corte Constitucional y enunciados en la parte motiva de esta providencia, se encuentra acreditado que:

- (i)** El servicio de agua requerido por la accionante se destinaria destinada al consumo humano y a la satisfacción de las necesidades básicas de las personas que habitan el inmueble (núcleo familiar de la accionante).
- (ii)** La falta de agua potable afecta otros derechos fundamentales como la vida o la salud. Es indudable que la falta de agua potable afecta el derecho a la vida en condiciones de dignidad y la salud, entendida como condiciones de salubridad en la vivienda.
- (iii)** En el bien inmueble habitan personas en condición de vulnerabilidad derivada de la edad (adulto mayor- accionante y los niños y adolescentes), la calidad de madre cabeza de familia de la accionante y, en general, la condición de pobreza extrema de todo el grupo familiar.



- (iv) La falta de pago de las facturas del servicio se dio por causas involuntarias e insuperables. Como se indicó esta circunstancia se infiere de las pruebas recaudadas y de la ausencia de elementos que permitan presumir la capacidad económica de la accionante.
- (v) En el expediente no está acreditado que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP. Hubiera realizado el estudio de las condiciones propias del usuario antes de proceder a suspender el servicio. Fíjese que, en la contestación de la tutela indicaron que el 19 de octubre de 2023 se dirigieron al predio para verificar quienes habitaban el inmueble. Esto es, la visita se hizo una vez se admitió la tutela y no de manera previa a la suspensión del servicio en marzo de 2023 (fecha señalada en la contestación de la tutela).

Así las cosas, se encuentran acreditados los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional para la protección del derecho al agua en conexidad con el derecho a la vida y la salud (T-318-2018). La empresa prestadora de servicios públicos excedió los límites constitucionales que la Corte Constitucional ha fijado a la facultad legal de suspender el servicio de acueducto por mora en el pago de las facturas, cuando se pone en riesgo los derechos fundamentales de sujetos en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, se hace necesaria la intervención del juez constitucional a efectos de salvaguardar a la vida digna y al agua en su faceta fundamental individual (suministro mínimo de agua potable para consumo humano) de la señora María Bertilde Montaña Contreras y de los habitantes de la vivienda, por las razones anteriormente expuestas. Sin embargo, es preciso aclarar que las anteriores prerrogativas dispuestas a favor de los ciudadanos dirigidos a garantizar el mínimo vital de agua, no se traducen en una licencia para que los usuarios incumplan indefinidamente con los pagos derivados de la prestación del servicio de acueducto.

Para la protección del derecho, se ordenará la reconexión actual del servicio de acueducto en la vivienda objeto de esta tutela, pero limitando el flujo a la cantidad mínima de litros de agua al día en su vivienda, mientras se realiza un acuerdo de pago y se cancela deuda. Este acuerdo de pago deberá tener en cuenta la situación económica de la accionante y su núcleo familiar, de manera que no se afecte su mínimo vital ni el de su núcleo familiar.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO TREINTA Y SIETE CIVIL MUNICIPAL DE BOGOTÁ D. C.**, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA

PRIMERO: TUTELAR el derecho fundamental a la vida en condiciones dignas y al agua en su faceta fundamental individual (suministro mínimo de agua potable para consumo humano) de la señora **MARÍA BERTILDE MONTAÑA CONTRERAS** de conformidad con lo expuesto.

SEGUNDO: ORDENAR a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación del presente asunto proceda a la reconexión del servicio público



de acueducto en la Calle 185 A Bis # 8C-42 de la ciudad de Bogotá D.C. limitando el flujo a la cantidad mínima de litros de agua al día en su vivienda, mientras se realiza un acuerdo de pago y se cancela la deuda.

TERCERO: Se ordena a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP que en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación del presente asunto proceda a realizar estudio de las condiciones propias de la usuaria a efectos de consolidar un acuerdo de pago o financiaciones ante la –EAB- conforme con su capacidad económica, con el fin de establecer alternativas de solución para el pago de los valores adeudados y evitar futuras suspensiones del servicio. En dicho acuerdo de pago tendrán que pactarse plazos acordes con la situación económica de cada peticionaria de manera que no se afecte su mínimo vital ni el de su núcleo familiar.

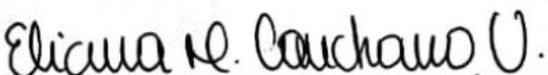
En tal sentido se **EXHORTA** a la señora **MARÍA BERTILDE MONTAÑA CONTRERAS** para que atienda la visita a realizar por funcionarios de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – ESP y en tal oportunidad aporte los documentos que estime necesarios y que acrediten su capacidad de pago, con el propósito de llegar al acuerdo de pago.

CUARTO: Notificar esta decisión a los interesados, por el medio más expedito posible (artículo 30 Decreto 2591 de 1991).

QUINTO: En caso de no ser impugnada la presente decisión, envíense las presentes diligencias a la Corte Constitucional para eventual revisión (inciso segundo del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991).

SEXTO: Una vez regrese la tutela de la Honorable Corte Constitucional - *excluida de revisión*-, sin necesidad de ingresar el expediente al Despacho, por Secretaría archívense las diligencias.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ELIANA MARGARITA CANCHANO VELÁSQUEZ
Juez