

Sentencia T-725/11

LEGITIMACION POR ACTIVA Y PASIVA EN ACCION DE TUTELA-Agencia oficiosa en nombre de menor de edad

ACCION DE TUTELA CONTRA PARTICULARES QUE PRESTAN SERVICIO PUBLICO-Procedencia

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

PRESTACION DEL SERVICIO PUBLICO DOMICILIARIO DE AGUA POTABLE-Competencia

DERECHO AL AGUA-Derecho vital según instrumentos internacionales

DERECHO FUNDAMENTAL AL AGUA-Obligaciones del Estado para garantizar disponibilidad, accesibilidad y calidad del servicio de agua

DERECHO AL AGUA POTABLE DESTINADA AL CONSUMO HUMANO-Fundamental

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Contrato de prestación de servicios según Ley 142/94

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Suspensión por incumplimiento en el pago según Ley 142/94

EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS DOMICILIARIOS-Casos en que debe abstenerse de suspender el servicio por prevalencia de derechos fundamentales

PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD-Suscripción de acuerdos de pago para cumplir obligación contraída con empresa de servicios públicos

ACCION DE TUTELA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración jurisprudencia de autos A092/08, A251/08 y A006/09

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Temporalidad debe ser flexible y no estar sujeta a plazos inexorables

ACCION DE TUTELA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA DISCAPACITADA E HIJO MENOR DE EDAD DESPLAZADOS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION-Prórroga automática de ayuda humanitaria de emergencia hasta que satisfaga subsistencia digna

ACCION DE TUTELA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA DISCAPACITADA E HIJO MENOR DE EDAD DESPLAZADOS CONTRA EPS-Reconexión servicio público domiciliario de acueducto y acuerdo de pago de obligación contractual

ACCION DE TUTELA DE MADRE CABEZA DE FAMILIA DISCAPACITADA E HIJO MENOR DE EDAD DESPLAZADOS CONTRA ACCION SOCIAL-Inscripción en programas en cumplimiento de autos A092/08, A251/08 y A006/09

Referencia: expediente T-3071067

Acción de tutela incoada por María Ruth Villa, mediante agente oficioso, contra Acción Social

y Empresas Públicas de Medellín.

Procedencia: Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil (2011)

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 una Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, dentro de la acción de tutela incoada por María Ruth Villa mediante agente oficioso, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social, Empresas Públicas de Medellín y esa ciudad.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el mencionado Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y la Sala de Selección N° 5 de la Corte lo eligió para revisión, en mayo 31 de 2011.

I. ANTECEDENTES

Un agente oficioso provisto por la Defensoría del Pueblo pidió amparar los derechos a la vida digna, la integridad personal, la salud y de petición de la señora María Ruth Villa, en febrero 4 de 2011, por los hechos resumidos a continuación.

A) Hechos y relato efectuado por la parte demandante

1. En la demanda se lee que la señora María Ruth Villa, de 51 años de edad, soltera, madre de Cristian de Jesús Badillo Villa, de 11 años de edad, son desplazados del municipio de Morales, sur de Bolívar, encontrándose inscritos en el sistema de Población Desplazada.

2. En febrero de 2010 la actora se accidentó, quedando “con movilidad reducida, perdiendo las esperanzas de poder laborar para buscar su sustento”. Por la falta de oportunidades de trabajo, “las obligaciones se fueron acumulando” y el dueño de la casa donde residía la desalojó en junio siguiente, pues debía 18 meses de arriendo y de servicios (f. 1 cd. inicial).

3. Consecuencialmente, la agenciada “quedó en la calle, sufriendo las consecuencia del olvido del Estado y sumado a tantas angustia, su nueva condición de indigencia, sin ninguna protección, sin poderse mover a consecuencia de las secuelas del accidente, recibiendo humillaciones” (f. 1 ib.).

Así, “permaneció varias semanas en la calle... hasta que encontró a una señora que tuvo compasión de ella” y le colaboró, “prestándole un rancho de tabla en el barrio Robledo Aures” de Medellín, en el cual actualmente reside con su hijo; sin embargo, aunque no paga arriendo, no ha podido sufragar los servicios públicos, pues le es imposible trabajar debido a la lesión permanente que tiene en la pierna derecha, que no le permite desplazarse bien. En consecuencia, EPM le suspendió el servicio de agua potable.

Por lo tanto, pidió el refinanciamiento, “pero como no tenía escritura pública de la vivienda” y no cuenta con los recursos económicos para cubrir la cuota inicial, no fue escuchada por EPM (f. 1 ib.).

4. Agregó que recibió hace tres años la última ayuda humanitaria, que solo le sirvió “para tres meses de sostenimiento y a la fecha, no ha vuelto a recibir ninguna ayuda” (f. 1 ib.).

Igualmente, expresó que la alimentación del grupo familiar de la señora María Ruth Villa “depende de la caridad pública, cuando amanece aliviada y puede medio moverse, sale a ejercer la mendicidad en la calle de la ciudad, pero esto no sucede todos los días”, ya que su pierna le impide movilizarse (f. 1 ib.).

Esa situación la está afectando gravemente, al igual que a su hijo menor de edad, encontrándose deprimida porque “cada día tiene que salir a pedir agua, y víveres para medio sostenerse, las vecinas le regalan un poco de agua para hacer agua de panela o preparar lo poco que consiguen; pero no ha podido bañarse porque le da pena gastarse bastante agua, porque los vecinos son pobres y ella agradece, que una vecina deje que el niño se bañe en su casa, para ir a estudiar” (f. 1 ib.).

Refirió que el menor recibe de lunes a viernes almuerzo y refrigerio en el Instituto Don Bosco, pasando los fines de semana y festivos hambre “y miles de necesidades al igual que la madre”¹.

5. La agenciada, en busca de obtener “calidad de vida”, se presentó “a la UAO de Belencito Corazón y verbalmente solicitó la prórroga de la ayuda humanitaria”, donde en mayo de 2010 le asignaron el turno C3-88450; no obstante, “han pasado los días y el turno parece no avanzar y las necesidades cada día son más y las posibilidades de cubrirla ninguna” (f. 2 ib.).

6. Aclaró el agente de la Defensoría del Pueblo que María Ruth Villa se acercó “a las instalaciones, a solicitar colaboración para buscar la protección de sus derechos humanos y fundamentales”, y una vez analizada la situación se incoó la tutela “para buscar el equilibrio entre la norma y la realidad social” (f. 2 ib.).

7. En consecuencia, la parte actora solicitó:

i) Se ordene a Acción Social que “valore la situación socio económica del grupo familiar de la señora María Ruth Villa y que de acuerdo al resultado proceda a hacer efectivas las ayudas humanitarias, sin tener en cuenta el turno asignado... toda vez que por todas las dificultades planteadas en el cuerpo de tutela, requieren con urgencia del apoyo del Estado”; además, una vez conocidas las circunstancias de la agenciada, ha de otorgarse de manera ininterrumpida “la prórroga de la ayuda, hasta tanto, ella pueda obtener una estabilidad económica”; e inscribir a la señora Villa en un plan diseñado para la protección y atención de la población desplazada desempleada y discapacitada (f. 14 ib.); y

ii) Ordenar a Empresas Públicas de Medellín la reconexión del servicio de agua potable y refinanciar la deuda de dicho servicio en “módicas cuotas mensuales de acuerdo a la precaria situación económica de María Ruth Villa” (f. 14 ib.).

B) Documentos relevantes que en copia obran en el expediente

1. Cédula de ciudadanía de la agenciada y tarjeta de identidad de su hijo menor Cristián de Jesús Badillo Villa, donde se observa que tienen 51 y 12 años de edad, respectivamente (fs. 15 y 16 ib.).

2. Constancia de evolución médica, emitida por Metrosalud (enero 31 de 2011 (f. 17 ib.).

1. El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Medellín admitió la demanda en febrero 7 de 2011 y notificó i) al director de Acción Social para que diera respuesta a lo pedido; ii) al Juez Veintiocho Penal del Circuito de la misma ciudad para que de manera urgente remita “copia del fallo, de primera y segunda instancia (si lo hubo), proferido en la acción de tutela Rdo. 2008 - 00294 promovida por María Ruth Villa... contra Acción Social, lo cual se requiere para que obre en el expediente de la referencia”; y iii) a Empresas Públicas de Medellín para que ejerza su derecho de defensa, si así lo estima (fs. 20 al 22 ib.).

2. Por otra parte, el Juzgado de conocimiento ordenó en febrero 8 lo siguiente (fs. 23 a 26 ib.):

i) Remitir copia de la demanda de tutela a la Comisaría 7ª de Familia de Robledo, para que “designen profesional que se desplace a la vivienda” de la agenciada para constatar “las condiciones actuales de vulnerabilidad de su grupo familiar y en especial del niño Cristian de Jesús Badillo Villa de 11 años de edad”

ii) A Empresas Públicas de Medellín, para que “continúe brindando a la usuaria la prestación de los servicios públicos de agua potable”, restableciendo los derechos de la accionante; pidió se le indicara al despacho judicial “qué políticas o programas sociales tiene el municipio de Medellín para la población más desprotegida y vulnerable como el caso que se plantea en la demanda.”

iii) A José Harley Castrillón, médico del Centro de Salud CIVITÓN, para que remita al Juzgado copia de la historia clínica de la paciente, “para conocer los pormenores del estado de salud de la señora María Ruth Villa” y, de ser posible, informe el número de teléfono y dirección que la usuaria suministró en el Centro de Salud, pues los datos que aportó en la tutela no han permitido su ubicación.

iv) Con el fin de integrar el litis consorcio necesario, remitir a la Subsecretaría de Bienestar Social de Medellín, esta acción “para que se pronuncie, indicándole al juzgado qué políticas o programas sociales tiene el municipio... para la población más desprotegida y vulnerable como el caso que se plantea en la demanda respecto a la señora María Ruth Villa”.

3. Las entidades requeridas procedieron de la siguiente manera:

i) El Juzgado Veintiocho Penal del Circuito con Función de Conocimiento anexó copia del fallo de tutela de primera instancia, proferido “a favor de la señora María Ruth Villa en contra de Acción Social – Red Solidaridad – Caja de Compensación Familiar – COMFAMA”² (f. 27 ib.).

ii) La apoderada de Metrosalud entregó al despacho judicial “los datos de dirección y el teléfono que reposan en nuestra base de datos, calle 80 # 96-6 y 2305729” y anexó “copia íntegra y fiel de la historia clínica de la señora María Ruth Villa” (fs. 39 a 89 ib.).

iii) La Secretaría de Gobierno, Subsecretaría de Apoyo Familiar a la Justicia, Comisaría de Familia Comuna Siete de Medellín, indicó en febrero 14 de 2011 al Juzgado que realizó “visita domiciliaria a la vivienda de la señora María Ruth Villa”, remitiéndole lo actuado, donde se constató (f. 145 ib.):

“... el trabajador social Oscar David Arismendy Rodríguez, de la institución educativa Don Bosco, con el fin de conocer la situación del niño... informa que las relaciones familiares del niño son adecuadas, existe lazos afectivos entre la madre y el hijo, la madre es el referente de autoridad, el comportamiento y el rendimiento académico del menor es bueno y adecuado, la institución educativa observa compromiso de la madre en el proceso de su hijo, y dado el nivel económico bajo de la señora se han beneficiado de algunos apoyos económicos de la institución.

La señora María Ruth se observa adulta, con dificultades para el desplazamiento físico por caída y lesión en la cabeza y pierna derecha, lo que le impide ofrecerse laboralmente en oficios varios para obtener ingresos y responder por el sustento familiar.

Se observa a la familia en estado extremo de pobreza, el déficit en la vivienda, la salud, la alimentación y de servicios públicos domiciliarios, permitiendo concluir que los derechos a una vida en condiciones dignas están vulnerados, poniendo en riesgo el desarrollo físico, emocional y social del niño Cristian de Jesús Badillo Villa.”

A) Respuesta de Acción Social

El subdirector técnico de atención a población desplazada, en encargo, de la mencionada entidad, en agosto 2 de 2011 solicitó negar la pretensión por hecho superado, puesto que se

ha realizado “dentro del marco de sus competencias todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado por la ley”, sustentando que (fs. 33 a 37 ib.):

i) El derecho de petición fue contestado a la interesada de manera clara y a fondo en febrero 2 de 2011, indicándosele que se encuentra en turno para asignación y “no es viable acceder a una nueva programación”.

ii) La señora María Ruth Villa se encuentra incluida y activa, junto con su hijo, desde febrero 14 de 2008, en el registro de población desplazada, por lo cual “Acción Social ha atendido el núcleo familiar del accionante con la ayuda humanitaria de emergencia”, de la siguiente forma:

Fecha entrega

Componente

Asistencia

Cantidad

Valor

01/07/2008

Acompañamiento

Psicosocial

Taller

Grupal

1

0

02/07/2008

Entrega recurso para transporte

Apoyo económico

Apoyo económico

1

10000

02/07/2008

Asistencia no alimentaria

Kit de hábitat interno

Tipo A

1

80000

02/07/2008

Apoyo alojamiento

Auxilio de arriendo mensual

Auxilio de arriendo

1

90000

02/07/2008

Asistencia no alimentaria

Cocina y vajilla

Tibo B

1

24000

02/07/2008

Asistencia alimentaria

Bono, alimento y aseo

Tipo A

1

07/07/2008

Acompañamiento

Psicosocial

Bitácora

Bitácora

1

0

04/08/2008

Apoyo alojamiento

Auxilio de arriendo mensual

Auxilio de arriendo

1

90000

04/08/2008

Asistencia alimentaria

Bono, alimento y aseo

Tipo A

1

90000

04/08/2008

Entrega recursos para transporte

Apoyo económico

Apoyo económico

1

10000

04/08/2008

Vestuario

Apoyo económico

1

61000

13/08/2008

Acompañamiento

Psicosocial

Taller

Grupal

1

0

21/08/2008

Acompañamiento

Psicosocial

Taller

Taller

1

0

04/09/2008

Apoyo alojamiento

Auxilio de arriendo mensual

Auxilio de arriendo

90000

04/09/2008

Acompañamiento

Psicosocial

Taller

Taller

1

0

04/09/2008

Asistencia alimentaria

Bono, alimento y aseo

Tipo A

1

90000

04/09/2008

Entrega recursos para transporte

Apoyo económico

Apoyo económico

1

10000

11/09/2008

Emprendimiento (creación)

Acompañamiento

psicosocial

Acompañamiento

Psicosocial

1

0

Emprendimiento (creación)

Acompañamiento

psicosocial

Acompañamiento

psicosocial

1

0

13/09/2008

Emprendimiento (creación)

Apoyo económico

Apoyo económico

1

1500000

09/12/2008

Emprendimiento (creación)

Seguimiento y acompañamiento

Seguimiento y acompañamiento

1

0

iii) La interesada tiene asignación de turno “vigente”; “en caso de ser viable” se programará la entrega del componente de atención de ayuda humanitaria, respetando el orden de “presentación de solicitud realizada a Acción Social, atendido el principio de un trato igualitario que debe darse a la población desplazada de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la entidad”.

iv) Se le comunicó la asignación de un turno para absolver su solicitud de atención humanitaria de emergencia.

v) La señora María Ruth Villa ha sido beneficiaria del programa de generación de ingresos, del cual recibió:

11/09/2008

Emprendimiento (creación)

Acompañamiento

psicosocial

Acompañamiento psicosocial

1

0

13/09/2008

Emprendimiento (creación)

Acompañamiento

psicosocial

Acompañamiento psicosocial

1

0

13/09/2008

Apoyo económico

Apoyo económico

1

1500000

09/12/2008

Emprendimiento (creación)

Seguimiento y acompañamiento

Seguimiento y acompañamiento

1

0

vi) Frente a los temas relacionados con “salud, educación, capacitación por parte del SENA, atención del ICBF, líneas de crédito FINAGRO - Banco Agrario, generación de ingresos, asignación de predio rural y vivienda”, de conformidad con la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, la peticionaria “puede acercarse a la UAO y/o UNIDADES TERRITORIALES de Antioquia para que participe de la oferta institucional de cada una de las entidades del SNAIPD para población desplazada”.

Allegó copia de la respuesta a la petición de febrero 2 de 2011 emitida por Acción Social,

donde le informó a la interesada que actualmente tiene un turno de asignación vigente, anotando que “su solicitud de Atención Humanitaria ya se encuentra en trámite”, por lo que “no es necesario radicar más solicitudes sobre la misma, toda vez que esto podía llegar a generar congestión, y no modificar ni priorizar el turno inicialmente asignado”, y en cuanto a lo pedido frente “al pago de servicio públicos, nos permitimos informarle que entre los subsidios establecidos por la Ley 387/1997 para la población desplazada, no se encuentra contemplado el pago de servicios; por tal razón se le sugiere exponer su caso directamente ante la empresa prestadora de servicios públicos” (f. 37 ib.).

B) Respuesta de Empresa Públicas de Medellín (EPM).

Mediante escrito de febrero 11 de 2010, la apoderada de la empresa accionada solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela “en lo que a la empresa se refiere... ante la ausencia de vulneración alguna de los derechos invocados por la accionante”, argumentando:

i) De aceptarse como válido o demostrarse dentro de la presente acción “la carencia de recursos y las precarias condiciones en las cuales se encuentra la accionante y su hijo, se estaría ante necesidades básicas insatisfechas de sectores especialmente protegidos, la cual correspondería satisfacer al Estado y especialmente a las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada- SNAIPD”, aseverando además que en el presente caso la señora María Ruth Villa no acreditó su condición de persona desplazada “ni su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada” (fs. 103 y 104 ib.).

ii) Una vez consultado el número de la cédula de ciudadanía de la actora por el equipo de soporte comercial de EPM, “se encontró relacionado con el inmueble ubicado en la dirección cra 96 calle 80-15 de Medellín”, el cual cuenta con el servicio de energía prepago desde junio 29 de 2010 y de acueducto legalizado con tarifa residencial estrato 1.

Pero el servicio de agua potable “fue retirado definitivamente de facturación por falta de pago”, pues “a la fecha, el inmueble tiene una deuda por un valor de \$3.716.672 incluyendo los intereses por mora que son liquidados diariamente, sin tener en cuenta, el valor del consumo acumulado”, aclarando la accionada que la suspensión es conforme a “una facultad-deber que se encuentra consagrada en Ley 142 de 1994, que regula el régimen de

los servicios públicos domiciliarios de nuestro país, en el marco de lo dispuesto en los artículos 365 a 370 de la Constitución” (fs. 104, 109 y 111 ib.).

iii) Una vez suspendido el servicio de acueducto en octubre 5 de 2009 “a la vivienda de la usuaria, ésta se reconectó ilegalmente a él... lo cual obligó a EPM a instalar dispositivos especiales que impidieron la reconexión, lo que constituye una causal de improcedencia de la acción de tutela” (f. 114 ib.).

iv) Si se llegara a conceder lo solicitado por la señora María Ruth Villa, “supondría para la empresa prestar el servicio en forma gratuita, en contravía no sólo de las prohibiciones legales sino de la Carta Magna, al desconocer el derecho a la igualdad; fuera de constituirse en una medida promotora de la cultura de no pago”, por lo que “de estimarse válidas las aseveraciones de la accionante, estaríamos ante la configuración de una necesidad básica insatisfecha que corresponde satisfacer al tenor de lo dispuesto en la Constitución y la Ley, al ente territorial donde se presta el servicio, en este caso, al municipio de Medellín, en cuanto corresponde a las localidades entrar a subsanar las necesidades insatisfechas de los sectores desprotegidos que no poseen recursos, especialmente aquellas referidas al suministro de agua potable” (f. 114 ib.).

v) No consta “que la usuaria haya solicitado financiación, y del reporte realizado por el equipo de soporte comercial de esta empresa respecto a los hechos manifestados en el escrito de acción de tutela, no aparece constancia de ello” (f 115 ib.).

vi) La interesada solicita “la reconexión inmediata del servicio de acueducto, cuando la suspensión se realizó el 5 de octubre de 2009, es decir hace más de un año, lo que va en contravía del principio de inmediatez de la acción de tutela y hace improcedente el amparo constitucional” (f. 121 ib.); y

vii) Ni de las pruebas que obran en el expediente, ni de las afirmaciones realizadas, se establece la existencia de un perjuicio irremediable “que haga viable” esta acción (f. 122 ib.).

Por otra parte, agregó que el municipio de Medellín, “conciente de estas responsabilidades, viene adelantado diversos programas, con el fin de satisfacer las necesidades básicas en materia de servicio público”, contando actualmente con un programa “Mínimo Vital Agua

Potable”, cuyo objetivo “es que cada persona que viva en un hogar urbano nivel 1 del SISBÉN y niveles 1 y 2 en zona rural puede acceder gratuitamente a 2.5 metros cúbicos de agua potable para uso personal y doméstico”, lo cual se encuentra establecido en el “plan de desarrollo 2008-2011”, buscando con ello luchar “contra la pobreza y... la equidad social” (f. 120 ib.).

Allegó como prueba documental relevante, copia del Decreto 1649 de diciembre 18 de 2007, “por medio del cual se establecen las condiciones de financiamiento de obligaciones pecuniarias a favor de la empresa” (fs. 125 a 134 ib.).

C) Respuesta del municipio de Medellín

El apoderado del mencionado municipio, en escrito de febrero 14 de 2011, respondió pidiendo “que se desestimen las peticiones de la acción invocada”, manifestando en principio que “esta dependencia no rebate, ni refuta, las declaraciones hechas por el accionante, vinculadas a los hechos de tiempo, modo y lugar que dan cuenta de la condición y constitución de desplazamiento de la señora María Ruth Villa”; no obstante, frente a lo solicitado por el despacho judicial informó:

i) Frente a la reconexión y refinanciamiento de los servicios públicos “de la accionante, se concluye que Empresas Públicas de Medellín E.S.P. – EPM, es una empresa autónoma... que desde su creación en 1955, opera de forma independiente. La participación de éste en la Empresa está sometida a las reglas previstas en el artículo 27 de la Ley 142 de 1994”, que hace que el mencionado municipio, “vinculado a la presente acción de tutela, no tenga aptitud ni capacidad legal para pronunciarse y/o adelantar actuación alguna sobre el pedido de reconexión de agua potable, ni acerca de la refinanciación de la deuda generada” (f. 147 ib.).

ii) En cuanto a los subsidios, “aplicados a los servicios de agua, alcantarillado y aseo”, la norma vigente es la Ley 1151 de 20073, “por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Así entonces y verificando la información de encuestas del SISBEN, se encuentra que la afectada, así como su núcleo familiar, fueron encuestados en su sitio de residencia, el 12 de octubre de 2007, arrojando para SISBEN II, un puntaje de 10.15, nivel 1 y el 6 de diciembre de 2009, arrojando para SISBEN III, un puntaje de 26.66”, por lo que se puede concluir que la señora Villa y su hijo “por el bajo estrato socioeconómico... vienen siendo

beneficiarios de los subsidios que para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, se encuentran instituidos en la Ley” (f. 149 ib.).

Adicionalmente, mediante el Plan de Desarrollo 2008-2011 Medellín, solidaria y competitiva, acude a la protección de la población más vulnerable, creándose “el Programa de Mínimo Vital de Agua Potable, que busca brindar a los hogares más pobres de la ciudad la cantidad básica de agua necesaria para el cuidado, aseo y subsidio a través de un auspicio que cubre hasta 2.5 m³ mensuales por persona, cantidad suficiente para el aseo personal, aseo del hogar, alimento y cuidado de planta”⁴, empero, la actora no es beneficiaria de dicho programa, pues no se encuentra incluida en la base de datos (f. 150 ib.).

iii) Existen “varios registros en el Sistema de Información, Gestión, Monitoreo y Atención a la población desplazada - SIGMA - bajo el proyecto UAO (Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada) del municipio de Medellín, que constan que la tutelante se ha acercado a solicitar la orientación respectiva conforme a sus derechos y ésta se le ha brindado de manera clara y oportuna, como también demuestra la entrega de la ayuda humanitaria... Así mismo y respecto a la vinculación en salud, la tutelante aparece activa actualmente con el régimen subsidiado de la EPS CAFESALUD”⁵ (f. 151 ib.);

iv) Un vez verificados los presupuestos procesales de la acción de tutela, dirigida contra Acción Social y las Empresas Públicas de Medellín E.P.M., “fue vinculado de oficio el municipio de Medellín”, configurándose la falta de legitimación en la causa por pasiva “en tanto en lo referente a la prestación del servicio de agua potable no es la municipalidad”, sino la empresa de servicios públicos la encargada de responder “por las prestaciones de la accionada en cuanto a la reconexión y refinanciación” de dichos servicios (f. 153 ib.).

v) En lo referente a la solicitud de ayuda humanitaria, de acuerdo con la calidad de desplazada que alega la señora María Ruth Villa en la presente acción, “es claro que ésta se tramita desde el nivel nacional toda vez que Acción Social es la entidad designada por el gobierno nacional para coordinar el goce efectivo de derechos de la población desplazada... Advirtiéndose así mismo que la asistencia que por competencia le corresponde al ente municipal le ha sido otorgado conforme se demuestra” (f. 154 ib.).

D) Sentencia de primera instancia

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Medellín en febrero 21 de 2011, tuteló los derechos solicitados por la actora, al considerar que “en el caso de las mujeres desplazadas la prórroga de la ayuda humanitaria opera de manera automática hasta tanto se compruebe por parte de Acción Social la autosuficiencia integral”, lo anterior de conformidad con el auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, advirtiéndole que se trata de una mujer cabeza de hogar en situación de desplazamiento, “que ha sido olvidada por el Estado y que ha dejado de recibir ayuda por un periodo de más de 2 años, lo cual la ha llevado al estado de extrema pobreza que la afecta de manera grave hoy, por lo anterior la ayuda debe mantenerse hasta que la entidad establezca que ya no es necesario, máxime cuando en la práctica oficiosa de pruebas”.

Además, se encuentra inscrita en el régimen subsidiado y vive en condiciones deplorables, que afligen su derecho fundamental, “lo cual suma argumentos para predicar que hace parte de la población menos favorecida de nuestro país y por ello, está más que en mora la entidad, no solo en brindar la prórroga de la ayuda humanitaria, sino los demás aspectos” que esto conlleva (f. 163 ib.).

Por otra parte, consideró que la señora María Ruth Villa carece de recursos económicos para cancelar los servicios públicos “y como producto de ello debió soportar la suspensión del agua”, lo que dio lugar al desconocimiento de derechos constitucionales de la actora y de su hijo, “que precisamente por la falta de agua están poniendo en riesgo su vida”, más cuando un menor se encuentra viviendo con privación “de un líquido tan preciado como el agua, situación que conlleva de manera directa a la afectación de su crecimiento en condiciones dignas y a la conservación de condiciones mínimas de salubridad”, considerando “que cualquier disposición, que a través de su aplicación termine vulnerando o poniendo en riesgo de vulneración derechos fundamentales y en especial de los niños, termina siendo a todas luces inconstitucional y por lo tanto debe ser inaplicado cuando se está ante la protección de un interés superior” (f. 166 ib.).

Agregó que “al establecer cualquier criterio de ponderación entre derechos patrimoniales que solo afectan ámbitos de apreciación pecuniaria, o requisitos y políticas administrativas que constituyen un obstáculo o barrera para el goce de derechos como la dignidad, la salud, el mínimo de agua de sujetos con derechos prevalentes, como los de los niños”, hacia quienes “habrá de inclinarse la balanza”, por ende ordenó la inmediata reconexión al servicio

de agua potable e “instó a que se busque una nueva reestructuración de la deuda que permita un pago accesible de acuerdo a las posibilidades de la deudora” (f. 167 ib.).

Por último, inaplicó los requisitos exigidos “para acceder al programa que brinda el ente territorial de cara al servicio de agua potable”, ordenando al municipio “que de manera inmediata, proceda a inscribir a la señora María Ruth Villa en el programa Mínimo Vital de Agua Potable” (f. 167 ib.).

E. Impugnación

En marzo 4 de 2011, la apoderada de Empresas Públicas de Medellín impugnó la decisión del a-quo, basando su inconformidad en los mismos argumentos expuestos en la respuesta emitida durante el trámite procesal y aduciendo que a través del fallo de tutela “podría enviarse un mensaje equívoco a la sociedad, incentivando la cultura del no pago y la conexión del servicios de manera ilegal, porque con este hecho no estaría generando ninguna consecuencia para el ciudadano, que a pesar de haberse reconectado ilegalmente a los servicios públicos domiciliarios, es protegido por el Juez constitucional” (f. 178 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia

Mediante fallo de abril 11 siguiente, el Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Constitucional, revocó la decisión impugnada, manifestando que “muy a pesar que concurren los demás requisitos reseñados, ellos se encuentran supeditados a que además no se evidencien conexiones fraudulentas por parte del usuario, pues ello deslegitima el uso de la acción pública de tutela”, como lo sucedido en el presente caso, además de existir una deuda.

Adicionalmente, como se acreditó “que en la residencia de la accionante habita un menor de edad”, dispuso “mediante oficio a Bienestar Familiar la revisión del asunto, para determinar las condiciones en las que se encuentra el niño Cristian de Jesús Badilla Villa” (fs. 195 y 196 ib.).

Igualmente, indicó que la actora no será desprotegida “en su condición de madre cabeza de familia como quiera que por parte del Juez de primera instancia se protegieron sus derechos fundamentales frente a la Agencia Presidencial Acción Social para la entrega automática de

la ayuda humanitaria de emergencia, decisión que dado que no fue recurrida, no fue revisada por esta Sala de decisión; por lo que la misma se encuentra en firme” (f. 196 ib.).

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. El asunto objeto de discusión

Esta Sala de Revisión determinará si los derechos a la vida digna, la integridad personal, la salud y de petición invocados por la señora María Ruth Villa, fueron vulnerados por Acción Social, al no otorgar la ayuda automática de emergencia a una madre cabeza de familia; y el municipio de Medellín y las Empresas Públicas de la misma ciudad, i) al desconectar por falta de pago el servicio de agua potable a la actora, a pesar de que convive con su hijo, menor de edad, ii) se acreditó la condición de desplazada y iii) no se otorgaron los beneficios para que pudiera cancelar la deuda de acuerdo a su situación socioeconómica.

Tercera. Legitimación por activa y por pasiva

3.1. Tal 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 los particulares en los casos legalmente previstos.

Así, quien sienta amenazado o vulnerado un derecho fundamental, directamente o por quien actúe a su nombre podrá acudir ante un Juez de la República, “en todo momento y lugar”, procurando obtener la orden para 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, al igual que la intervención del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales.

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 pasiva⁶, que permite consideraciones especiales como, para el caso, 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”⁷.

Bajo similar razón, ese mismo artículo 86 superior instituye, en su inciso final, que la acción de amparo procede contra particulares, entre otros eventos, cuando el accionado esté encargado 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. “En tal sentido, 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”⁸.

Conforme al artículo 365 de la Constitución Política⁹, 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 en cabeza de particulares. Igualmente, el artículo 366 superior¹⁰ 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”¹¹. Así se determina en el artículo 367 de la Carta Política:

“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.

Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.

La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.”

4.2. La naturaleza jurídica del derecho al agua debe ser comprendida a la luz de los instrumentos internacionales ratificados por el Estado colombiano (art. 93 Const.), 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 nivel 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. Según la Observación General 15 emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC), órgano encargado de supervisar la aplicación del Pacto, la efectividad de los derechos en comento depende de la satisfacción del derecho al agua, entre otros:

“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 Nº 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.

4.4. 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”.

4.5. 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.”

4.6. De este modo, la efectividad del derecho al agua es una condición previa para la satisfacción de los derechos fundamentales a la vida, el medio ambiente y la salud¹² 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 corporación, el derecho al agua potable destinada al consumo humano es un derecho fundamental y su afectación lesiona gravemente otros derechos fundamentales, entre otros, la vida digna, la salud y el ambiente sano.

4.7. Por otra parte, en desarrollo de esos preceptos, el legislador expidió la Ley 142 de 1994, la cual 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, mediante la Ley en cita el legislador 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 hecho, 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”.

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 contrato¹³.

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, comoquiera que de esos se procura 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 Constitución¹⁴.

4.8. Empero, aunque la suspensión de los servicios públicos por incumplimiento en el pago

de los períodos facturados es constitucionalmente válida, en reiterada jurisprudencia esta corporación 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”¹⁵.

Ese criterio condujo a la Corte, mediante sentencia C-150 de 2003, precitada, a declarar exequible el artículo 130 de la Ley 142 de 1994, que dispone 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. 1° 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 cargo¹⁶ como el acto mediante el cual se suspende el servicio¹⁷ y también obligan a las empresas prestadoras de servicios públicos a observar estrictamente el procedimiento que les permite suspender el servicio¹⁸. El derecho al debido proceso incorpora también el 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 deberes¹⁹; y (ii) el derecho a que las empresas 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 usuarios²⁰, o afecte gravemente las condiciones de vida de toda una comunidad²¹”.

4.9. 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 Corte²², en el sentido de afirmar que las empresas 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.

4.10. En síntesis, el cobro que realizan las empresas 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 empresas 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 constitucional²³; 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 adelantar todas las gestiones que sean conducentes a que se suscriban acuerdos de pago, a fin de se cumpla la obligación contraída con la empresa de servicios públicos; en concordancia con el principio de solidaridad, la reconexión del servicio por disposición tutelar, debe estar sujeta a la celebración de dichos acuerdos.

Quinto. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de las mujeres desplazadas por la violencia, como sujetos de especial protección por parte del Estado y prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia

5.1. Un Estado social de derecho debe brindar a sus habitantes los mecanismos suficientes para el ejercicio de sus derechos, incluyendo el real acceso a los servicios mínimos, que les permita llevar una vida en condiciones dignas. La Constitución Política de Colombia, con el fin de lograr la efectiva protección de los derechos del conglomerado social, en especial de aquellas personas que dadas sus condiciones físicas, psíquicas, económicas y sociales se hallen en estado de indefensión y debilidad manifiesta, ha establecido la observancia de especiales deberes respecto de estos sectores más vulnerables, para así lograr una mayor certeza en la garantía de sus derechos²⁴, existiendo constitucionalmente un especial tratamiento respecto de aquellos grupos que se encuentren en situación de indefensión,

entre ellos, las personas víctimas de desplazamiento forzado²⁵.

5.2. Esta Corte, dada la magnitud del desplazamiento y la consecencial violación sistemática de derechos, decidió declarar “un estado de cosas inconstitucional”²⁶, que conlleva exigir al Estado un mayor compromiso hacia la solución real, debiendo aumentar los recursos destinados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desarraigados y una mayor capacidad institucional, para establecer y desarrollar políticas públicas adecuadas a la ingente dimensión del problema, que permitan superarlo.

Con base en lo anterior, tratándose de una población sumida en situación calamitosa, por haber soportado terribles cargas excepcionales, cuya protección y la satisfacción de sus necesidades ostensiblemente demanda especial actividad, esta Corte ha instituido, en reiterada línea jurisprudencial, que la acción de tutela es el mecanismo idóneo²⁷ al efecto:

“Para esta Sala es claro, en consecuencia, que ante la situación de fragilidad en que se encuentra la población desplazada la acción de tutela prevalece sobre otros... mecanismos ordinarios de defensa, dado que en ese caso los titulares de los derechos fundamentales vulnerados son sujetos cobijados por una protección constitucional reforzada, cuya situación particular de debilidad manifiesta e indefensión revela la necesidad de protección inminente mediante el amparo constitucional.”²⁸

5.3. Esta Corte, a través de diversos autos²⁹, ha erigido una especial protección a la población desplazada, que se encuentre en riesgo acentuado, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

5.4. Así, en el precitado auto 092 de 2008³⁰, se identificó un número significativo de riesgos de género³¹ en el marco del conflicto armado colombiano, que son a su vez factores específicos de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres, circunstancias frente a las cuales se impone a las autoridades públicas el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas, para atacar en forma directa los factores que generan el impacto diferencial de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas.

Así, en el auto recién citado se dispuso (no está en negrilla en el texto original):

“... las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, dos presunciones constitucionales que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:

a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y

b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.

Es responsabilidad del Director de Acción Social el disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.”

5.5. Igualmente, en el también precitado auto 006 de 2008 se expresó que las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada, que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno³² como del derecho internacional³³. A partir de estas garantías de protección, se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades públicas y de los particulares, para garantizar el respeto y goce efectivo de sus derechos. Dicho auto señala que las personas discapacitadas constituyen, sin duda, uno de los grupos más vulnerables y discriminados de la población desplazada:

5.6. Además, mediante auto 251 de 2008, antes referido, se señaló que niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional imperativa y prioritaria, en virtud de los mandatos de la carta política y de los deberes internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario:

“La alarmante situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado, se erige sobre la base de una contradicción elemental que, en

criterio de la Sala, existe entre la protección jurídica reforzada y prioritaria de la que son objeto indiscutido por mandato de la Constitución Política, por una parte, y la dramática realidad de la vida cotidiana de mucho más de un millón de menores de edad individuales que han sido víctimas indefensas y manifiestamente vulnerables del desplazamiento en todo el territorio colombiano, por otra.”

5.7. Por lo anterior, con relación a la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia, el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, señalaba que a tal atención se tiene derecho por un espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres meses más, límite máximo y excepcionalidad declarados inexequibles en la sentencia C-278 de abril 8 de 2007.

La ayuda humanitaria no puede estar sujeta a plazos inexorables, ya que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad que se cierne sobre los desarraigados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social. Al respecto, determinó la Corte³⁴:

“En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto más no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto.

... ..

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” del párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado párrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”³⁵

Por consiguiente, teniendo en cuenta que el status de desplazado depende de una condición material concreta, en especial cuando se trata de discapacitados y de mujeres cabeza de hogar, con uno o varios hijos menores de edad a su cargo, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga automática deben ser concedidas hasta que el afectado satisfaga realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda suplir sus necesidades básicas, asumir su auto sostenimiento, y superar las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión ocasionadas por el desplazamiento forzado.

En consecuencia, resulta justificado e imperativo que el Estado siga prestando la ayuda humanitaria que sea requerida, hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada³⁶.

Sexto. Caso concreto

6.1. Con base en las consideraciones y fundamentos expuestos, corresponde determinar si el municipio de Medellín y Empresas Públicas de la misma ciudad, vulneraron los derechos fundamentales de María Ruth Villa y de su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa, menor de edad, a la integridad personal, a la salud y de petición, a causa de la suspensión del servicio público de agua potable en su vivienda; igualmente, si Acción Social conculcó similares derechos al no haber otorgado la prórroga automática de la ayuda humanitaria, al ser mujer desplazada madre cabeza de familia, que tiene a cargo un hijo y es discapacitada.

6.2. De acuerdo con los hechos y pruebas que fundamentan la presente acción de tutela, incoada por la Defensoría del Pueblo, está demostrado que la agenciada por esa institución es persona discapacitada, desplazada del municipio de Morales, sur de Bolívar, madre cabeza de familia de un hijo de 11 años de edad.

Así mismo, está probado que debido a su precaria situación económica, la agenciada adeuda a Empresas Públicas de Medellín S. A., E.S.P., \$3.716.67237, por concepto del servicio público de acueducto y alcantarillado, y que, como consecuencia del incumplimiento en el pago de las facturas, la empresa accionada suspendió desde hace aproximadamente dos años el suministro del servicio de agua potable al inmueble que ella habita con su hijo.

6.3 En primer lugar, 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 la limitación, negación o suspensión de ese bien lesiona gravemente la salud y el disfrute de un ambiente sano, así como las posibilidades de llevar una vida digna.

En aplicación de esta regla, en el presente asunto está demostrado que el agua potable reclamada será destinada al consumo y aprovechamiento humano, pues el inmueble objeto de la suspensión del servicio de acueducto es residencial. 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 María Ruth Villa y de su hijo, menor de edad, propósito que tiene pleno respaldo jurídico y hace procedente la acción de tutela interpuesta, por vulneración de los derechos fundamentales al agua potable, la vida digna, la salud y el ambiente sano.

Concluir lo contrario implicaría aceptar que a una familia, sin importar que sea pequeña como la de la agenciada, le es indiferente tener el continuo suministro de agua potable, argumento que, desde todo punto de vista, resulta contrario a la Constitución y a la realidad.

6.4. 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 cabeza de familia, con un hijo menor de edad a su cargo, lo que per se (artículos 1338, 4339 y 4440 Const.) los convierte en sujetos de especial protección constitucional.

Reiterando, esta Sala concluye que en el presente caso corresponde aplicar el criterio jurisprudencial según el cual no es constitucionalmente admisible la suspensión de un servicio público esencial, como el suministro domiciliario de agua potable, cuando esa actuación conlleve el desconocimiento de derechos fundamentales de sujetos especialmente protegidos.

6.5. De acuerdo con lo sostenido en el fundamento jurídico anterior, las empresas de servicios públicos deben abstenerse de suspender su suministro en caso de 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.

Recuérdese, en adición a lo previamente expuesto, que en este caso la agenciada habita un inmueble clasificado en el nivel 2 del SISBÉN. Así mismo, porque según lo sostenido en el escrito de tutela, debido a su precaria situación económica, María Ruth Villa ha tenido que pedir ayuda de vecinos y familiares para satisfacer las necesidades de su familia, pues carece de empleo y se encuentra discapacitada.

Entonces, en atención a las pruebas allegadas y dado que la entidad accionada no desvirtuó la afirmación hecha a nombre de María Ruth Villa, respecto de su difícil situación económica, la Sala considera que se satisface el criterio jurisprudencial en mención y, en consecuencia, la empresa accionada debe abstenerse de suspender el servicio público de agua, como quiera que la falta de recursos materiales no puede prevalecer sobre la eficacia de los derechos fundamentales invocados.

6.6. Igualmente, es importante aclarar que las empresas prestadoras de servicios públicos deben brindar soluciones a la población más vulnerable, para así evitar que la misma sea lesionada en sus derechos fundamentales, al agua potable en el presente caso, debido a su desabastecimiento.

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 restrictor en el flujo del agua... o proveer una fuente pública del recurso hídrico que asegure el suministro de igual cantidad de agua”⁴².

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 respectivo.

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.

6.7. Por ende, en el presente caso a pesar de que la empresa accionada señaló que la señora agenciada no se acercó a la entidad a realizar un acuerdo de pago, se observa que EPM simplemente suspendió el servicio, sin tener en cuenta las condiciones socioeconómicas de la señora María Ruth Villa, vulnerando así el derecho de ella y de su hijo de acceso a agua potable, siendo sujetos de especial protección, como se indicó anteriormente. Además, omitió informar sobre el acuerdo de pago que debía realizar la interesada, mujer desplazada, discapacitada y madre cabeza de familia, con un hijo de 11 años de edad.

6.8. Frente a la reconexión fraudulenta al servicio de agua potable, alegada por Empresas Públicas de Medellín, la Corte considera que aún tal caso no puede fatalmente conducir a que se niegue el acceso al derecho, por la misma triple vulnerabilidad de la interesada y la falta de acreditación en torno a la responsabilidad y a las circunstancias en que se realizó el corte del servicio y su restablecimiento probablemente clandestino.

6.9. En consecuencia, se ordenará a Empresas Públicas de Medellín 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 esta sentencia, reconecte el servicio público domiciliario de acueducto al inmueble donde residen María Ruth Villa y su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa, menor de edad.

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 y de la improbabilidad de exoneración, dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes, deberá la referida empresa de servicios públicos, por igual conducto y circunstancias, adelantar los trámites necesarios para llegar a un acuerdo de pago al alcance de María Ruth Villa, a fin de que ésta pueda realizar algún abono a su obligación contractual, con parte de la suma que Acción Social le gire como apoyo económico, atendida su condición de desplazada y en la medida en que no se afecte el mínimo vital de ella y de su hijo.

6.10. De otra parte, aunque ninguna responsabilidad se infiere, por ahora, para el municipio de Medellín, la Sala lo exonera de responsabilidad frente a la prestación del servicio de agua potable, pero ordenará que el Alcalde municipal, si aún no se ha realizado, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo realice las gestiones del caso para que la señora María Ruth Villa y su hijo puedan integrar y acceder al programa “Mínimo Vital de Agua Potable”, que ofrece dicho ente territorial.

6.11. Por otra parte, la señora María Ruth Villa fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde febrero 14 de 2008, junto a su Cristian de Jesús Badillo Villa, recibiendo ayuda humanitaria de emergencia y un incentivo para un proyecto por \$1.500.000. Sin embargo, no se han mejorado sus condiciones de vida y tampoco se encuentra en capacidad de auto sostenerse junto con su mencionado hijo menor de edad, lo cual la motivó a presentar derecho de petición a Acción Social, solicitando la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

Acción Social señaló que no vulneró los derechos fundamentales de la agenciada, ya que contestó que el derecho de petición se encuentra en turno de asignación, por lo que “no es viable acceder a una nueva programación”, considerando dicha entidad que se ha presentado un hecho superado, dado que dentro del marco de su competencia ha realizado “todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado por la ley” (f. 33 ib.)

Se encuentra probado que desde la fecha de su desplazamiento, la peticionaria ha recibido ayuda humanitaria de emergencia, a la que tiene derecho por las condiciones actuales de su hogar, pero no se ha beneficiado efectivamente de algún otro de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de sus derechos básicos como víctima de esa perpetración.

Frente a la petición de la agenciada para que se le concedieran “las ayudas requeridas, sin tener en cuenta el turno asignado”, debido a su grave situación, se deriva de lo respondido por Acción Social que esta entidad sí ha vulnerado el derecho de petición, como quiera que la contestación no fue directa y de fondo frente al problema afrontado, objeto de la solicitud.

En efecto, no se ha examinado realmente la petición de la señora ahora agenciada, quien también impetró ser incluida en los programas de producción y generación de empleo, con el

fin de lograr mejoría en sus condiciones económicas y el auto sostenimiento de ella y para su hijo, sujetos de especial protección que harían suponer que la ayuda humanitaria fuese célere.

Acción Social se limitó a señalar que María Ruth Villa se encuentra en turno de asignación, lo cual no constituye una respuesta efectiva, menos ante la situación de la señora, quien por falta de oportunidades laborales y su situación de desplazada y discapacitada, sufrió que le fuera cortado el servicio de agua potable, por una deuda que tiene con la empresa prestadora de ese servicio público.

Con base en lo anterior, se aprecia que la señora María Ruth Villa ha recibido de manera fragmentada algunos de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la ley; sin embargo, Acción Social no ha reaccionado ante su triple vulnerabilidad, en su condición de mujer desplazada, madre cabeza de familia que tiene a cargo un menor de edad y es discapacitada, por lo que merece especial protección dentro de la población desplazada. Por tal motivo, existe en cabeza de la agenciada un derecho, aún insatisfecho, a recibir la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia completa e integral, con todos y cada uno de los componentes que establece la ley.

Así mismo, es evidente que la agenciada se ha visto adicionalmente afectada por varias facetas especiales de género que agravan el desplazamiento, contempladas en el auto 092 de 2008, a saber, la asunción del rol de jefatura femenina de hogar, sin las condiciones mínimas de subsistencia material, con obstáculos agravados por la deficiencia de acceso al sistema educativo y la falta de inserción productiva, laboral ni económica, sin atención ni acompañamiento psicosocial.

Por ello, esta Sala ordenará a Acción Social, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces que, si aún no lo ha efectuado, (i) disponga lo necesario para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia disponga, al nivel adecuado, la realización de una visita a la señora María Ruth Villa, con el fin de constatar su actual situación socioeconómica y la de su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa; (ii) cumplida la orden anterior y verificado que la señora agenciada no se encuentra en condiciones de asumir su auto sostenimiento, en su condición de mujer desplazada, madre cabeza de familia y discapacitada, Acción Social prorrogará automáticamente la ayuda

humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre de la actora puede subsistir por sus propios medios; en consecuencia, Acción Social realizará la entrega completa a la señora María Ruth Villa de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario adecuado, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su hijo, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita.

También se ordenará que la señora María Ruth Villa sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el auto 092 de 2008, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual de cada uno de ellos, y de lo dispuesto en los autos 251 de 2008 y 006 de 2009, en lo referente a su hijo y a la discapacidad que ella padece, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

6.12. Las autoridades que deben acatar lo dispuesto en cada uno de los puntos precedentes, reportarán las gestiones trascendentes que realicen y el cumplimiento final de cada aspecto, al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Medellín, que en primera instancia tramitó y decidió la presente acción de tutela.

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 la sentencia dictada en abril 11 de 2011 por una Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, mediante la cual se revocó en lo impugnado el amparo concedido en febrero 21 del mismo año por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Medellín, dentro de la acción de tutela instaurada por agente oficioso de la Defensoría del Pueblo a nombre de la señora María Ruth Villa, contra Empresas Públicas de Medellín S.A., E.S.P., el municipio de Medellín y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales de María Ruth Villa y los de su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa, menor de edad, a la vida digna, la integridad personal, la salud y de petición.

Segundo.- ORDENAR a Empresas Públicas de Medellín 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 esta sentencia, reconecte el servicio público domiciliario de acueducto al inmueble donde residen en Medellín María Ruth Villa y su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa.

Tercero.- ORDENAR a Empresas Públicas de Medellín 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 quince (15) días siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante los trámites necesarios para llegar a un acuerdo de pago al alcance de María Ruth Villa, a fin de que ella pueda realizar algún abono a su obligación contractual, con parte de la suma que Acción Social le gire como apoyo económico, atendida su condición de desplazada y en la medida en que no se afecte el mínimo vital de ella y de su hijo.

Cuarto.- ORDENAR a Acción Social, por conducto de su Director 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 la presente providencia, disponga realizar una visita a la señora María Ruth Villa, con el fin de constatar su actual situación socioeconómica y la de su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa.

Quinto.- ORDENAR a Acción Social, por conducto de su Director o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, verificado que la señora María Ruth Villa no se encuentra en condiciones de asumir su auto sostenimiento familiar, le otorgue la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre que la agenciada puede subsistir por sus propios medios; en consecuencia, Acción Social realizará la entrega completa a la señora María Ruth Villa de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su hijo, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita.

Sexto.- ORDENAR a Acción Social, por conducto de su Director o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, disponga que la señora María Ruth Villa sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el auto 092 de 2008 de esta corporación, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria

individual de cada uno de ellos y de lo dispuesto en los autos 251 de 2008 y 006 de 2009, también de esta corporación, en lo referente a su hijo y a la discapacidad que ella padece, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

Séptimo.- ORDENAR al Alcalde de Medellín que, si aún no se ha realizado, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de este fallo realice las gestiones del caso para que la señora María Ruth Villa y su hijo Cristian de Jesús Badillo Villa puedan integrar y acceder al programa “Mínimo Vital de Agua Potable”, que ofrece dicho ente territorial.

Noveno.- Por Secretaría General de esta corporación, 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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO

A LA SENTENCIA T-725/11

Referencia: expediente T-3071067.

Acción de tutela instaurada por María Ruth Villa, mediante agente oficiosa, en contra de Acción Social y las Empresas Públicas de Medellín.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Con el respeto acostumbrado haré una relación sucinta de las particularidades del caso y de la sentencia en cuestión para, de manera subsiguiente, referir las razones que justifican la suscripción de una aclaración de voto en relación con la sentencia precitada.

Mediante la sentencia de la referencia se resolvió una solicitud de amparo impetrada por una ciudadana de 51 años de edad, víctima del desplazamiento forzado, quien pretendía, a través de la misma, la salvaguarda de derechos fundamentales en titularidad suya y la de su hijo de 11 años de edad, también afectado por este flagelo. Para la fecha de interposición de la tutela, la señora y su hijo se encontraban asentados en la ciudad de Medellín, en un inmueble ajeno, gracias a que, según informa, “una señora tuvo compasión de ella y le colaboró prestándole un rancho de tabla en el barrio Robledo Aures.”

De acuerdo con su dicho, debido a una discapacidad generada por un accidente sufrido en febrero de 2011 y en razón a que a la fecha no había recibido prórroga de las ayudas humanitarias, incurrió en mora en el pago de sus obligaciones pecuniarias con la empresa de servicios públicos demandada, que presta el servicio de agua potable. Con posterioridad intentó infructuosamente el refinanciamiento de la deuda e incluso la reconexión ilegal. Al momento de la tutela no contaba con el servicio de agua potable.

Adicionalmente, informó la accionante que al solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria ante funcionarios de Acción Social le fue otorgado el turno C3-88450. A la fecha de la tutela, no había recibido la ayuda. Finalmente, de acuerdo con el apoderado de las Empresas Públicas de Medellín, la deuda de la accionante ascendía a \$3.716.672.

Sobre la base de estos elementos fácticos, en el proyecto se hicieron consideraciones alrededor del derecho a la continuidad en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable cuando hay involucrados sujetos de especial protección constitucional, reconocido en una ya reiterada jurisprudencia constitucional. Igualmente, se volvió sobre el

precedente sentado por esta Corporación en cuanto a la protección reforzada que merecen las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especialmente en lo que atañe a la presunción de prórroga automática de la ayuda humanitaria.

También se hizo referencia a la ratio decidendi sentada en la sentencia T-092 de 2011, que fue declarada nula mediante auto 211 del 3 de octubre de 2011, atinente a la obligación que tienen las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios de, como primera medida, intentar acuerdos de pago con los usuarios que han incurrido en mora y, en últimas, la instalación de un restrictor de flujo de agua para asegurar el suministro de una cantidad mínima de este fluido para beneficio de quienes se encuentran en estado de indefensión.

Se precisó, además, que la conexión fraudulenta por parte de la persona interesada no podía erigirse, en sede de tutela, en argumento para la denegación del acceso al agua. Finalmente, se resolvió conceder el amparo y ordenar: i) a la Alcaldía de Medellín iniciar las gestiones para integrar a la accionante y a su hijo al programa “Mínimo Vital de Agua Potable”; ii) a la EPM reconectar el servicio de agua y iii) a Acción Social realizar dentro de las 48 horas siguientes una visita a la vivienda de la accionante para determinar su situación actual y proceder a la entrega de las ayudas humanitarias.

Las razones que sustentan mi aclaración de voto tienen que ver, en primer lugar, con que se haya invocado la ratio decidendi contenida en la sentencia T-092 de 2011, que fue declarada nula mediante auto 211 del 3 de octubre de 2011, debido a una discordancia entre el proyecto debatido por la Sala Octava de Revisión y el publicado por la Relatoría de esta Corporación. Así, la acción de tutela iniciada por María Isabel Ortiz contra la Junta Administradora del Acueducto JUAN XXIII fue finalmente resuelta mediante sentencia T-740 de 2011 debido a que, se insiste, la sentencia T-092 de 2011 fue declarada nula, razón por la cual esta última no constituye precedente y no debía ser traída a colación. Además, disiento de que se hubiese ordenado la reconexión del servicio sin condicionamiento alguno puesto que, de acuerdo con un precedente sentado en múltiples sentencias, incluyendo la precitada sentencia T-740 de 2011, el restablecimiento del servicio a consecuencia de una orden de amparo debe estar limitado al suministro de 50 litros diarios de agua por persona, mas no deber ser ilimitado. Los anteriores son los argumentos que motivaron mi aclaración de voto.

Fecha ut supra,

Magistrado

1 El menor además se encuentra “sin ropa, sin materiales escolares, y sin uniforme”, dado que la señora Villa no tiene la posibilidad económica para sufragarlos (f. 2 ib.).

2 En esa providencia de junio 24 de 2008, lo pretendido para la agenciada era que se ordenara i) “a Acción Social que de inmediato se le entregue a ella las ayudas humanitarias a las que tenía derecho, subsidio para vivienda, arriendo, salud, educación, alimentación, como prórroga de las mismas como prevé la Ley 387 de 1997”; ii) “dar respuesta a la solicitud de vinculación al programa Familias en Acción, fechada el 6 junio de 2007”; y iii) “a la Caja de Compensación Familiar COMFAM, brindar respuesta de fondo... sobre la postulación para Auxilio de Vivienda Familiar”. Después de un análisis de fondo, el Juzgado tuteló los derechos de petición, a la población desplazada, a la vida digna, al mínimo vital y a la niñez, ordenando al representante legal de Acción Social que “en un término no superior a cuarenta y ocho horas... proceda a responder de fondo el derecho de petición y completa a la solicitud de ayuda humanitaria” reclamada, “definiendo la fecha real y concreta en la que se procederá a la entrega de las ayudas para arrendamiento, alimentación y kits de aseo... brindar además, una verdadera y real orientación a la accionante y a su grupo familiar para que puedan lograr la consolidación y estabilización de su situación como desplazados” (f. 29 ib.).

3 En el artículo 99 de la mencionada Ley se indica: “SUBSIDIOS PARA LOS SERVICIOS DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO. <Artículo derogado por el artículo 276 de la Ley 1450 de 2011> Para efectos de lo dispuesto en el numeral 6 del artículo 99 de la Ley 142 de 1994, para los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo, los subsidios en ningún caso serán superiores al setenta por ciento (70%) del costo del suministro para el estrato 1, cuarenta por ciento (40%) para el estrato 2 y quince por ciento (15%) para el estrato 3.”

4 Para ser beneficiario del mencionado programa mínimo vital de agua potable, se requiere (f. 150 ib.): “pertenecer al nivel I del SISBEN y ser beneficiario de Medellín Solidaria, Familias en Acción o de otro programa de la Secretaría de Bienestar Social para el área urbana, o ser

del nivel I y II del SISBEN en el área rural; tener una conexión legal a acueducto y/o alcantarillado o estar conectado a través de un medidor comunitario; y estar al día en el pago de las cuentas a EPM, para estar al día es indispensable cancelar la cuenta de servicios públicos domiciliarios hasta la fecha de vencimiento de páguese sin recargo, pues de lo contrario se considera como no cancelado de forma oportuna lo que implicaría la suspensión temporal del auspicio, dejando claro que estar al día en el pago no significa estar a paz y salvo con la empresa, pues se pueden tener deudas pendientes para cancelar mediante plan de pago.”

5 Se agregó por parte del municipio que de conformidad con la Ley 387 de 1997, la interesada “tendría... en su condición de persona víctima del desplazamiento forzado”, derecho a vincularse a una serie de programas que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, los cuales algunos de estos son: i) Familias en Acción, donde se otorgan subsidios de alimentación y estudio para los menores de edad, “puede la afectada acercarse a la UAO Belencito, con fotocopia de los documentos de sus hijos... y las cédulas de sus padres y del declarante, certificado de estudio actualizado de los menores que se encuentran estudiando, certificado de control de crecimiento y desarrollo de los menores de siete años”; ii) vinculación laboral “a través del SENA podrá recibir capacitación laboral e inscripciones de la hoja de vida”, donde se puede comunicar con el señor José Fernando Gutiérrez, encargado “del tema para capitación para población en condición de desplazamiento... teléfono 5760000 ext. 42400; iii) “Secretaría de educación, oficina de atención a población desplazada, expide certificación educativa para exención de pagos pecuniarios de matrícula”; iv) para el inicio de unidades productivas, donde se otorgan microcréditos, “no subsidios”, se encuentran Ministerio de Industria y Comercio, el Banco Agrario de Colombia S. A., Banco de Comercio Exterior S. A., Bancoldex, y en Medellín a través del Banco de la Oportunidad y el Centro de Desarrollo Empresarial Zonal - CEDEZO; v) en cuanto a vivienda, la entidad competente es el Fondo Nacional del Vivienda, FONVIVIENDA; y vi) frente al tema de reubicación “en una vivienda digna o garantías de retorno le informamos que puede acercarse a la UAO, para recibir la atención y orientación pertinente con los funcionarios del componente de Gestión Social de la UAO” (fs. 151 y 152 ib.).

6 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 otras.

7 Cfr. T-408 de septiembre 12 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

8 T-092 de diciembre 17 de 2011, M. P. Humberto Antonio Sierra Porto

9 “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. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita.”

10 “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.”

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

12 Sobre el carácter fundamental del derecho al agua potable, véanse 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; T-381 de mayo 28 de 2009, M. P. Jorge Ignacio Pretit 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.

13 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.)

15 T-614 de 2010, precitada.

16 “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.”

17 “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’.”

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

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

20 “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.”

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

22 Cft. T-915 de 2009 y T-546 de 2009, ya referidas.

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

24 Cft. T- 025 de 2004, precitada; T-136 de febrero 27 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-156 de febrero 15 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-358 de abril 17de 2008, M. P. Nilson Pinilla, entre otras.

25 Esta corporación ha reconocido que el fenómeno del desplazamiento forzado es un problema de inmensa gravedad social, económica y política, por la transgresión masiva y sistemática de derechos fundamentales de un elevado porcentaje de colombianos que, dentro de la violencia generada por el conflicto interno y por el brutal desconocimiento sistemático de los derechos, han sido obligados a abandonar abruptamente su lugar de residencia y su actividad habitual, debiendo migrar a otro lugar dentro del territorio nacional, frente a la falta de capacidad institucional para afrontar tal barbarie.

26 La Corte Constitucional detalló los elementos y circunstancias que provocaron la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. La sentencia T-025 de 2004 precisó: “Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, (...) el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas (...) la insuficiencia de recursos destinados, (...) la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad (...) la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales (...).”

27 Al respecto ver, entre otras, T-098 de febrero 4 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-419 de mayo 22 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-985 de octubre 23 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-025 de 2004, precitada.

28 T-501 de julio 23 de 2009, M. P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

29 Autos 092 de abril 14 y 251 de octubre 6, ambos de 2008; 004, 005 y 006, los tres de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

30 Auto que desarrolló la “Protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión”.

31 Los riesgos que fueron identificados en el auto 092 de 2008, anteriormente referido, son: “En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el

proceso de desplazamiento. Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.”

32 El artículo 2º de la Constitución incluye entre los fines esenciales del Estado, “‘servir a la comunidad’, ‘garantizar la efectividad de los principios’, ‘derechos y deberes consagrados en la Constitución’ y ‘asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo’. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas ‘para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’. Más adelante, el artículo 5º Superior ordena que ‘el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona’”. El artículo 13 ibídem ordena que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. El artículo 47 ib. impone la obligación del Estado de adelantar “política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. El artículo 54 ib. dispone que es “obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”. El artículo 68 de la Carta instituye como obligaciones especiales del Estado la “erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales”.

33 En relación con las obligaciones internacionales en pro de las personas con discapacidad, obran tratados generales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías directamente les atañen. De

igual forma, son aplicables todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que además contiene, en su artículo 23, previsiones específicas en relación con los menores discapacitados.

34 C-278 de abril 8 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

35 C-278 de 2007, anteriormente referida.

36 Cfr. T-025 de 2004.

37 F. 104 cd. inicial.

38 "... El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan."

39 "... El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia."

40 "... 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..."

41 T-092 de 2011, precitada.

42 T-092 de 2011.