

Sentencia T-038-09

Referencia: expediente T-2.034.758

Accionante: Alvaro de Jesús Ramírez Núñez

Demandado:

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil nueve (2009).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Valledupar y el Tribunal Administrativo del Cesar, en relación con el recurso de amparo constitucional promovido por Álvaro de Jesús Ramírez Núñez contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

I. ANTECEDENTES.

1. La solicitud.

El 16 de mayo de 2008, el señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez instauró acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar- con la finalidad de obtener la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física, el mínimo vital y la especial atención y protección de la niñez,

presuntamente quebrantados por la entidad accionada al negarse a suministrar la ayuda humanitaria de emergencia que, en su condición de desplazado, requiere para satisfacer tanto sus necesidades básicas como las de su núcleo familiar. En consecuencia, impetró al juez constitucional que ordenara a la entidad demandada suministrar la referida ayuda humanitaria hasta que su núcleo familiar logre consolidarse y estabilizarse socioeconómicamente.

Desde el día 22 de septiembre de 2005, el señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez se encuentra incluido en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- junto con su núcleo familiar, compuesto por su madre, el cónyuge de ésta, tres hermanos y un menor de edad.

Tal núcleo familiar en el que su madre aparece como “Jefe de Hogar”¹, ha sido beneficiario en dos oportunidades de la atención humanitaria de emergencia, específicamente en lo que guarda relación con los componentes de alojamiento y asistencia alimentaria por un valor de \$220.000 y \$700.000, respectivamente.

No obstante lo anterior, el actor señala que tiene 3 hijos menores de edad a los cuales no les ha podido proveer lo necesario para garantizar su subsistencia digna, por lo que ha acudido en innumerables ocasiones de forma verbal y por escrito ante Acción Social con el propósito de que le sea suministrada la atención humanitaria de emergencia, solicitud que fue despachada desfavorablemente por la entidad aduciendo para ello que ya había sido beneficiado con la misma y que, en todo caso, debía aguardar a la práctica de una visita domiciliaria en la cual se verificara su condición de vulnerabilidad.

Ante este escenario, y teniendo en cuenta su precaria situación económica, el actor insta al juez de tutela para que le sean amparados los derechos fundamentales invocados, de tal manera que se le ordene a Acción Social -Unidad Territorial Cesar- otorgar, de manera permanente e integral, los componentes de la atención humanitaria de emergencia que requiere para atender las necesidades básicas propias y las de su núcleo familiar. De igual manera, solicita que se ordene, una vez haya generado condiciones mínimas de sostenibilidad, su inclusión como beneficiario de programas, planes y proyectos productivos que logren su consolidación y estabilización económica y social.

2. Fundamentos de la acción.

El demandante sostiene, preliminarmente, que el actuar desplegado por Acción Social consistente en negar el suministro de la atención humanitaria de emergencia, vulnera sus derechos constitucionales fundamentales y necesariamente desconoce su condición de víctima del desplazamiento forzado interno, situación de la cual debería reconocerse a su favor una especial protección constitucional y una eficaz y oportuna atención por parte del Estado y de las instituciones comprometidas con la atención integral a la población desplazada.

Posteriormente, indica que no ha recibido ayuda humanitaria alguna proveniente de la entidad demandada, por lo que esta última falta a la verdad al aseverar que sí ha otorgado la totalidad de los componentes que hacen parte de la atención humanitaria de emergencia definidos en la Ley 387 de 1997, marco jurídico de la política pública sobre la materia.

Así mismo, señala que la Corte Constitucional en jurisprudencia sobre el particular² ha establecido que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable, sino que, por el contrario, debe ser flexible, sometida a una auténtica reparación, a la superación real de la condición de vulnerabilidad y al logro de una situación socioeconómica estable de la población afectada con tan complejo fenómeno.

Finalmente, el actor destaca que en sede de tutela se han protegido los derechos fundamentales de otras personas que se encuentran en circunstancias fácticas similares, razón por la cual, en procura de la garantía de efectividad del derecho a la igualdad, promueve el presente recurso de amparo constitucional.

3. Oposición a la demanda de tutela.

En respuesta al requerimiento judicial, la entidad demandada informó que efectivamente el señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez se encuentra inscrito en el -RUPD-3 desde el 22 de septiembre de 2005, en compañía de su núcleo familiar declarado en dicha fecha.

Puso de presente igualmente que la atención humanitaria de emergencia es otorgada en cumplimiento de su obligación legal de asistir y proteger a la población desplazada, para lo cual debe ceñirse a los procedimientos establecidos en la Ley 387 de 1997, la Sentencia

T-025 de 20044, el Decreto 2569 de 2000 y los principios rectores bajo los cuales se rigen los desplazamientos internos, todo lo cual se constituye en el marco normativo interno y la doctrina internacional que irradia el desarrollo de la actividad institucional en la materia.

En tratándose del caso particular, la entidad demandada manifestó que al actor le fue otorgada la ayuda humanitaria de emergencia de manera parcial, esto es, 2 meses de alojamiento y asistencia alimentaria, por lo que frente a los demás componentes de la atención humanitaria que faltan por suministrar precisó que el interesado debe acudir ante la Unidad de Atención y Orientación -UAO- del Cesar para efectos de que se le informe acerca del lugar y la fecha en que se materializará la respectiva entrega.

Así mismo, programó una entrevista a realizar en el domicilio del actor, con el objetivo de verificar su actual condición de vulnerabilidad y de valorar la situación socioeconómica de su núcleo familiar.

De otra parte, sostuvo que los beneficios inherentes a la atención humanitaria de emergencia no pueden suministrarse de manera indefinida, como quiera que los mismos se justifican tan solo en la medida en que se requieran para garantizar las condiciones de subsistencia dignas de personas desplazadas que no se encuentran en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Así las cosas, con base en las anteriores consideraciones, solicitó que se desestimaran las pretensiones invocadas por el actor en sede de tutela, en tanto éstas carecen de asidero fáctico y jurídico.

4. Pruebas que obran en el expediente.

Dentro del expediente contentivo de la presente acción de tutela, se encuentran como pruebas relevantes, las siguientes:

4.1. Material Probatorio allegado por el actor:

* Fotocopia simple de la Cédula de Ciudadanía del señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez

(Folio 4)

* Fotocopia simple de oficio del 29 de enero de 2007 en el que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar- certifica la inclusión del actor en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- (Folio 6)

* Fotocopias simples de los carnés de salud de los hijos menores del actor, suministrados por la E.S.E. Hospital Eduardo Arredondo Daza, en donde constan las citas médicas programadas y el seguimiento al crecimiento y desarrollo de cada uno de ellos (Folios 7,8 y 9)

* Fotocopias simples de los Registros Civiles de Nacimiento de los menores hijos del actor (Folios 10, 11 y 12)

* Fotocopias simples de los derechos de petición elevados por el actor el 9 de mayo de 2007 a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar- (Folios 13 y 15)

* Fotocopias simples de sendas respuestas de Acción Social a los derechos de petición presentados por el actor (Folios 14 y 16)

4.2. Material Probatorio aportado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar-:

* Fotocopia simple de oficio suscrito por Acción Social en el que se indica que el actor se encuentra inscrito desde el 22 de septiembre de 2005 en el Registro Único de Población Desplazada junto con su núcleo familiar compuesto por su madre, el cónyuge de ésta,

tres hermanos y un menor de edad (Folio 24)

* Fotocopia simple de oficio suscrito por Acción Social en el que se da cuenta que el núcleo familiar del actor, dirigido por su madre como jefe de hogar, ha sido beneficiado con la atención humanitaria de emergencia, específicamente con los componentes de alojamiento y asistencia alimentaria (Folio 25)

* Fotocopia simple de oficio suscrito por Acción Social en el que se informa al actor acerca de su inclusión en el -RUPD-, de la posibilidad que tiene de acudir a la Unidad Territorial del Cesar para reclamar la ayuda humanitaria de emergencia faltante, de la entrevista domiciliaria que recibirá con el objetivo de que sean verificadas las condiciones de vulnerabilidad del núcleo familiar al cual pertenece y de su derecho a acceder a la oferta institucional que brindan las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (Folios 26 y 27)

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera Instancia.

El Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Valledupar, mediante providencia del seis (6) de junio de dos mil ocho (2008), resolvió denegar el amparo deprecado.

A juicio del a quo, no se advierte transgresión alguna de derechos fundamentales en el caso concreto, toda vez que al núcleo familiar que integra el actor le fue suministrada la atención humanitaria de emergencia de manera parcial, no obstante lo cual ya fue programada la entrega de los componentes de la atención humanitaria faltante.

Así mismo, puso de presente que en el expediente bajo examen no obra prueba que acredite que el actor acudió a otro tipo de trámites para acceder a los beneficios que pretende por vía de la acción de tutela.

En consecuencia, el operador jurídico dispuso denegar las pretensiones formuladas por

el demandante, lo cual no fue óbice para ordenarle a Acción Social, en todo caso, que cumpliera cabalmente con las obligaciones precisadas en los términos de su respuesta al requerimiento judicial, en el sentido de que suministraran la ayuda humanitaria pendiente y de que realizaran la visita domiciliaria para determinar la real situación de marginalidad en la que se encuentran el actor y su núcleo familiar.

Por último, previno al actor para que acudiera a la Unidad de Atención y Orientación - UAO- de Valledupar, para que sea informado respecto de la fecha y el lugar en donde se llevará a cabo la entrega de la atención humanitaria de emergencia.

El señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez recurrió el fallo judicial anteriormente reseñado, con fundamento en los mismos argumentos presentados inicialmente en el escrito de tutela.

3. Segunda Instancia.

El Tribunal Administrativo del Cesar, mediante Sentencia dictada el ocho (8) de julio de dos mil ocho (2008), decidió confirmar la decisión proferida en primera instancia. Para arribar a tal determinación, el fallador concluyó que Acción Social asistió y protegió al actor en su condición de desplazado mediante el suministro de la atención humanitaria de emergencia establecida en la Ley 387 de 1997.

En ese sentido, resaltó que la entidad accionada cumplió con su función inicial de atender de manera prioritaria y urgente al demandante, por lo que en esa medida sólo tendría que proceder a visitar el domicilio de éste en aras de verificar el cumplimiento y desarrollo de los programas productivos que logren mejorar su situación socioeconómica.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico.

De acuerdo con la situación fáctica planteada y las decisiones adoptadas en sede de tutela, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer si Acción Social quebrantó los derechos fundamentales del actor y de sus menores hijos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física, el mínimo vital y la especial atención y protección de la niñez, al no autorizar el suministro de la atención humanitaria de emergencia contenida en la Ley 387 de 1997 que requieren para atender sus necesidades básicas, que por su vulnerable condición no han podido satisfacer por sí mismos, dada su precaria situación económica.

Para tal efecto, la Sala se ocupará, en primer lugar, de establecer la procedencia del mecanismo de amparo constitucional para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales del actor en su condición de desplazado. En segundo término, de resultar procedente la acción de tutela, deberá revisarse la jurisprudencia constitucional existente en relación con el fenómeno del desplazamiento forzado y la atención humanitaria de emergencia para luego, finalmente, resolver el problema jurídico expuesto en el asunto sub-exámene.

3. Aspecto de Procedibilidad: La Acción de Tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado.

Conforme lo ha señalado esta Corporación en innumerables pronunciamientos sobre la materia⁵, la acción de tutela se configura como el mecanismo judicial apropiado para que mediante ella se solicite el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada, concretamente por el hecho de que sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas.

Bajo esa óptica, la Corte ha manifestado que resulta contrario a los postulados que informan un Estado Social de Derecho el exigir el agotamiento previo de acciones y recursos al interior de la jurisdicción ordinaria como condición para la procedencia del

mecanismo de amparo constitucional⁶.

Sobre el punto, ha destacado la Corte:

“Debe quedar claro que, 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 omita 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.”⁷

En suma, para esta Corporación, dada la situación de acentuada exclusión y vulnerabilidad de las personas víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno, el mecanismo judicial que resulta idóneo y eficaz para efectos de proteger sus derechos fundamentales ante una eventual vulneración o amenaza, es la acción de tutela.

De conformidad con las anteriores consideraciones, la Corte encuentra que del caso concreto emerge una controversia relacionada con la presunta vulneración de los derechos fundamentales de una persona que se encuentra en situación de desplazamiento, motivo por el cual la acción de tutela se revela como el instrumento de defensa preferente y adecuado para que éste solicite la justiciabilidad de sus derechos. En esta medida, la Sala procederá a estudiar de fondo la cuestión planteada.

4. Del Desplazamiento Forzado Interno y la Declaratoria del Estado de Cosas Inconstitucional. Reiteración Jurisprudencial.

El fenómeno del desplazamiento forzado interno en Colombia, ya ha sido objeto de estudio y pronunciamiento por parte de esta Corporación, bien sea por vía del control concreto de constitucionalidad, a propósito de abundantes acciones de tutela promovidas por algunas de sus víctimas en procura de la defensa y protección inmediata de sus derechos mínimos fundamentales⁸, ora a través del control abstracto,

habida cuenta de las diversas demandas que se han formulado contra la Ley 387 de 1997, la cual constituye el marco jurídico sobre el cual se implementa la política pública de protección a la población desplazada.

En relación con dicho fenómeno, la jurisprudencia constitucional ha señalado que se trata de un complejo problema de gran envergadura social, económica y política, generado principalmente, entre otros factores, por el conflicto armado interno que sufre Colombia desde hace ya varias décadas, y que se ha proyectado forzosamente sobre vastos grupos poblacionales que generalmente tienen asiento en las zonas rurales del territorio nacional. La gravedad del problema del desplazamiento forzado interno ha sido destacado por la Corte en distintos fallos, calificándolo como: (a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁹; (b) “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”¹⁰; y, más recientemente, (c) un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”¹¹.

Reconoce igualmente la jurisprudencia que el fenómeno del desplazamiento forzado, en sí mismo considerado¹², ha conducido sin lugar a dudas a una transgresión masiva, grave y sistemática de los derechos fundamentales¹³ de un porcentaje significativo de colombianos que, en razón a la incesante violencia generada por el conflicto y a la reiterativa violación de derechos humanos, han sido expulsados o se han visto compelidos a huir de su entorno habitual, abandonando de manera intempestiva su lugar de residencia y sus actividades económicas usuales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional¹⁴ porque sus derechos a la vida, a la integridad física, a la libertad o seguridad personales, entre otros, se encuentran amenazados o han sido efectivamente vulnerados.

Fue precisamente el contexto de una situación de extrema vulnerabilidad y

marginalidad que gravitaba alrededor de la población desplazada, lo que motivó a este Tribunal a producir la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional¹⁵ en relación con las condiciones de vida de dicho grupo poblacional, para exigir del Estado, en términos generales, un trato preferente de forma urgente a quienes por su condición de indefensión y desamparo no se hallaban en capacidad de atender siquiera sus más apremiantes necesidades, una vez producida la situación del desplazamiento forzado.

Entre otros deberes que surgen para el Estado a partir de dicha declaración se encuentran, por una parte, aquellos relativos a la adopción e implementación de políticas, programas y medidas positivas encaminadas al logro de una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, en la medida que satisfagan progresivamente las necesidades básicas que contribuyan a una subsistencia en condiciones dignas; y, de otra parte, aquellos necesariamente ligados con el aumento del volumen de los recursos destinado a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados, y una mayor capacidad institucional para ejecutar una verdadera política pública que resulte adecuada a la magnitud del problema y permita superarlo¹⁶.

Con todo, esta Corporación sostuvo que no obstante la declaratoria de dicho efecto, ni la incapacidad institucional para adelantar las diferentes políticas públicas encaminadas a atender la grave crisis humanitaria de la población desplazada, ni la falta de asignación de recursos para hacerle frente a tan compleja problemática, resultan ser obstáculos suficientes para que el Estado, fundamentado en principios como el de solidaridad social, abandone sus deberes de garantía de efectividad de los derechos que se radican en cabeza de la población desplazada. Por el contrario, una vez declarada formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional, esta Corte ha venido adoptando una serie de medidas judiciales encaminadas a superar tal estado de cosas y, por ende, a exigir del Estado el cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales¹⁷.

Ello, por cuanto la respuesta armónica e integral a la problemática del desplazamiento forzado interno es una obligación que a la luz de la Carta Política y de la comunidad internacional, resulta de ineludible aceptación por parte del Estado Colombiano, el cual,

mediante la adopción de medidas públicas de orden político, legislativo y administrativo, entre otras, debe procurar atenuar los efectos de la crisis brindando, en todo caso, la protección y asistencia inmediata a quienes se encuentren en situación de desplazamiento¹⁸.

5. La Atención Humanitaria de Emergencia y la prórroga de la misma. Reiteración Jurisprudencial.

La Ley 387 de 1997 surgió precisamente como consecuencia del querer estatal de reconocer y adoptar medidas y prerrogativas para prevenir, atender y proteger a las víctimas del desplazamiento forzado interno, así como para lograr que éstos se estabilicen socioeconómicamente. Por esta razón, tal normativa se constituye en el marco jurídico de orientación para el diseño e implementación de políticas públicas sobre la materia.

Entre los componentes más importantes que hacen parte de las medidas de asistencia y cooperación, se encuentra la atención humanitaria de emergencia, contenida en el artículo 15 de la mencionada ley, la cual tiene por finalidad proteger a las personas en situación de desplazamiento y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas; todas las cuales contribuyen a garantizar el goce de los derechos fundamentales de la población desplazada.

Sin embargo, cabe mencionar que dicha atención humanitaria únicamente se otorga a quienes encontrándose en circunstancias de hecho constitutivas de desplazamiento han procedido a declarar los hechos que dieron lugar a su situación y, en consecuencia, han sido inscritos en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-19, instrumento técnico mediante el cual se encauzan los recursos dirigidos a la población desplazada y cuyo manejo le corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación Internacional²⁰, quien a su vez coordina la entrega de la totalidad de los componentes que hacen parte de la atención humanitaria de emergencia y promueve el mejoramiento de las condiciones de vida de la población vulnerable del país, de la que indiscutiblemente hacen parte los desplazados²¹.

Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado

que hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada, además de que constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para mitigar las necesidades más indispensables de la población desplazada²².

Ahora bien, el término durante el cual se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia fue definido por el párrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, que en un principio señaló que dicha atención sería prestada por el término de tres meses, y que bajo circunstancias excepcionales definidas en el artículo 21 del decreto 2569 del 2000, la misma sería prorrogada por espacio límite de tres meses adicionales. Empero, la Sentencia C-278 de 2007 declaró la exequibilidad condicionada de esta norma, bajo el entendido de que la asistencia humanitaria sería prorrogada hasta que el afectado se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento²³.

A propósito de la eliminación del término máximo para la atención humanitaria de emergencia, la Corte sostuvo:

“La Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social. (...) En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa. 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 (...)"²⁴.

En conclusión, teniendo en cuenta que el status de desplazado deviene de una condición material, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga deben ser concedidas hasta que al afectado le sea garantizado realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda satisfacer sus necesidades básicas a fin de que, gradualmente, logre imponerse a las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión propias del fenómeno del desplazamiento.

5. Caso Concreto

De acuerdo con los hechos relacionados por las partes y las pruebas que obran en el expediente, se tiene que el señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez es desplazado por la violencia desde el año 2005, fecha a partir de la cual aparece inscrito en el Registro Único de Población Desplazada como integrante del núcleo familiar compuesto por su madre, el cónyuge de ésta, tres hermanos y un menor de edad.

Como consecuencia de su condición y atendiendo al hecho de que tiene tres hijos menores de edad a quienes debe brindarles condiciones de vida digna, el actor acudió a Acción Social -Unidad Territorial Cesar- de manera verbal y por escrito, con el propósito de que le fuera suministrada la atención humanitaria de emergencia, la cual fue negada por la entidad con base en que la misma ya le había sido otorgada de manera parcial a la jefe del núcleo familiar en el que aparece incluido y que, en todo caso, los componentes de la ayuda humanitaria que se encontraban pendientes iban a serle otorgados previa asistencia a las oficinas de la Unidad de Atención y Orientación ubicadas en la ciudad de Valledupar.

Del mismo modo, la entidad procedió a informarle que realizaría una visita a su domicilio para verificar su estado de vulnerabilidad y determinar si, en efecto, era procedente la atención y prórroga de la ayuda humanitaria que pretendía.

Por su parte el actor, al considerar inadmisibile el proceder de Acción Social, interpuso la presente acción de tutela con el fin de que le fueran protegidos sus derechos

constitucionales fundamentales y los de sus menores hijos a la dignidad humana, la igualdad, la integridad física, el mínimo vital y la especial atención y protección de la niñez.

Frente a lo anterior, el juez de primera instancia resolvió denegar la protección tutelar deprecada, como quiera que consideró que no existía violación alguna de derechos de raigambre fundamental, en tanto no obraba evidencia que permitiera determinar que el actor puso en marcha otro tipo de trámites administrativos al interior de la entidad para solicitar el reconocimiento de la ayuda humanitaria. No obstante lo anterior, le ordenó a Acción Social que cumpliera tanto con el suministro de la atención humanitaria faltante como con la visita domiciliaria a fin de que estableciera la real situación de marginalidad que rodean al actor y a su núcleo familiar. Decisión que fue confirmada en segunda instancia al concluirse que la entidad accionada había protegido y asistido íntegra y cabalmente al actor en su condición de desplazado por la violencia.

Una vez armonizados los hechos expuestos en la presente acción de tutela, debe indicarse, de manera preliminar, sobre la existencia de una situación que no fue advertida por las partes ni por los operadores jurídicos que avocaron el conocimiento del caso que ahora ocupa la atención de esta Sala de Revisión.

La situación se refiere, concretamente, a que el señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez, quien acude al mecanismo de amparo constitucional para solicitar en nombre propio y en el de sus menores hijos el suministro de la atención humanitaria de emergencia, aparece incluido en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde el 22 de septiembre de 2005 como parte integrante del núcleo familiar en el que su madre es la jefa de hogar, tal y como consta en los oficios allegados por Acción Social durante el trámite de la presente acción de tutela²⁵.

Así, como puede extractarse de los mencionados oficios, en dicho núcleo familiar no aparecen reportados como beneficiarios de los planes, programas y proyectos de asistencia y estabilización económica y social los hijos menores del accionante, pues, conforme con el registro presentado por la entidad demanda, sólo se hallan inscritos además de la madre del tutelante, el cónyuge de ésta, tres hermanos mayores de edad y un menor de edad que no corresponde a ninguno de sus menores hijos.

Este escenario, incluso, no fue advertido por los jueces de instancia, quienes, en opinión de esta Sala de Revisión, se dedicaron llanamente a transcribir los hechos que se destacaban en el escrito de tutela presentado por el actor, a aceptar sin ninguna objeción lo formulado por parte de la entidad accionada y a efectuar un análisis superficial de la controversia a ellos planteada.

Para efectos de una mejor ilustración sobre el particular, a continuación se especifican los nombres de quienes componen el núcleo familiar que aparece incluido en el Registro Único de Población Desplazada, según el informe suministrado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional en virtud del requerimiento judicial que le fuere realizado:

Código de Declaración

Nombres

Apellidos

Edad

Parentesco

Tipo de Documento

Estado

Fecha de Valoración

404765

María Elena

Núñez Villalobos

76

Jefe de Hogar

Cédula de Ciudadanía

Incluido

404765

Luis Carlos

Ramírez Núñez

39

Hijo/Hijastro

Cédula de Ciudadanía

Incluido

22-09/05

404765

Arelys

Ramírez Núñez

29

Hijo/Hijastro

Cédula de Ciudadanía

Incluido

22-09/05

404765

Álvaro de Jesús

Ramírez Núñez

25

Hijo/Hijastro

Cédula de Ciudadanía

Incluido

22-09/05

404765

Juan Manuel

Ramírez Núñez

24

Hijo/Hijastro

Cédula de Ciudadanía

Incluido

22-09/05

404765

Juan Manuel

Ramírez Linan

77

Esposo/Compañero

Cédula de Ciudadanía

Incluido

22-09/05

404765

Daniel Felipe

Saldaña Acosta

2

Hijo/Hijastro

N.U.I.P.

Incluido

22-09/05

De dicho informe, se constata pues, que el actor se encuentra inscrito dentro del núcleo familiar en el que su madre se presenta como jefe del hogar desde la fecha en que Acción Social procedió a valorar las circunstancias que dieron origen a su situación de desplazamiento.

Todo lo anterior conduce necesariamente a resaltar el hecho de que a lo largo del trámite de la acción de tutela, la entidad accionada alegara su cumplimiento frente a la entrega de la ayuda humanitaria de manera parcial, a la fijación de una fecha para materializar la entrega de la faltante y a la determinación de efectuar una visita domiciliaria para verificar las condiciones particulares de vulnerabilidad, pero con absoluta referencia al núcleo familiar que se encuentra registrado en el -RUPD-, es decir, siempre atendiendo a la información conforme con la cual, quienes aparecen relacionados como desplazados son, además del actor, su madre, el cónyuge de ésta, tres hermanos y un menor de edad, entre los cuales evidentemente no se encuentran los menores hijos del accionante, en nombre de quienes éste promueve el recurso de amparo constitucional.

A propósito de las condiciones en que se hallan los menores, el actor sólo exhibe como

pruebas los registros civiles de nacimiento y el respectivo control de citas médicas de cada uno de ellos, sin que haya mayor evidencia dentro del expediente acerca de si, en efecto, se encuentran o no en situación de desplazamiento.

En ese sentido, para esta Sala no existen elementos de juicio con la virtualidad suficiente para acreditar siquiera sumariamente la condición de desplazados de los menores hijos del actor, o que éste último haya solicitado la atención humanitaria bajo la consideración de requerirla en calidad de jefe de un núcleo familiar diferente del que se indica en el expediente de tutela. Tampoco consta en el mismo el actuar desplegado por el actor en relación con los posibles trámites administrativos que inicialmente pudiere haber puesto en marcha para requerir la ayuda humanitaria en favor de sus hijos o, en su defecto, para obtener la inclusión de éstos en el Registro Único de Población Desplazada con el objetivo de que sobre ellos se radicara la titularidad de los beneficios y prerrogativas que de tal procedimiento se derivan.

Así las cosas, conforme con la jurisprudencia de esta Corporación, si bien es cierto que la condición del desplazamiento deviene de una circunstancia de hecho y no de una certificación o declaración que realice una autoridad o entidad administrativa, lo cierto es que la importancia del registro de la población desplazada estriba en el hecho de que mediante él se focalizan los destinatarios de la política pública en materia de desplazamiento. De ahí la importancia que entraña el empleo de esta herramienta para quien se encuentre inscrito en dicho registro, como quiera que del mismo dependen aquellos que demandan el acceso a las ayudas ofrecidas dentro del marco de la política pública de atención al desplazamiento forzado.

Al respecto, ha señalado la Corte:

“La condición de desplazado por la violencia es una circunstancia de carácter fáctico, que concurre cuando se ha ejercido coacción para el abandono del lugar habitual de residencia a otro sitio dentro de las fronteras de la propia nación. En ese sentido, la inscripción en el RUPD carece de efectos constitutivos de esa condición; por lo que, en cambio, dicho Registro cumple únicamente las finalidades de servir de herramienta técnica para la identificación de la población afectada y como instrumento para el diseño e implementación de políticas públicas que busquen salvaguardar los derechos

constitucionales de los desplazados.”²⁶

En consecuencia, dado que en el presente asunto no se encuentra acreditado que los menores estén en situación de desplazamiento, o que el actor haya solicitado su inclusión en el -RUPD- ante Acción Social, para esta Sala, en principio, no puede predicarse la vulneración o amenaza de los derechos constitucionales fundamentales de éstos, proveniente de la negativa de la entidad demandada para suministrar la ayuda humanitaria que presuntamente requieren para el logro de condiciones mínimas de vida dignas.

De este modo, la acción de tutela, como lo ha manifestado esta Corte a través de su jurisprudencia, sólo resulta procedente ante la prueba de la vulneración o amenaza clara y directa de un derecho fundamental, situación que no ocurre en el caso bajo examen, como quiera que el recurso de amparo constitucional se impetra bajo la consideración de que los menores son beneficiarios de la ayuda humanitaria, sin que para ello se haya reparado en el hecho de que no aparecen incluidos en el Registro Único de Población Desplazada ni reportados por Acción Social como integrantes del núcleo familiar del cual hace parte el actor²⁷. Sobre la necesidad de que se acredite la efectiva vulneración o amenaza de un derecho fundamental, la jurisprudencia constitucional ha señalado:

“Para que la acción de tutela pueda prosperar es indispensable que exista una vulneración o amenaza de derechos fundamentales. De lo contrario, el objetivo del Constituyente al consagrarla resulta desvirtuado en cuanto se la utilice para fines distintos.

Ha de repetirse que el amparo constitucional se consagró para restablecer los derechos fundamentales conculcados o para impedir que se perfeccione su violación si se trata apenas de una amenaza, pero que, de todas maneras, su presupuesto esencial, insustituible y necesario, es la afectación -actual o potencial- de uno o varios de tales derechos, que son cabalmente los que la Carta Política quiso hacer efectivos, por lo cual la justificación de la tutela desaparece si tal supuesto falta”²⁸.

En suma, la transgresión a los derechos constitucionales fundamentales de los menores hijos del actor en la que se fundamenta la acción de tutela, no puede ser valorada por

esta Sala de Revisión, en tanto no existen elementos de juicio suficientes que acrediten la violación que se alega.

Ahora bien, con respecto a la situación del señor Rodríguez Núñez se tiene que, de acuerdo con el expediente contentivo de la acción de tutela, está incluido en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde septiembre de 2005 como integrante del núcleo familiar compuesto por su madre, el cónyuge de ésta, tres hermanos y un menor de edad.

Para esta Sala de Revisión, si bien es cierto que los menores de edad, en nombre de quienes el actor inicialmente planteó la controversia constitucional, no aparecen relacionados como integrantes del núcleo familiar que se encuentra en situación de desplazamiento ni incluidos en el -RUPD-, también lo es que el actor sí aparece inscrito en dicho registro y que en virtud del mismo es titular de los derechos y demás prerrogativas que se derivan de su condición de desplazado.

Bajo ese entendido, no son de recibo los argumentos esbozados por la entidad demandada, conforme con los cuales la entrega de la ayuda humanitaria se sujeta a los términos establecidos en la Ley 387 de 1997, pues como se indicó en el acápite precedente, de conformidad con la sentencia C-278 de 2007, dicho componente de atención es reconocido hasta tanto se logre la estabilización y consolidación socioeconómica del afectado. Dicho en otros términos, la referencia temporal de la ayuda humanitaria debe ser flexible, sujeta a la reparación real y a la garantía de subsistencia digna de la población desplazada.

Así, en criterio de esta Sala, no obstante la ayuda humanitaria que la entidad accionada le otorgó al núcleo familiar del cual hace parte el actor y aquella a la que se comprometió a entregar posteriormente²⁹, debe proceder a autorizar el suministro de la totalidad de los componentes de la misma, hasta tanto se verifique la superación de la situación de vulnerabilidad y puedan mantenerse los medios y condiciones de subsistencia dignas. Ello, sin perjuicio de que la misma entidad efectúe un análisis detallado de la situación del hogar y determine la específica asistencia a la que haya lugar, de conformidad con los parámetros constitucionales y legales sobre la materia.

En consecuencia, esta Sala habrá de revocar los fallos judiciales proferidos en el presente caso, para en su lugar tutelar, respecto del actor y el núcleo familiar inscrito en el -RUPD-, los derechos constitucionales fundamentales invocados, no sin antes advertir, que le ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar- otorgar las prórrogas de la ayuda humanitaria, consistentes en subsidios de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, que sean necesarias para garantizar las condiciones materiales mínimas de subsistencia de los afectados. En todo caso, la ayuda humanitaria deberá entregarse en los términos de lo dispuesto en la sentencia C-278 de 2007 proferida por la Corte Constitucional.

Adicionalmente, la entidad accionada deberá prestarles el acompañamiento y asesoramiento necesarios para que éstos puedan acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención y estabilización socioeconómica en materia de desplazamiento.

De igual forma, se advierte al actor para que adelante las gestiones administrativas necesarias, en caso de considerarlo pertinente, para que solicite a Acción Social la verificación de la situación de sus menores hijos y si es del caso, sean incluidos en el -RUPD- como parte del núcleo familiar que se encuentra en condiciones de desplazamiento. De no ser así, se exhorta al señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez para que solicite ante las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, orientación y asesoramiento y, además, de ser ello conducente, las ayudas y demás beneficios a que tenga derecho para asegurarle a sus hijos condiciones de vida digna.

Finalmente, se oficiará a la Defensoría del Pueblo -Seccional Valledupar- para que no sólo verifique la entrega de la ayuda humanitaria al núcleo familiar del cual hace parte el actor, sino para que también haga un especial seguimiento a las condiciones de vida de éste y de sus menores hijos. De igual forma, para que corrobore la atención oportuna y adecuada que deba prestarles Acción Social frente a los demás programas de atención, protección y consolidación en materia de desplazamiento, con el propósito de que superen gradualmente la situación de vulnerabilidad que los afecta.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Valledupar y por el Tribunal Administrativo del Cesar y, en su lugar, TUTELAR, respecto del actor y el núcleo familiar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial del Cesar- que, en el término de tres (3) días a partir de la notificación de esta providencia, proceda a prorrogar al núcleo familiar del cual hace parte el actor, la atención humanitaria de emergencia consistente en subsidios de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, que sean estimados como necesarios para garantizarles condiciones dignas de subsistencia. Ello, sin perjuicio de que la misma entidad efectúe un análisis detallado de la situación del hogar y determine la específica asistencia a la que haya lugar, de conformidad con los parámetros constitucionales y legales sobre la materia.

En todo caso, la asistencia humanitaria deberá entregarse en los términos de lo dispuesto en la Sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional.

Adicionalmente, la entidad deberá prestarles el acompañamiento y asesoramiento necesario para que éstos puedan acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención, protección y estabilización socio económica en materia de desplazamiento.

TERCERO: ADVERTIR al actor para que adelante las gestiones administrativas necesarias, en caso de considerarlo pertinente, para que solicite a Acción Social la verificación de la situación de sus menores hijos y si es del caso, sean incluidos en el -RUPD- como parte

del núcleo familiar que se encuentra en condiciones de desplazamiento. De no ser así, se exhorta al señor Álvaro de Jesús Ramírez Núñez para que solicite ante las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, orientación y asesoramiento y, además, de ser ello conducente, las ayudas y demás beneficios a que tenga derecho para asegurarle a sus hijos condiciones de vida digna.

CUARTO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo -Seccional Valledupar- para que no sólo verifique la entrega de la ayuda humanitaria al núcleo familiar del cual hace parte el actor, sino para que también haga un especial seguimiento a las condiciones de vida de éste y de sus menores hijos. De igual forma, para que corrobore la atención oportuna y adecuada que deba prestarles Acción Social frente a los demás programas de atención, protección y consolidación en materia de desplazamiento con el propósito de que superen gradualmente la situación de vulnerabilidad que los afecta.

QUINTO: Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Acción Social indicó que el señor Álvaro de Jesús Rodríguez Núñez, una vez verificado el Registro Único de Población Desplazada, se encuentra incluido en el núcleo familiar en el que la señora María Elena Núñez Villalobos es la jefa de hogar desde el 22 de septiembre de 2005. En esa medida, quien se encuentra a cargo del núcleo familiar es el

que recibe los diversos componentes de la atención humanitaria de emergencia. Ver Folios 24 y 25 del Cuaderno 1.

2 El actor cita las Sentencias C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla y T-496 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En ellas, la Corporación alude a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y establece que la misma no se encuentra sujeta al límite contenido en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, sino que se encuentra condicionada a la superación real de la situación de vulnerabilidad del desplazado por la violencia.

3 Registro Único de Población Desplazada.

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicho fallo esta Corte declaró el “Estado de Cosas Inconstitucional” respecto de la masiva, múltiple y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.

5 Al respecto, ver entre otras, T-327/01, T-098/02, T-419/03, T-985/03, T-740/04, T-813/04, T-1094/04, T-1144/05 T-086/06, T-496/07 y T-821/07.

6 Ver, entre otras, la Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino (E). Así mismo pueden ser consultadas sobre el particular las Sentencias SU-150 de 2000, T-025 de 2004 Anexo 4, T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

7 Sentencia T-086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

8 Según el ordenamiento jurídico colombiano, además de la atención humanitaria de emergencia constituyen derechos mínimos de la población desplazada por la violencia los siguientes:

“1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.

2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.

3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y

precisado para estos casos en el Principio 17 (...)

4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.”⁸ También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

(...)

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). (...)

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por

vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

(...)

9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”. Sentencia T-025

de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del Incora firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla, de generar problemas de orden público, y de ordenar a los alcaldes del departamento tomar medidas para evitar problemas de orden público, incluida la limitación a la circulación de los campesinos desplazados, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

10 Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

12 El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 identifica las siguientes situaciones generadoras del desplazamiento forzado: “ (...) 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 drásticamente el orden público. (...)”

13 Ver, entre otras, Sentencia T-419 de 2003, Sentencia SU-1150 de 2000.

14 Ver, entre otras, las Sentencias T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil) y T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En ésta última se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

15 la Corte Constitucional expuso una serie de elementos y circunstancias que provocaron la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Sobre el particular la sentencia T-025/04 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 (...)”

16 Ver, entre otras, las Sentencias T-364 de 2008 y T-868 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

17 Cabe resaltar que esta Corte ha proferido diversas providencias en las ha hecho un juicioso seguimiento a las órdenes que ha impartido con motivo de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional efectuada en la Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Sobre el particular, recientemente pueden consultarse los Autos 058, 082, 101, 102, 130, 167, 169, 170, 200, 206 de 2007 y 002, 011, 052, 053, 054, 068, 082, 093, 107, 116, 265 y 284 de 2008.

18 Sobre el particular, debe consultarse el artículo 3º de la Ley 387 de 1997, el cual es del siguiente tenor: “Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano”.

19 Ver, entre otras, la Sentencia T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino (E)

20 Artículo 4 Decreto 2569 del 2000. El numeral 1 del artículo 1 del decreto 2569 de 2000 explica en detalle las funciones de Acción Social en relación con el Registro Único de Población Desplazada: “a) Orientar, diseñar y capacitar a los miembros del Sistema, en los procedimientos para obtener la declaración de que trata el numeral 1 del artículo 32 de la Ley 387 de 1997 y establecer, alimentar y mantener actualizado el Registro Único de

Población Desplazada”.

21 Al respecto el artículo 1 del decreto 2569 del 2000 dispone: “Atribuciones de la Red de Solidaridad Social. La Red de Solidaridad Social como entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia desarrollará las siguientes actividades: (...) b) Promover entre las entidades estatales que integran el Sistema Nacional de Atención para la Población Desplazada, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento; (...) e) Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas Humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención Humanitaria de Emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada; (...) j) Promover con entidades públicas y privadas el establecimiento de una red nacional para la atención Humanitaria integral de Emergencia, conformada por campamentos móviles para alojamiento de Emergencia, centros de alojamiento transitorio y unidades de atención y orientación en las ciudades medianas y grandes.” Así mismo, ver, entre otras sentencias, T-468 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

22 En este mismo sentido, el principio 18 de los Principios del Desplazamiento Forzado Interno precisa el alcance de la asistencia humanitaria. Sobre este Principio, el anexo 3 de la sentencia T-025/04 indicó: Al respecto la Corte señaló: “El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” (...) También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia Humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia Humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas

de restablecimiento económico y de retorno.”

23 En efecto, en dicho fallo judicial se resolvió declarar inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y EXECUTABLE el resto del párrafo, bajo el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Sobre el particular se destaca igualmente que mediante la Sentencia T-496 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño, se analizó el efecto que tiene la declaración de inconstitucionalidad del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 sobre el decreto 2569 del 2000 que reglamentó, entre otros aspectos, lo concerniente a la ayuda humanitaria de emergencia.

24 Sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

25 Ver Folios 24 y 25 del Cuaderno 1 del Expediente.

26 Sentencia T-1076 de 2005, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

27 Ver, entre otras, la Sentencia T-1286 de 2000, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

28 Sentencia T-579 de 1997, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

29 A Folio No. 25 del Cuaderno 1 del expediente, se evidencia que Acción Social en respuesta al requerimiento judicial en sede de tutela indicó que al núcleo familiar inscrito en el -RUPD- ya se le había reconocido en dos oportunidades el apoyo de alojamiento y asistencia alimentaria, por lo que sólo quedaba por suministrar lo equivalente a un mes de cada uno de los componentes ya reconocidos.