

Sentencia T-036/12

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

Esta corporación, teniendo en cuenta la especial vulnerabilidad de la población desplazada, ha establecido que la tutela es procedente para el efectivo reconocimiento de sus derechos, resultando el amparo constitucional idóneo, expedito y eficaz para el restablecimiento de lo invocado, tratándose además en este caso de una desplazada cabeza de hogar.

MUJERES DESPLAZADAS POR EL CONFLICTO ARMADO-Sujetos de especial protección constitucional

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Presunción constitucional para prorroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas

Mediante el auto 092 de 2008 se identificó un número significativo de riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, que a su vez constituyen 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 contra las habitantes del territorio nacional. Así se expuso en dicho auto: "... 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”

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

Con relación a la temporalidad de la AHE, 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 tres meses más, precepto parcialmente declarado inexecutable y en lo demás condicionado, mediante la sentencia C-278 de abril 8 de 2007. Ello, en cuanto 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 que se supere la vulnerabilidad de los desarraigados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se debe garantizar condiciones de vida digna, hacia la paulatina estabilización económica y social

Acción de tutela instaurada por Aleida María Arredondo Arenas, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Procedencia: Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Civil.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

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

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

SENTENCIA

En la revisión del fallo de segunda instancia proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Civil, dentro de la acción de tutela promovida por Aleida María

Arredondo Arenas, contra la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social.

El expediente llegó a esta Corte por remisión que hizo la Secretaría del mencionado Tribunal, en virtud de lo ordenado por el inciso final del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; en septiembre 29 de 2011, la Sala Novena de Selección lo eligió para revisión.

## I. ANTECEDENTES.

Aleida María Arredondo Arenas instauró acción de tutela en mayo 9 de 2011, contra Acción Social, aduciendo conculcación a sus derechos fundamentales a la vida digna, el mínimo vital, la igualdad y el debido proceso, entre otros, por los hechos que a continuación son resumidos.

### A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

1. La accionante manifestó que es víctima de desplazamiento forzado junto con su núcleo familiar, integrado con su señora madre y dos hermanas en situación de discapacidad, razón por la cual “ninguna de las tres puede aportar económicamente”.

2. Por encontrarse inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), solicitó prórroga de la ayuda humanitaria, obteniendo como respuesta que “debía esperar el turno 3C-211.235”, agregando que le es imposible conseguir el sustento que le permita subsistir dignamente con su familia, no habiendo logrado “estabilidad socio-económica” (f. 1° cd. inicial); carece de empleo u otros medios propios, situación crítica que le impide sufragar alimentación, vestuario y servicios públicos (f. 2° ib.).

3. En consecuencia, solicitó “la restitución real e inmediata de todos nuestros derechos humanos, como población desplazada” y pidió ordenar a Acción Social su ubicación en una vivienda digna, con garantía de subsistencia en el mínimo vital, salud, alimentación, servicios públicos domiciliarios y la estabilización socio-económica (f. 5 ib.).

### B. Respuesta de Acción Social.

La Jefa de la Oficina Asesora de Jurídica de esa modificada dependencia, mediante escrito de mayo 11 de 2011, indicó que a la señora Aleida María Arredondo Arenas no se le han vulnerado sus derechos fundamentales, estando inscrita en el RUPD desde 2006 como cabeza de hogar, así (f. 16 ib.):

Nombres y apellidos

Documento

Parentesco

Valoración y fecha

Declarante

Aleida María Arredondo Arenas

CC 21675552

Jefe de hogar

Incluido

07/08/2006

Sí

Sí

Libia Rosa Arenas de Arredondo

CC 21340655

Madre

Incluido

07/08/2006

Sí

No

Nubia del Socorro Arredondo Arenas

CC 21677033

Hermana

Incluido

07/08/2006

Sí

No

Rosa María Arredondo Arenas

CC 43277203

Incluido

07/08/2006

Sí

No

Aclaró que la peticionaria “recibió la siguiente ampliación, por tres meses, de la ayuda humanitaria transitoria” (f. 15 ib.):

Beneficiario

Nombre del Beneficiario

Fecha Pago

Valor

Archivo

21675552

Aleida María Arredondo Arenas

15/12/2009

975.000.00

Informe proceso 98541210

21675552

Aleida María Arredondo Arenas

08/04/2009

325.000.00

Informe proceso 96080401

21675552

Aleida María Arredondo Arenas

05/06/2008

975.000.00

Actualización OIM 27/03/09

21675552

Aleida María Arredondo Arenas

06/08/2010

975.000.00

Informe Proceso 98680722

También afirmó que se le “ha hecho entrega de los siguientes componentes de atención humanitaria INICIAL, para tres meses, lo cual incluye apoyo para alimentación, aseo, auxilio de alojamiento y kit de hábitat”:

Fecha de entrega

Componente

Asistencia

Tipo

Cantidad

Valor

21/03/07

Asistencia alimentaria

Mercados

Tipo B

3

\$ 747.696.00

21/03/07

Asistencia no alimentaria

Hábitat, cocina y vajilla

Tipo B

1

\$ 164.337.00

28/06/07

Apoyo alojamiento

Auxilio arriendo mensual

Auxilio arriendo

Mensual

3

\$ 330.000.00

18/07/07

Asistencia alimentaria

Tipo B

1

\$ 215.000.00

12/09/07

Incentivo económico

Apoyo económico

Apoyo económico

\$ 1.300.000.00

Igualmente indicó que “se encuentra afiliada a los beneficios ofrecidos por el Sistema General de Seguridad Social en Salud- Régimen Subsidiado”, suscrita a la EPSS Caja de Compensación Familiar de Antioquia, Comfama, desde junio 9 de 2006, con estado activo, junto con su grupo familiar (f. 17 ib.).

Agregó que la entidad suministró respuesta clara, de fondo y congruente al derecho de petición interpuesto por la actora, informándole que tiene asignado el turno “N° 3C-211235” para el trámite de atención humanitaria, siendo imposible fijar una fecha exacta para la entrega de la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia, en adelante AHE, existiendo turnos previamente asignados (f. 18 v. ib.).

Por lo expuesto pidió negar las pretensiones de la demanda, al estimar que Acción Social ha efectuado, dentro de su competencia, los trámites necesarios para cumplir con los mandatos legales y constitucionales.

#### C. Sentencia de primera instancia.

En mayo 20 de 2011, el Juzgado Trece Civil del Circuito de Medellín declaró improcedente la acción de tutela, considerando que la entidad demandada dio respuesta a lo solicitado y, según ha señalado la Corte Constitucional (transcribe apartes de la sentencia T-470 de 1998), esta acción no procede frente a reclamaciones de orden económico (fs. 26 a 27 cd. inicial).

#### D. Impugnación.

La demandante impugnó esa decisión, reiterando que no cuenta con “medios económicos ni con una estabilidad socioeconómica” para sobrellevar la vida en condiciones dignas, razón para solicitar la AHE, no siendo respuesta aceptable que deba esperar el número “3C-211.235”, por lo cual estimó que al “aceptar el criterio de Acción Social sobre el turno”, el fallador vulneró la Constitución Política y los derechos humanos (fs. 29 a 31 ib.).

E. Fallo de segunda instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Segunda de Decisión Civil, en junio 28 de 2011 confirmó la decisión del a quo, considerando que el derecho de petición no fue vulnerado al obtenerse respuesta de Acción Social, debiendo aplicarse la figura de “hecho superado”.

### III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para decidir el presente asunto, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si Acción Social conculcó entonces los derechos fundamentales de la accionante a la vida digna, el mínimo vital, la igualdad y el debido proceso, entre otros, al no prorrogar a su favor la AHE, a pesar de ser mujer cabeza de hogar y estar su núcleo familiar integrado con su señora madre y dos hermanas en situación de discapacidad.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para la protección de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Un Estado social de derecho debe procurar a sus habitantes los mecanismos suficientes para el disfrute de las garantías mínimas, de manera que puedan vivir en condiciones dignas. Así, la Constitución Política colombiana, con la finalidad de lograr la efectiva protección de los derechos de los asociados, aún más si se trata de personas que, por sus condiciones económicas, físicas o psíquicas, se hallan en estado de debilidad manifiesta (art. 13 Const.) y, por ende, de mayor vulnerabilidad, estableció una especial protección que, en lo ahora atinente, se extiende a las víctimas de desplazamiento forzado.

Con el fin de desarrollar la presente temática, serán invocados los precedentes que ha trazado esta Corte sobre la vulneración de derechos fundamentales de tales víctimas<sup>1</sup>, merecedoras de especial amparo por estar en situación de grave apremio y sufrir cargas injustas, que urgentemente deben ser contrarrestadas.

Según jurisprudencia de esta corporación, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios, como requisito para procurar un amparo efectivo a personas que han sido desarraigadas, dejando atrás la mayoría de sus derechos para tratar de preservar la propia vida y la del núcleo familiar, frecuentemente disminuido. Así se ha expresado:

“... debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”<sup>2</sup>

Cabe reiterar lo señalado en el fallo T-611 de agosto 13 de 2007, con ponencia de quien ahora cumple igual función, donde se tuvo en cuenta la definición contenida en la Ley 387 de 1997 (art. 1°), respecto de la adopción de medidas para prevenir el desarraigo forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, quien se ha visto forzado a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia y/o de actividades habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores, que puedan alterar o alteren sensiblemente el orden público.

El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio

nacional, siendo tan serio el drama que la Corte Constitucional declaró un estado inconstitucional de cosas<sup>3</sup>, calificándolo como una crisis humanitaria y una tragedia nacional, que debe ser atendida por todas las personas de manera solidaria, empezando por los servidores públicos, por encontrarse lesionada, entre otras potestades, la dignidad de miles de familias, poniéndose en riesgo la estabilidad de la sociedad y el futuro de la Nación <sup>4</sup>. Se ha indicado además:

“... al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados... si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar en condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades.”<sup>5</sup>

En ese sentido, cabe indicar que el desplazamiento forzado conlleva degradación de múltiples derechos, que deben ser resguardados y restablecidos cuanto antes, entre otras razones para evitar nuevas victimizaciones y que no se siga afectando tan gravemente la supervivencia digna.

Además, en el auto 006 de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se expresó que del ordenamiento jurídico interno e internacional se deriva una protección reforzada para personas de la tercera edad y discapacitados<sup>6</sup>, de lo cual se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades públicas y de los particulares, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos; en dicha providencia se lee:

“... el común denominador de la política de atención a la población desplazada es la indiferencia frente sus particulares necesidades en todas las etapas del desplazamiento. Así, lejos de cumplir con su obligación de identificar y remover barreras que generan discapacidad<sup>7</sup>, el Estado con su indiferencia profundiza la discapacidad y la discriminación que sufre la población desplazada con limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. La omisión del Estado en la materia conduce a anular o restringir los derechos y libertades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento y a excluirlas de

beneficios y oportunidades necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

La omisión del Estado frente a la población desplazada con discapacidad, no tiene en cuenta que la relación entre el conflicto armado, el desplazamiento y la discapacidad no es excepcional, ni puede considerarse intrascendente<sup>8</sup>. En razón del conflicto armado y del desplazamiento forzado, la población en general corre el riesgo de adquirir una discapacidad y de sufrir, en consecuencia, el impacto desproporcionado que se deriva de la interacción de estas circunstancias. La edad avanzada, la baja escolaridad, la desocupación, la pérdida de roles sociales, la pérdida de familiares y amigos, las condiciones materiales de vida inadecuada, las enfermedades crónicas, son factores que se han identificado como potenciadores de condiciones de discapacidad.<sup>9</sup>”

Ahora bien, expuestas (i) las condiciones extraordinarias que generan la procedencia de la tutela para personas que se encuentran en situación de desplazamiento, y (ii) la especial asistencia que debe procurarse para hacer efectivo el amparo en beneficio de ellas, acorde con sus necesidades especiales que se agudizan por el conflicto armado interno, se ha de estudiar la prórroga automática de la AHE para personas merecedores de especial amparo.

Cuarta. Procedencia de la acción de tutela para defender los derechos de mujeres desplazadas por la violencia, como sujetos de especial protección y prórroga automática de la AHE. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. En cuanto a personas sumidas en situación calamitosa por haber soportado terribles cargas excepcionales, cuya protección y la satisfacción de sus necesidades ostensiblemente demandan especial actividad, se ha señalado en reiterada línea jurisprudencial<sup>10</sup>:

“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.”<sup>11</sup>

4.2. Esta Corte, también a través de diversos autos<sup>12</sup>, ha consolidado la especial protección que tiene que otorgarse a la población desplazada, máxime a quienes se hallen en riesgo acentuado, como las mujeres, los niños y adolescentes, los indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

En efecto, mediante el auto 092 de 2008<sup>13</sup> se identificó un número significativo de riesgos de género<sup>14</sup> en el marco del conflicto armado colombiano, que a su vez constituyen 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 contra las habitantes del territorio nacional. Así se expuso en dicho auto (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.”

Igualmente, en el auto 006 de 2008 se expresó que las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada, que se deriva del orden jurídico interno<sup>15</sup> y del derecho internacional. De esas garantías de amparo 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, constituyendo las personas discapacitadas uno de los grupos más vulnerables y, a la vez, discriminados de la población desplazada. En ese auto se lee:

“El conflicto armado y el desplazamiento forzado son fenómenos que causan y exacerbaban la discapacidad. El grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad, se ve agudizado por el conflicto y por el desplazamiento. Ante estos eventos, las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia.”

4.3. Con relación a la temporalidad de la AHE, 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 tres meses más, precepto parcialmente declarado inexecutable y en lo demás condicionado, mediante la sentencia C-278 de abril 8 de 2007.

Ello, en cuanto 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 que se supere la vulnerabilidad de los desarraigados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se debe garantizar condiciones de vida digna, hacia la paulatina estabilización económica y social. Así expresó la Corte<sup>16</sup>:

“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.

... ..

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, 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 superada<sup>18</sup>, no por presunciones o por el simple paso del tiempo, sino en la realidad objetivamente constatada.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1. Antes de reasumir el análisis específico sobre el asunto bajo estudio, es pertinente recordar que mediante el Decreto 4155 de noviembre 3 de 2011, considerando que “es un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo la superación de la pobreza extrema y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional, la seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos y la protección de las víctimas del conflicto, los desplazados, atendiendo, entre otros, la necesidad de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Política en este ámbito y por la jurisdicción constitucional en sus fallos”, fue transformada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, “en Departamento Administrativo, el cual se denominará Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación” (cfr. art. 1° del referido Decreto).

5.2. Se estudia la situación de la señora Aleida María Arredondo Arenas, ciudadana desplazada dentro del conflicto armado padecido por Colombia, quien impetró tutela contra Acción Social por no haberle otorgado la prórroga automática de la AHE, a pesar de ser mujer cabeza de familia, a cuyo cargo se encuentra su señora madre y dos hermanas, en situación de discapacidad.

En junio 28 de 2011, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Segunda de

Decisión Civil, confirmó el fallo dictado por el Juzgado Trece Civil del Circuito de dicha ciudad en mayo 20 del mismo año, declarando improcedente la acción de tutela, enfocando únicamente el derecho de petición, que estimó no violado pues ya se había respondido a la solicitante.

5.3. Esta corporación, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de la población desplazada, ha establecido que la tutela es procedente para el efectivo reconocimiento de sus derechos, resultando el amparo constitucional idóneo, expedito y eficaz para el restablecimiento de lo invocado, tratándose además en este caso de una desplazada cabeza de hogar, que tiene a su cargo a su señora madre y a dos hermanas en situación de discapacidad (fs. 9 a 11 cd. inicial), ameritándose claramente la protección reforzada.

5.4. Además de que la narración de los hechos contenida en la demanda se encuentra amparada por la presunción de buena fe (art. 83 Const.), se aprecia que Aleida María Arredondo Arenas fue inscrita en la otrora Acción Social desde 2006, habiendo recibido las respectivas ayudas por parte del Estado, que fueron suspendidas o pospuestas sin justificación constitucional.

5.5. Acción Social señaló que no vulneró los derechos fundamentales de la actora y su familia, al dar respuesta al derecho de petición, indicándole que le fue asignado el turno N° 3C-211.235, para que se garantice el derecho a la igualdad y la disponibilidad presupuestal (f. 18 ib.), considerando dicha dependencia que dentro del marco de su competencia ha realizado “todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales del accionante” (sic, f. 22 ib.).

Aparece probado o no se ha rebatido que, a raíz de su desplazamiento, la peticionaria recibió la AHE hasta 2010 y se ha beneficiado de otros componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, pero no ha logrado una estabilización socioeconómica que le permita su auto sostenimiento.

Frente a la petición de la “prórroga automática de las ayudas requeridas”, por su grave situación, de la respuesta emitida en su momento por Acción Social, que la remite a la asignación del turno “3C-211.235”, sin especificación de tiempo de solución, se colige que no

hay una respuesta efectiva.

5.6. El ente demandado no tuvo en cuenta lo indicado en el auto 237 de 2008, que reitera lo ordenado en el auto 092 de 2008, ambos de esta corporación, con ponencia del Magistrado Manuel José Cepeda Espinosa; frente a la “prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas”, desconoce que tales efectos se dan por la existencia de “(1) de un mandato de suministro de ayuda humanitaria de manera integral, completa e ininterrumpida, (2) de una prohibición de condicionar tal suministro a la necesidad de programar o realizar una visita de verificación dada la presunción de vulnerabilidad extrema”, procediendo la suspensión solo mediante decisión motivada, siempre y cuando se compruebe que “cada mujer, individualmente considerada, ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad” (está subrayado en el texto original).

Con base en lo anterior, aunque se aprecia que la actora ha recibido algunos de los componentes de la AHE, Acción Social no ha reaccionado ante su triple vulnerabilidad, en su condición de mujer desplazada, cabeza de familia, que tiene a cargo a su señora madre y a dos hermanas en situación de discapacidad, por lo que merece especial protección, siendo titular de la AHE completa e integral, con todos y cada uno de los componentes que establece la ley.

Por ello, deben ser amparados los reclamados derechos al debido proceso, la vida digna, el mínimo vital y la igualdad, correspondiendo ordenar a la entidad que asumió las funciones de Acción Social, por conducto de su representante legal o quien haga sus veces que, si aún no lo ha realizado, disponga lo necesario para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente fallo, se haga efectiva la respectiva prórroga de la AHE, que se mantendrá hasta que se demuestre que la actora puede subsistir por sus propios medios, debiendo entregársele lo normativamente previsto 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 Aleida María Arredondo Arenas, de su señora madre Libia Rosa Arenas de Arredondo y de sus hermanas Nubia del Socorro y Rosa María Arredondo Arenas, quienes se hallan en situación de discapacidad.

También se ordenará que la actora y su familia sean inscritas dentro de los programas que busca implementar y hacer cumplir el auto 092 de 2008, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual y de lo dispuesto en los autos 251 de 2008 y 006 de 2009, en lo atinente a su señora madre y la discapacidad de las dos hermanas.

En conclusión, la Sala Sexta de Revisión revocará el fallo proferido en junio 28 de 2011 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala Segunda de Decisión Civil, que confirmó el dictado en mayo 20 del mismo año por el Juzgado Trece Civil del Circuito de dicha ciudad, declarando improcedente la acción de tutela incoada por Aleida María Arredondo Arenas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social; en su lugar, serán tutelados los derechos fundamentales al debido proceso, la vida digna, el mínimo vital y la igualdad de la actora y de su familia.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Medellín, Sala de Decisión Civil, en junio 28 de 2011, que a su vez confirmó el dictado por el Juzgado Trece Civil del Circuito de la misma ciudad en mayo 20 de dicho año, negando la tutela pedida por Aleida María Arredondo Arenas contra la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social. En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales al debido proceso, la vida digna, el mínimo vital y la igualdad de la demandante y su grupo familiar.

Segundo.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por conducto de su Director o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, prorrogue la ayuda humanitaria de emergencia (AHE) y le entregue de manera completa, en la forma indicada en la parte motiva de este fallo, los componentes previstos en la ley, a la señora Aleida María Arredondo Arenas, a su señora madre Libia Rosa Arenas de Arredondo y a sus hermanas Nubia del Socorro y Rosa María Arredondo Arenas, y las inscriba dentro de

los programas contemplados en los autos 092 de 2008, 251 de 2008 y 006 de 2009.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. T-285 de marzo 27 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

2 T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Dentro de las circunstancias que generaron esa declaración, cabe resaltar: (i) la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales a grupos numerosos de personas; (ii) la omisión prolongada de los deberes de las autoridades estatales competentes para remediar esa conculcación; (iii) la no adopción de medidas legislativas y administrativas efectivas; (iv) la existencia de un grave y permanente problema social, cuya solución demanda un alto presupuesto adicional.

4 SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 T-721 de agosto 20 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

6 El catálogo de Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emitido por las Naciones Unidas en febrero 11 de 1998, señala ciertas necesidades específicas que padece esa población en los diferentes países que sobrellevan el citado fenómeno y determina los derechos y garantías “pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración”. Con ese propósito, el principio 4° consagra (no está en negrilla en el texto original): “Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con niños pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales.”

7 “La discapacidad se entiende como la interacción entre una persona con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales, con diversas barreras que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

8 “Sobre la relación entre el conflicto armado y las condiciones de discapacidad, vid: International Disability and Development Consortium, Disability and Conflict: Report of an IDDC Seminar May 29th - June 4th 2000, IDDC, Surrey, 2003, 31.”

9 “BAYARRE, Héctor. Prevalencia y factores de riesgo de discapacidad en ancianos. Ciudad de La Habana y Las Tunas. 2000. Ciudad de La Habana, 2003, p. 5 y 6.”

10 Cfr. 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.

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

12 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.

13 “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.”

14 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.”

15 En la Constitución Política, el artículo 2° 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, indicando 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”; los artículos 5° y 13 le ordenan al Estado reconocer “sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona” y proteger “especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”, mientras el artículo 47 le impone 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 54 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 68 instituye como obligación especial del Estado “la educación de personas con limitaciones físicas o mentales”.

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

17 C-278 de 2007, anteriormente referida.

18 Cfr. T-025 de 2004 precitada.