

Sentencia T-099/10

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración jurisprudencial

DERECHOS DE LA POBLACION DESPLAZADA-Vulnerabilidad extrema

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL-Evolución jurisprudencial

POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones del Estado/POBLACION DESPLAZADA-Atención humanitaria de emergencia/POBLACION DESPLAZADA-Restablecimiento económico

Las normas que regulan el tema relativo al RUPD deben ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad y pro homine. No se pueden imponer más requisitos que los expresamente consagrados en la ley para que la población desplazada pueda acceder a las prestaciones establecidas y que, en todo caso, su cumplimiento y aplicación deben ser interpretados de modo tal que se respete la prevalencia de los derechos fundamentales en juego, la condición de sujeto de especial protección del desplazado, así como la presunción contemplada en el artículo 83 constitucional.

POBLACION DESPLAZADA-Imposibilidad jurídica de Acción Social para exigirle a un desplazado ostentar la calidad de jefe de hogar

La entidad accionada no puede exigirle a un desplazado ostentar la calidad de jefe de hogar para acceder a las ayudas solicitadas pues se trata de un requisito que no existe en ninguna norma legal. Exigir la calidad de jefe de hogar para obtener las ayudas contenidas en la Ley 387 de 1997, es imponer una formalidad o requisito innecesario que obstaculiza de manera grave, la efectividad de los derechos fundamentales de los desplazados a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica.

ACCION DE TUTELA-Hecho superado por cuanto la peticionaria aportó prueba sumaria donde demuestra que existe una división del grupo familiar por la separación de la pareja y que la peticionaria quedó a cargo de sus hijos menores

POBLACION DESPLAZADA-Acción Social debe actualizar periódicamente la información contenida en el RUPD, con el fin de evitar perpetuar la etapa de emergencia de la accionante y su familia

Referencia: expediente T-2403177

Acción de tutela instaurada por Piedad Leonor Mindiola Salas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.

Bogotá D.C. quince (15) de febrero de dos mil diez (2010)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Juan Carlos Henao Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado 5 Administrativo de Santa Marta en la acción de tutela instaurada por Piedad Leonor Mindiola Salas contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social (en adelante Acción Social).

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Piedad Leonor Mindiola Salas interpuso acción de tutela contra Acción Social con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la vida, a la dignidad humana y a la estabilización socioeconómica que habrían sido vulnerados como consecuencia de los siguientes:

1.1.- Hechos:

1. Mediante derecho de petición, la accionante solicitó a la entidad demandada la ayuda humanitaria de emergencia contenida en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

1. Acción Social negó la solicitud de la peticionaria al considerar que ella “hace partes (sic) del núcleo familiar del señor ELKIN MONTALVO AHUMADA CC 57.422.442 quien se encuentra en el registro de población desplazada SIPOD, con el parentesco de Jefe de Hogar, por tal razón es el único autorizado a solicitar cualquier tipo de ayuda”.

1. No obstante, la peticionaria se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005¹ y, de acuerdo a la certificación expedida por el Inspector de Policía del Municipio de “El Retén” – Magdalena el día 25 de julio de 2008, la actora no convive “desde hace tres (3) años con el señor ELKIN MONTALVO AHUMADA”², “tiene la condición de MUJER CABEZA DE HOGAR” y tiene a su cargo de cinco (5) hijos menores de edad³.

1. 2. Intervención de la entidad demandada.

En el auto admisorio de la acción de tutela, el juez de instancia ordenó a la entidad rendir un informe detallado sobre los hechos del caso. Sin embargo, esta demandada se abstuvo de presentar el informe o de contestar la demanda.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

2.1.- Mediante sentencia proferida el día 4 de junio de 2009, el Juzgado 5 Administrativo de Santa Marta – Magdalena, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la peticionaria al considerar que “no es la señora MINDIOLA SALAS quien debe solicitar el pago de las ayudas (sic) humanitarias ofrecidas por el Estado sino el señor MONTALVO AHUMADA por se (sic) éste el jefe de familia”⁴.

Esta providencia no fue impugnada por la peticionaria.

III. ACTUACIÓN SURTIDA ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Mediante auto de once (11) de diciembre de dos mil nueve (2009), proferido por el magistrado sustanciador, se dispuso que:

“Primero: Por la Secretaría General de esta Corporación, se solicite a Acción Social, ubicada en el Edificio Principal Calle 7 No. 6-54 (Bogotá D.C.) que, en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, informe a este Despacho si la peticionaria ha recibido ayuda humanitaria por parte de esa entidad”⁵.

De manera extemporánea, Acción Social informó al despacho del magistrado sustanciador que la peticionaria se encuentra registrada en el RUPD como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005.

Adicionalmente, informó que la peticionaria ha recibido las siguientes ayudas:

- * Tres meses de apoyo en alojamiento por valor de doscientos setenta mil pesos (\$270.000.00) cobrados el día 14 de mayo de 2007⁶.

- * Dos meses de asistencia alimentaria y aseo y dos meses de apoyo en alojamiento por valor de ochocientos ochenta mil pesos (\$880.000.00) cobrados el día 1° de diciembre de 2008⁷.

- * Giro de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000.00) por concepto de Componente de Generación de Ingresos.⁸

- * Giro de un millón trescientos veinte mil pesos (\$ 1.320.000.000) por concepto de prórroga de atención humanitaria de emergencia, que estará disponible para cobro de la peticionaria el día 20 de enero de 2010 en las oficinas del Banco Agrario de la ciudad de Santa Marta⁹.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1.- Competencia

1. Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas dentro de la acción de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

3.2.- Problema jurídico y esquema de resolución.

1. La Sala estima que el problema jurídico planteado en el caso concreto es el siguiente: ¿vulneró la entidad demandada los derechos fundamentales a la ayuda humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de la peticionaria al haberse negado a otorgarle la ayuda solicitada debido a que la actora estaba inscrita en el registro de población desplazada pero supuestamente no aparecía como jefe de hogar?

2. Para resolver el caso concreto, en una primera parte, la Corte reiterará que las personas desplazadas por la violencia son sujetos de especial protección constitucional (3.3). En una segunda parte, a partir de la reiteración jurisprudencial, se pronunciará sobre el carácter fundamental de los derechos a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de las víctimas del desplazamiento (3.4). En seguida, se pronunciará sobre el requisito exigido por la entidad demandada consistente en estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada como jefe de hogar para poder acceder a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica (3.5). Por último, resolverá el caso sujeto a análisis (3.6).

3.3.- Las personas desplazadas por la violencia son sujetos de especial protección constitucional. Reiteración jurisprudencial.

3. Salir del lugar de residencia por una amenaza a derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la libertad, con ocasión del conflicto armado o por violencia generalizada, es ser desplazado¹⁰. El desplazamiento causa un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y es trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado, como garante de sus derechos y de su statu quo.

4. Las personas desplazadas por la violencia están, así, expuestas a un nivel mayor de vulnerabilidad, representado en “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros y (viii) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida”¹¹, situación que se agrava cuando dichas circunstancias se convierten en permanentes, debido a la ineficacia de las acciones tomadas para superarlas.

5. El desplazamiento forzado implica una múltiple vulneración¹² de los derechos fundamentales. Se transgreden, así, los derechos a la vida en condiciones de dignidad, a escoger lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, a la unidad familiar, a la salud, a la integridad y a la seguridad personal, a la libertad de circulación por el territorio nacional, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la alimentación mínima, a la educación, a una vivienda digna, a la paz, a la personalidad jurídica y a la igualdad, entre otros, quebranto que se hace más desmesurado cuando en esta condición están incursos sujetos de especial protección constitucional como los niños, los discapacitados, las personas cabeza de familia y de la tercera edad.

6. De este modo, el desplazamiento forzado conlleva un desconocimiento grave, sistemático y masivo de los derechos fundamentales¹³, que implica la configuración de una especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en quienes los padecen y que ha sido descrito por esta Corporación como “(a) un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando como es lógico, por los funcionarios del Estado¹⁴, (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 colombiana¹⁵ y mas 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 contenidos en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos¹⁶”¹⁷ (Resalta la Sala).

Así, debido a la vulneración repetida y constante de los derechos fundamentales que afecta a una multitud de personas y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación declaró en el 2004¹⁸, la existencia de un estado de cosas inconstitucional; situación que fue reiterada mediante Auto 08 de 2009 en el que se constató “que persiste el estado de cosas inconstitucional a pesar de los avances logrados” y “que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado”.

7. La obligación de velar por la superación de ese estado de cosas inconstitucional radica en

el Estado, pues es su deber garantizar “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (artículo 2° C.P.). A partir de esta obligación esta Corporación ha determinado que “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, pero también ha dicho que 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 condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”¹⁹. En otros términos, el Estado fue inhábil “para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados”²⁰.

8. La obligación del Estado de garantizar los derechos es respecto de todos los ciudadanos, empero esta obligación apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incursos en una situación especial de indefensión ocasionada, en este caso, por el desarraigo de sus condiciones de vida debido al conflicto armado o a la violencia generalizada. Esta situación particular genera el “derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 13 superior”²¹, obligación reconocida tanto en el ordenamiento nacional²² como en el internacional²³, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas, duraderas y prontas, que garanticen “la atención necesaria para reconstruir sus vidas, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes que padecen hayan sido superadas y la urgencia extraordinaria cese, esto es, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual”²⁴.

3.4.- Carácter fundamental del derecho a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de las personas víctimas del desplazamiento forzado. Reiteración jurisprudencial.

9. Establecido que es un deber del Estado atender a la población desplazada, su obligación prioritaria se centra en satisfacer las garantías mínimas que necesita la persona víctima del

desplazamiento para subsistir. En este sentido el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece que: “[u]na vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada 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 ...” (Resalta la Sala).

10. La finalidad de la atención humanitaria de emergencia, como su misma descripción normativa lo establece, es la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para alcanzar unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación²⁵ y que “el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”²⁶.

11. El suministro de la atención humanitaria, regulado por el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, disponía en el párrafo único que “[a] la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”²⁷ (Resalta la Sala), disposición que al ser analizada en sede de constitucionalidad por esta Corporación (C-278-07), se declaró la inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, con base en que:

i. “el término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos...²⁸”,

ii. “la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados, y menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en

la atención del fenómeno”

iii. la entrega de una ayuda y una prórroga “frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones, y por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada”, por lo que, “el término para brindar ayuda humanitaria oper[a] en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas personas, y por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación”,

iv. La referencia temporal “debe ser flexible y sometida a una reparación real... 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” programas que sólo pueden iniciarse cuando exista “la plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.

12. Es así como el suministro de la atención humanitaria de emergencia debe ir hasta cuando los afectados estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es decir, hasta cuando “la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales ...” (artículo 18 Ley 387 de 1997), pues dentro de los principios establecidos en dicha ley se dispone que “el desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación” (numeral 5° del artículo 2°), esto es, a tener una alternativa de generación de ingresos que le permita vivir dignamente.

3.5.- Legitimación para solicitar la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica. Reiteración de jurisprudencia.

13. Teniendo en cuenta que la condición de desplazado surge cuando se producen las siguientes condiciones materiales: a) una migración del interior de las fronteras del país, b) causada por hechos violentos²⁹, esta Corporación ha manifestado que:

“siempre que frente a una persona determinada, concurren las circunstancias descritas, ésta tiene derecho a recibir especial protección por parte del Estado, y a ser beneficiaria de las políticas públicas diseñadas para atender el problema humanitario que representa el desplazamiento de personas por causa del conflicto armado”³⁰.

14. En el marco de esas políticas públicas diseñadas para atender a la población desplazada, el Estado creó el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD), que tiene como objetivo el manejo de los recursos públicos destinados para la ayuda humanitaria y para los planes de estabilización económica de las víctimas del desplazamiento.

15. Teniendo en cuenta lo anterior, esta Corporación ha manifestado que el RUPD no puede convertirse en un obstáculo infranqueable para la entrega de las ayudas destinadas a atender a la población desplazada debido a que el derecho a recibir dichas ayudas no nace por la inscripción en dicho registro sino por la confluencia, en cabeza de una persona, de las dos circunstancias fácticas antes descritas.

En efecto, el RUPD es simplemente una herramienta necesaria y adecuada para que, en la práctica, los desplazados accedan a las ayudas contenidas en la Ley 387 de 1997. En esta medida, la Corte encuentra que las normas que regulan el tema relativo al RUPD deben ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad y pro homine³¹. Lo anterior quiere decir que no se pueden imponer más requisitos que los expresamente consagrados en la ley para que la población desplazada pueda acceder a las prestaciones establecidas y que, en todo caso, su cumplimiento y aplicación deben ser interpretados de modo tal que se respete la prevalencia de los derechos fundamentales en juego, la condición de sujeto de especial protección del desplazado, así como la presunción contemplada en el artículo 83 constitucional.

16. De allí que esta Corporación haya rechazado la imposición de formalidades y requisitos

desproporcionados e innecesarios para acceder a las ayudas contempladas en la Ley 387 de 1997.

En este sentido, en la sentencia T-476 de 2008, se resolvió una acción de tutela instaurada por una señora que estaba inscrita en el RUPD y que solicitaba a Acción Social la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Aún cuando la peticionaria ostentaba la calidad de desplazada y se encontraba inscrita en el registro, la entidad accionada negó la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia argumentando que ese tipo de ayuda debía ser solicitada por el jefe del núcleo familiar, condición que, de acuerdo con la información que reposaba en el RUPD, se encontraba en cabeza de su esposo.

Adicionalmente, en esa oportunidad, Acción Social exigió a la peticionaria, para actualizar el registro, una certificación proveniente de un juzgado, del ICBF o de una comisaría de familia en la que constara que la peticionaria había sido abandonada por su compañero permanente y se encontraba a cargo de sus hijos menores de edad. De esta manera, la entidad accionada no tuvo en cuenta que la actora había manifestado, en sus solicitudes y en una declaración extra juicio rendida ante notario, que su esposo la había abandonado por lo que su derecho a recibir la asistencia humanitaria estaba siendo obstaculizado por la información contenida en el RUPD.

En esa oportunidad, esta Corporación tuteló los derechos invocados por la peticionaria porque consideró que no existía una norma legal en la que se estableciera que la única persona legitimada para tramitar la solicitud de la ayuda humanitaria fuera el jefe de hogar. En efecto, la entidad demandada estaba creando un nuevo requisito para ser beneficiario de las ayudas contenidas en la ley 387 de 1997 en la medida en la que Acción Social:

“ha impuesto (...) una formalidad adicional al hecho comprobado de ser ciudadano en ejercicio y de encontrarse efectivamente inscrito en el RUPD, para que las personas afectadas por el desplazamiento accedan al socorro estatal. Ahora, además de las anteriores calidades, se impone la obligatoriedad de gestionar un poder o un certificado para que otras autoridades acrediten quién es el “responsable de una familia”³².

Adicionalmente, la Corte manifestó que Acción Social no podía exigirle a la peticionaria una certificación proveniente de un juzgado, del ICBF o de una comisaría de familia, para demostrar que había sido abandonada por su compañero permanente y se encontraba a cargo de sus hijos menores de edad.

En efecto, la peticionaria había anexado a su solicitud de ayuda humanitaria una declaración extra juicio, rendida ante notario y bajo la gravedad del juramento, en la que constaba que se encontraba a cargo de sus hijos menores y que había sido abandonada por su compañero y, en esta medida, había aportado una prueba sumaria que respaldaba sus afirmaciones.

17. En síntesis, el hecho de exigirle a una persona que ostenta la calidad de desplazada y que está inscrita en el RUPD, la demostración de ser jefe de hogar, es imponerle una formalidad contraria a derecho por desconocer el principio de legalidad, además de ser desproporcionada e innecesaria.

Lo anterior no obsta para que, en aquellos casos en los que un desplazado afirme haberse separado del núcleo familiar con el cual fue inscrito en el RUPD, aunque en realidad siga perteneciendo al mismo, y solicite una ayuda que ya ha sido otorgada a su grupo familiar, Acción Social y el juez de tutela nieguen dicha solicitud pues, de lo contrario, estarían cohonestando una actitud de mala fe de los reclamantes.

En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-025 de 2004, en la que se estudió, entre otros, el caso de unos actores que interpusieron una acción de tutela para solicitar una ayuda que ya había sido recibida por el núcleo familiar al cual pertenecían, argumentando que se habían separado del mismo.

“se separan del núcleo familiar con el cual fueron inscritos como desplazados (...) para unirse al núcleo familiar al cual pertenecen verdaderamente, e interponen la acción de tutela por los mismos hechos y para solicitar las mismas ayudas.

(...)

[Es decir que] los tutelantes desean separarse del núcleo familiar con el fin de aumentar las posibilidades de ayuda.

En [este] evento, dada la complejidad administrativa que implicaría permitir el cambio de

inscripción por la mera voluntad del desplazado o el riesgo de que ello sea solicitado estratégicamente con el fin de aumentar la ayuda recibida, resulta razonable que no sea posible obtener un nuevo registro, máxime si se tiene en cuenta que en todo caso, las ayudas se canalizarán a través del núcleo familiar con el cual fueron registrados”.

Por lo tanto, de conformidad con lo establecido en las anteriores sentencias, es necesario que los peticionarios que deseen separarse del núcleo familiar prueben, al menos sumariamente, que efectivamente ya no hacen parte del grupo familiar con el que fueron inscritos.

3.6-. Caso concreto.

18. La ciudadana Piedad Leonor Mindiola Salas, interpuso acción de tutela contra Acción Social, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica, que habrían sido vulnerados como consecuencia de la negativa de la entidad demandada de entregar la ayuda humanitaria de emergencia consistente en “arriendo, subsidio de vivienda [y] alimentación”³³ y de facilitar la estabilización socioeconómica de la actora, bajo el argumento de que ella no podía solicitar dichas ayudas debido a que, a pesar de estar inscrita en el RUPD, no ostentaba la calidad de jefe de hogar.

19. En el presente caso, los siguientes hechos se encuentran probados: i) la entidad demandada, mediante oficio de 26 de marzo de 2008, negó la entrega de las ayudas solicitadas por la peticionaria argumentando que el jefe de hogar era el señor Elkin Montalvo Ahumada³⁴; ii) la peticionaria es desplazada y se encuentra inscrita en el RUPD como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005³⁵; iii) la peticionaria ha recibido o recibirá, las siguientes ayudas: a) tres meses de apoyo en alojamiento por valor de doscientos setenta mil pesos (\$270.000.00) cobrados el día 14 de mayo de 2007³⁶, b) dos meses de asistencia alimentaria y aseo y dos meses de apoyo en alojamiento por valor de ochocientos ochenta mil pesos (\$880.000.00) cobrados el día 1° de diciembre de 2008³⁷, c) giro de un millón quinientos mil pesos (\$1.500.000.00) por concepto de Componente de Generación de Ingresos³⁸, d) giro de un millón trescientos veinte mil pesos (\$ 1.320.000.000) por concepto de prórroga de atención humanitaria de emergencia, que estará disponible para cobro de la peticionaria el día 20 de enero de 2010 en las oficinas del Banco Agrario de la ciudad de Santa Marta³⁹; iv) la postulación de la peticionaria al sistema de vivienda fue rechazado por

doble postulación en una misma asignación; v) la peticionaria y el señor Elkin Montalvo Ahumada no conviven juntos desde hace más de tres (3) años⁴⁰; vi) la peticionaria es madre cabeza de familia a cargo de cinco (5) hijos menores de edad⁴¹.

20. Teniendo en cuenta estos hechos, la Sala estima que, en un primer momento, la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales a la prórroga de la asistencia humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de la peticionaria, pues, mediante oficio de 26 de marzo de 2008, le negó las ayudas solicitadas argumentando que no tenía legitimidad para elevar dicha solicitud pues no aparecía como jefe de hogar en el RUPD. Esta información no correspondía a la verdad, pues la peticionaria se encuentra inscrita en el RUPD como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005⁴², y, en esta medida, Acción Social basó su decisión de no otorgarle a la peticionaria las ayudas solicitadas, en una información errada.

21. Adicionalmente, la Sala estima que, con independencia de que en el caso concreto la peticionaria estuviera o no registrada como jefe de hogar en el RUPD, la entidad accionada no puede exigirle a un desplazado ostentar la calidad de jefe de hogar para acceder a las ayudas solicitadas pues se trata de un requisito que no existe en ninguna norma legal. De allí que Acción Social esté en imposibilidad jurídica de imponerle a un desplazado una formalidad adicional al hecho comprobado de ser ciudadano en ejercicio y encontrarse inscrito en el RUPD, para acceder a las ayudas estatales. En efecto, exigir la calidad de jefe de hogar para obtener las ayudas contenidas en la Ley 387 de 1997, es imponer una formalidad o requisito innecesario que obstaculiza de manera grave, la efectividad de los derechos fundamentales de los desplazados a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica.

22. Sin embargo, debido a que Acción Social autorizó un giro de un millón trescientos veinte mil pesos (\$ 1.320.000.000) por concepto de prórroga de atención humanitaria de emergencia, que estará disponible para cobro de la peticionaria el día 20 de enero de 2010 en las oficinas del Banco Agrario de la ciudad de Santa Marta⁴³, existe una carencia actual de objeto por un hecho superado en la medida en la que el supuesto de hecho que motivó la presente acción de tutela está allanado. Así, entre la fecha de interposición de la acción de

tutela (15 de mayo de 2009), y el momento en que se produce este fallo, se satisfizo por completo la solicitud de amparo del derecho a la atención humanitaria elevada por la actora.

23. Teniendo en cuenta que: a) el supuesto de hecho que motivó la solicitud de amparo instaurada por la peticionaria se superó estando en curso el trámite de revisión ante esta Corporación; b) por expresa prohibición del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991, la Corte Constitucional no puede proferir un fallo inhibitorio; c) que no es posible confirmar un fallo contrario al ordenamiento jurídico y que; d) el juez de instancia negó, erradamente, el amparo de los derechos invocados por la peticionaria⁴⁴, la Sala procederá a declarar la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado, en los términos explicados en esta sentencia, y revocará la sentencia proferida el día 4 de junio de 2009 por el Juzgado 5 Administrativo de Santa Marta – Magdalena que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por la peticionaria⁴⁵.

24. Finalmente, la peticionaria aportó prueba sumaria que demuestra, por un lado, que, en el caso concreto, existe una división del grupo familiar por la separación de la pareja y, por otro lado, que la peticionaria quedó a cargo de sus hijos menores⁴⁶.

Por lo tanto, esta Sala estima necesario instar a Acción Social para que actualice la información contenida en el RUPD, con el fin de eliminar al señor Elkin Montalvo Ahumada del grupo familiar de la peticionaria pues de lo contrario, este podría solicitar la ayuda humanitaria que le corresponde a la peticionaria y a sus hijos.

V. DECISIÓN

RESUELVE:

Primero.- DECLARAR la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado en los términos explicados en esta sentencia.

Segundo. – REVOCAR la sentencia proferida el día 4 de junio de 2009 por el Juzgado 5 Administrativo de Santa Marta – Magdalena que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados. En su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la asistencia humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de la peticionaria.

Tercero.- INSTAR a Acción Social a que actualice la información contenida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD) en el sentido de individualizar al señor Elkin Montalvo Ahumada del grupo familiar de la peticionaria.

Cuarto.- Por Secretaría LIBRAR la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 15, Cuaderno 1.

2 Folio 7, Cuaderno 2.

3 Así consta en la certificación expedida por el Personero Municipal de “El Retén” – Magdalena (folio 11, Cuaderno 2).

4 Folio 22, Cuaderno 2.

5 Folio 10, Cuaderno 1.

6 Folio 15, Cuaderno 1.

7 Ibídem.

8 Folio 16, Cuaderno 1.

9 Ibídem.

10 El artículo 1° de la Ley 387 de 1997 establece que “es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas 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 drásticamente el orden público” (Resalta la Sala) y los Principios Rectores de los desplazados internos lo define como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligada a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (sentencia C-372-09).

12 Su-1150-00.

13 C-278-07.

14 T-227-97.

15 SU-1150-00

16 T-215-02

17 T-025-04, C-278-07, T-139-07.

18 T-025-04.

19 Su-1150-00, T-721-03, T-025-04, T-821-07, T-800-07.

20 C-278-07.

21 T-025-04.

22 El artículo 3° de la Ley 387 de 1997 establece que “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 subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano” (Resalta la Sala).

23 Dentro de los principios rectores de los desplazamientos internos expuestos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el principio 3° establece “1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud” y el principio 25 establece que “25 1. La obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales...” (Subrayado fuera del texto). Estos principios la Corte Constitucional ha reconocido fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, “dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos”, por lo cual esta Corporación considera que “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado” (C-278-07, Su-1150-00).

24 T-285-08, T-800-07, Su-1150-00.

25 T-025-04, T-136-07, T-496-07.

26 T-025-04.

27 Esta disposición fue desarrollada por el Decreto 2569 de 2000 en los siguientes términos:

“Artículo 20. De la atención humanitaria de emergencia. Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más. Artículo 21. Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad. La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.
3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.
4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo”.

Debido a la declaratoria de inexequibilidad de las expresiones máximo y excepcionalmente,

en sentencia de tutela T-496-07 esta Corporación afirmó que había perdido ejecutoria los artículos del decreto, en razón a que los fundamentos jurídicos en que se basaba fueron declarados inconstitucionales y concluyó que “Acción Social deberá abstenerse de darle cumplimiento a estas normas so pena de incurrir en una vía de hecho”, así “la entrega de la prórroga de la asistencia humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278-07, es decir, hasta que el afectado este en condiciones de asumir su propio sostenimiento”, y en sentencia de tutela T-476-08 se adujo que “el decreto tan sólo relaciona de manera ilustrativa algunos eventos de especial protección, en los que se puede engendrar una situación de altísima vulnerabilidad que -por tanto- debe ser atendida con énfasis e intensidad por parte de la sociedad y el Estado. Otra interpretación, a partir de la cual se infiera que sólo pueden tener acceso a la prórroga las personas que se encuentren de manera estricta en cualquiera de esas situaciones, no solo sería contraria a la sentencia C-278 sino también a la Constitución Política...” y señaló que “en todo caso, sólo con el análisis de los elementos adscritos a cada caso en particular, puede evidenciarse si el afectado o los afectados han logrado alcanzar ‘condiciones de asumir su autosostenimiento’.

29 Respecto a estas dos circunstancias materiales, pueden consultarse, entre muchas otras, las sentencias T-787 de 2008, T-821 de 2007, T-468 de 2006, T-175 de 2005 y T-740 de 2004.

30 Sentencia T-787 de 2008, en la que la Corte Constitucional estudió las reglas en torno a la inscripción de personas en el Registro Único de Población Desplazada.

31 A este respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-501 de 2009, T-042 de 2009 y T- 006 de 2009.

32 Sentencia T- 476 de 2008.

33 Folio 3, Cuaderno 2.

34 Así consta en la respuesta al derecho de petición interpuesto por la peticionaria ante Acción Social (Folio 8, Cuaderno 2).

35Folio 15, Cuaderno1.

36 Folio 15, Cuaderno 1.

37 Ibídem.

38 Folio 16, Cuaderno 1.

39 Ibídem.

40 Así lo certificó el Inspector de Policía del Municipio del Retén – Magdalena (folio 7, Cuaderno 2).

41 Así consta en la certificación expedida por el Inspector de Policía del Municipio del Retén – Magdalena (folio 7, Cuaderno 2) y en la certificación expedida por el Personero Municipal del mismo municipio (folio 5 Cuaderno 2).

42Folio 15, Cuaderno 1.

43 Ibídem.

44 Así, teniendo en cuenta que el juez de instancia consideró que era su compañero permanente el único habilitado para solicitar la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, esta Sala infiere que se ha debido conceder el amparo solicitado, pues, como se explicó anteriormente, la peticionaria se encuentra inscrita en el RUPD como jefe de hogar desde el día 10 de agosto de 2005 e, independientemente de este hecho, para obtener las ayudas humanitarias de emergencia, Acción Social no puede exigir la calidad de jefe de hogar.

45 Sobre este tema se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-792 de 2008, T-512 de 2002, T-746 de 2005 y T-722 de 2003 en las que la Corte Constitucional estableció que, cuando la sustracción de materia tiene lugar después de iniciado el proceso ante los jueces de instancia, es decir, cuando se produce durante el trámite de Revisión ante la Corte Constitucional y se advierte que los jueces de instancia han debido conceder el amparo de los derechos invocados, la Sala debe revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela.

46 Así consta en la certificación expedida por el Inspector de Policía del Municipio del Retén –

Magdalena (folio 7, Cuaderno 2) y en la certificación expedida por el Personero Municipal del mismo municipio (folio 5 Cuaderno 2).