

Sentencia T-182/12

LEGITIMACION POR ACTIVA-Agencia oficiosa en materia de población desplazada/ASOCIACIONES DE APOYO A POBLACION DESPLAZADA-Legitimación y condiciones como agentes oficiosos para presentar acciones de tutela

Esta Sala concluye que no asiste la razón al juez constitucional de única instancia en el presente caso, al declarar improcedente la acción de tutela por ausencia del requisito de legitimidad en la causa por activa. En efecto, el juez consideró que no se cumplía tal requisito con la interposición de la acción constitucional por la representante legal de Andicol, como agente oficiosa de los miembros de la asociación. Con todo, como quedó establecido, dichas asociaciones cuentan con legitimidad para agenciar los derechos de las personas en situación de desplazamiento que en ellas se agrupan, siempre y cuando (i) se actúe a través del representante legal; (ii) se individualice el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y (iii) no se evidencie a partir del recaudo probatorio que el agenciado no quiere que la acción se eleve en su nombre, elementos todos, que se cumplen en este caso.

POBLACION DESPLAZADA-Desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos fundamentales

La Corte ha hecho énfasis, en este sentido, en que hay ciertos “derechos mínimos” que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por parte de las autoridades, con el fin de garantizar la digna subsistencia de las personas que se encuentran en tales circunstancias de vulnerabilidad. No desconoce, en todo caso, que hay ciertas restricciones materiales tales como el carácter limitado de los recursos y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento que dificultan la completa satisfacción hasta el máximo nivel posible de los derechos constitucionales de la población desplazada.

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Reiteración de jurisprudencia/DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Vulneración al mínimo vital

La Corte Constitucional ha precisado que la ayuda humanitaria de emergencia es uno de los componentes prestacionales necesarios para la subsistencia de las personas víctimas de desplazamiento forzado que el Estado debe proporcionar a esta población. En este sentido, la

Corte ha definido los derechos que se le deben garantizar a la población desplazada, dentro de los que se encuentra el derecho al mínimo vital.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA AYUDA HUMANITARIA-Vulneración por Acción Social al no suministrar las ayudas de manera integral, continua y oportuna

PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Declaración de inexequibilidad respecto del plazo de tres meses en sentencia C-278/07

DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS DESPLAZADOS-Respeto de los turnos en la entrega de ayuda humanitaria pero informando una fecha cierta en la que la recibirán

Esta Corporación ha entendido que por respeto del derecho a la igualdad de la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado, en principio, los turnos asignados por la Administración para la entrega de las ayudas deben ser respetados. También en otros ámbitos, la Corte ha sostenido esta tesis y ha recalcado la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la Administración pública. Ello conlleva, en principio, la improcedencia de la acción de tutela para obtener la inmediata actuación de las instituciones responsables, de manera que el juez constitucional profiera una orden que implique saltarse los turnos preestablecidos.

POBLACION DESPLAZADA-Suministro de información oportuna sobre sus derechos y acompañamiento de las autoridades para asegurar la protección que se les debe brindar

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA-Orden a Agencia Presidencial para la Acción Social proceda a informar a miembros de Andicol la fecha precisa del desembolso de la ayuda humanitaria o su prórroga, según corresponda

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Orden a Agencia Presidencial para la Acción Social modifique su política de asignación de turnos para la entrega de la ayuda, tomando en cuenta grado de vulnerabilidad de los beneficiarios

Referencia: expediente T-2777873

Acción de tutela interpuesta por la Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

Cooperación Internacional- Acción Social.

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., ocho (8) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Juan Carlos Henao Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo adoptado en el asunto de la referencia, en la acción de tutela promovida por la Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social.

La acción de tutela de la referencia fue escogida para revisión por la Sala de Selección Número Diez, mediante Auto proferido el 14 de octubre de 2010.

I. ANTECEDENTES

El 12 de julio de 2010, Sara Juanias Ramírez, representante legal de la Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia (en adelante Andicol), presentó acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social), por considerar que dicha entidad ha omitido sus deberes con respecto a los representados por la organización tutelante, al haber dejado de entregar -en unos casos- o haberlo hecho interrumpidamente -en otros- las ayudas de atención humanitaria de emergencia, vulnerando de esta forma sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas.

1. Hechos

1.1. Sara Juanias Ramírez, representante legal de Andicol, afirma que los miembros afiliados a dicha organización se encuentran en situación de desplazamiento forzado y han sido todos,

junto con sus grupos familiares, debidamente inscritos en el Registro Único de Población Desplazada.¹ El listado de integrantes de la asociación que presenta la peticionaria es el siguiente:

- Alirio Barbosa
- Flor Marina Lasso
- Juan Carlos Silva Lasso
- Luz Marina Díaz Briñez
- Nancy Edith Sánchez
- Wilser Huepa Ducuara
- Julio César Garzón Cerquera
- Luz Perla Calceto Navarro
- María Rosario Tique Tique
- Arnulfo Pérez Collazos
- María del Carmen Poloche

1.2. Manifiesta la accionante que la mayor parte de los afiliados a la organización que representa son indígenas desplazados del departamento de Tolima y algunos de otros departamentos. Asimismo, indica que desde el momento en que tuvo lugar el desplazamiento, la entidad accionada no les ha entregado debidamente las ayudas humanitarias de emergencia, o las respectivas prórrogas de ésta en sus diversos componentes.

1.3. Señala que Acción Social se ha negado a prorrogar la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, o ha procedido a hacerlo pasados más de tres meses, lo que -de facto- constituye una vulneración de los derechos fundamentales de sus representados, toda vez que sus condiciones de vida no han mejorado y, por el contrario, en la mayoría de los casos

ha resultado imposible la estabilización económica y el sostenimiento del grupo familiar, e incluso su estado de necesidad y sus condiciones de vulnerabilidad se han acentuado.

1.4. Adicionalmente, la peticionaria sostiene que Acción Social exige para la entrega de las ayudas que las personas demuestren su afiliación a una EPS del régimen subsidiado, lo que a su juicio constituye una conducta dilatoria sin sustento jurídico.

2. Respuesta de la entidad demandada

La apoderada judicial de Acción Social intervino en el proceso para solicitar que se declarara la improcedencia de la acción de tutela. La entidad demandada dividió su respuesta en tres partes, como pasa a exponerse a continuación.

2.1. En primer lugar, la apoderada judicial hizo referencia al contenido de la información proporcionada a dicha institución en el trámite de la acción y al insumo técnico por medio del cual se recopila, según el asunto objeto de controversia. Sostuvo que, en concordancia con esto, debe tenerse en cuenta la situación de cada una de las personas en el Registro Único de Población Desplazada, la entrega de ayudas humanitarias, el proceso de caracterización para verificación de las condiciones de vulnerabilidad del hogar y, finalmente, el acceso a la oferta institucional de las entidades del sistema - estabilización socioeconómica.

Ayudas humanitarias

NOMBRE PROG

APE 1 PROG

APE 2 PROG

NUM. PAGOS BANCO

VALOR PAGOS BANCO

FMAX PAGOS BANCO

ALIRIO

BARBOSA

6

2'275.000

25- nov-09

ARNULFO

PÉREZ

COLLAZOS

2

975.000

11-feb-10

FLOR MARINA

LASSO

2

325.000

29-jul-09

LUZ MARINA

DÍAZ

BRIÑEZ

4

3'640.000

08-mar-10

LUZ PERLA

CALCELTO

NAVARRO

3

1'960.000

17-nov-09

MARÍA DEL CARMEN

POLOCHE

3

2'130.000

08-mar-10

MARÍA ROSARIO

TIQUE

TIQUE

2

1'195.000

19-abr-10

WILSER

HUEPA

DUCUARA

1

215.000

16-abr-08

Asistencia alimentaria

NOMBRE PROG

APE 1 PROG

APE 2 PROG

CANT. ALIMENTOS

VAL. ALIMENTOS

FMAX ALIMENTOS

ALIRIO

BARBOSA

7

954.929

28-nov-07

LUZ MARINA

DÍAZ

BRIÑEZ

1

350.000

18-feb-09

LUZ PERLA

CALECTO

NAVARRO

3

873.195

12-abr-07

MARÍA ROSARIO

TIQUE

13

398.080

17-abr-07

NANCY EDITH

SÁNCHEZ

3

833.160

23-feb-07

WILSER

HUEPA

DUCUARA

1

215.000

21-ene-09

Ayudas para alojamiento

NOMBRE PROG

APE 1 PROG

APE 2 PROG

CANT. ALOJAMIENTO

VAL. ALOJAMIENTO

FMAX ALOJAMIENTO

ALIRIO

BARBOSA

7

930.000

FLOR MARINA

LASSO

6

640.000

21-ene-05

LUZ PERLA

CALCETO

NAVARRO

1

390.000

27-feb-07

MARÍA ROSARIO

TIQUE

TIQUE

12

990.000

27-jun-06

NANCY EDITH

SÁNCHEZ

1

390.000

20-dic-06

2.3. En tercer lugar, la entidad demandada se refirió a la estabilización socioeconómica, haciendo alusión a los diversos ciclos de desarrollo de la política de generación de ingresos. Puntualizó que éstos se encuentran en cabeza de diversas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, sin que pueda considerarse que Acción Social es la única responsable de dicha política, pues a cada una de las entidades que conforman la red interinstitucional corresponde asumir los asuntos de su competencia dentro del mismo.

3. Sentencia de instancia

Por sentencia de 22 de julio de 2010, el Juzgado Treinta y Uno (31) Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá, resolvió negar el amparo solicitado. El juez de única instancia indicó que, a pesar del carácter informal de la acción de tutela, ésta impone ciertas exigencias formales para su procedencia. Consideró en este sentido, que en el presente caso no estaba probada la situación de incapacidad de alguno de los miembros afiliados a Andicol, que les impidiera interponer personalmente la solicitud de amparo constitucional, como tampoco el poder por ellos conferido a dicha organización.

En consideración a que, a su juicio, cada una de las personas representadas tenía capacidad para acudir por sí misma ante el juez de tutela, en aras de hacer respetar sus derechos fundamentales, concluyó que la organización que representa a las personas desplazadas en este caso, no tiene legitimidad en la causa por activa, por lo cual el amparo solicitado resulta improcedente.

II. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente a esta Corporación, mediante auto del 14 de octubre de 2010, la Sala de Selección Número Diez dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

Pruebas decretadas en el trámite de revisión

1.1. Por medio de auto del 11 de febrero de 2011, el Despacho ordenó oficiar a Andicol para que se pronunciara, de manera discriminada, respecto de cada una de las personas representadas en el presente caso, sobre los siguientes aspectos:

1. Composición de cada uno de los grupos familiares de las personas representadas por la organización en la presente tutela.
2. Ayudas solicitadas y efectivamente entregadas y recibidas en cada uno de los casos.
3. Situación actual de cada uno de los accionantes y de su grupo familiar, en relación con aspectos como alojamiento, alimentación, atención en salud, educación y forma de subsistencia.
4. Información de cada una de las personas representadas en la presente acción de tutela y de su grupo familiar, en relación con situaciones de especial vulnerabilidad, como personas en condición de discapacidad, entre otras.

1.2. De igual manera, el Despacho solicitó a Acción Social pronunciarse, de forma discriminada, respecto de cada una de las personas a favor de quienes se solicita el amparo, en relación con los siguientes aspectos:

1. El turno asignado y el tiempo estimado de atención y de entrega de los diversos componentes de la ayuda humanitaria, de conformidad con la evaluación sobre situación de vulnerabilidad de cada una de las personas representadas y su grupo familiar.
2. La situación de vulnerabilidad, asistencia, entrega y recepción de ayudas de Juan Carlos Silva Lasso y Julio César Garzón Cerquera, ya que de ellos no se obtuvo información en la contestación de la acción de tutela.

1.3. Ante la ausencia de respuesta a la solicitud de información por parte de la asociación accionante, Andicol, como de la entidad demandada, Acción Social, la Sala Primera de Revisión decidió, mediante auto del 1 de marzo de 2011, requerir de nuevo la información

solicitada en el auto inicial a las dos partes dentro de la presente acción de tutela, así como decretar la suspensión de términos en el proceso de la referencia, para facilitar el envío de las pruebas requeridas nuevamente.

1.4. La apoderada judicial de Acción Social, por oficio allegado a la Secretaría General de esta Corporación el 14 de marzo de 2011, respondió al requerimiento elevado por la Sala Primera de Revisión. Lo hizo en los siguientes términos:

1.4.1. Para empezar, aclaró que los ciudadanos Juan Carlos Silva Lasso y Julio César Garzón Cerquera, actores en la presente acción de tutela, y de quienes no se tenía información inicialmente, se encuentran efectivamente incluidos en el Registro Único de Población Desplazada, junto con sus respectivos grupos familiares, y que ostentan la calidad de jefes de hogar.

1.4.2. A continuación, Acción Social describió los procedimientos adelantados en relación con los representados por Andicol. En primer lugar, señaló que adelantó la valoración del estado de vulnerabilidad a través de la caracterización de los núcleos familiares.

El procedimiento de caracterización, precisó la entidad, “consiste en analizar los beneficios otorgados por las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-, así como las necesidades del núcleo familiar, con el fin de inscribirlos en los programas que les permitan alcanzar su autosostenimiento y en especial que la población en condiciones de desplazamiento obtenga el goce efectivo de los derechos constitucionales y legales.”³ Su implementación -puntualizó la apoderada judicial-, obedeció a un esfuerzo de la entidad con el fin de superar el estado de cosas inconstitucional declarado por la Corte Constitucional, pues uno de los aspectos preocupantes, destacado en el Auto 218 de 2006, fue justamente el de los rezagos en cuanto a las actividades de registro y caracterización de la población desplazada.

1.4.3. Más adelante, la apoderada judicial informó que el siguiente procedimiento que adelantó la entidad en relación con los peticionarios de Andicol fue el de asignación de turnos. Destacó que, según el artículo 15 de la Ley 962 de 2005, sobre el derecho de turno, “cuando se trate de pagos que deba atender la Administración Pública, los mismos estarán sujetos a la normatividad presupuestal”, de lo cual se deriva la dificultad de presentar una fecha exacta para la entrega de la prórroga de la atención humanitaria, “ya que de ser así

ACCIÓN SOCIAL cierra la posibilidad de garantizar la entrega prioritaria a aquella población que se encuentra dentro de los grupos de especial protección y que cumplan varias de las condiciones reconocidas por la Corte Constitucional y que por ende requieren atención prioritaria en los términos del auto 005 de 2009.”⁴

1.4.4. Informó la entidad que para la caracterización y subsiguiente entrega de turno tiene en cuenta los siguientes criterios: (i) jefatura de hogar (femenina 20% - masculina 5%); (ii) discapacidad (del solicitante 20% - de personas en el hogar 10%); (iii) adulto mayor (el jefe 15% - hogar 5%); (iv) etnia 5%; (v) menores en el hogar 10%. Agregó que, al establecer dichos parámetros, la entidad acata las órdenes proferidas por la Corte Constitucional y, por ello, no debe alterarlos, so pena de vulnerar los derechos de la población desplazada que se encuentra dentro de los grupos de especial protección.

De conformidad con lo anterior, hizo énfasis en que la acción de tutela resulta improcedente para alterar el orden de asignación de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria y la prórroga de la misma, mediante la inaplicación de la normatividad que rige tales procedimientos. La apoderada judicial, señaló que tal alteración atenta contra el principio de igualdad, más cuando se ha llevado a cabo previamente un riguroso estudio de caracterización de los grupos familiares de la población en situación de desplazamiento forzado interno.

1.4.5. Finalmente, informó que Julio César Garzón Cerquera presenta el turno 1-d2039 generado el 17 de febrero de 2011, girado el 18 de febrero de 2011 por concepto de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia. Igualmente, indicó que al señor Juan Carlos Silva Lasso, le fue asignado el turno 1-c4558, generado el 17 de febrero de 2011 y girado el 18 de febrero del mismo año. No obstante, guardó silencio en relación con las fechas de los turnos asignados y las fechas de entrega de las prórrogas de la ayuda humanitaria de todos los demás miembros de Andicol que figuran como peticionarios en la presente acción de tutela.

1.5. Por su parte, Andicol, a través de su representante legal, allegó a la Secretaría General de la Corte Constitucional un oficio recibido el 5 de abril de 2011, con un cuadro adjunto que contiene la siguiente información sobre los miembros de Andicol que solicitan el amparo:

1. Alirio Barbosa (declarante)

- * Ha solicitado la ayuda humanitaria 5 veces y ha recibido 4 (una de éstas incompleta).
- * El grupo familiar vive en un hogar de paso y está a la espera del subsidio distrital de vivienda.
- * La alimentación del núcleo familiar proviene de “solidaridad”.
- * Está afiliado al Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de Caprecom EPS, al igual que su esposa y uno de sus hijos. Su hija tiene carta de desplazada para acceder a la atención en salud.
- * Ni el señor Barbosa ni su esposa tienen educación. Sus hijos no estudian actualmente y no terminaron la educación básica primaria.
- * Derivan su subsistencia de “solidaridad”.
- * El ciudadano Alirio Barbosa tiene una discapacidad consistente en pérdida de la visión.

1. Flor Marina Lasso (declarante)

- * A su núcleo familiar pertenece un hijo menor de edad.
- * Ha solicitado la ayuda humanitaria 3 veces y ha recibido 2.
- * El grupo familiar vive en arriendo y está en proceso de compra de la vivienda.
- * La fuente de subsistencia de la señora Lasso y de su hijo menor, es su trabajo en oficios varios.
- * Las dos personas que integran el grupo familiar tienen carta de desplazados para acceder a

la atención en salud.

* El hijo de la ciudadana Lasso cursa actualmente el grado 7°.

* La señora Flor Marina Lasso es madre cabeza de familia.

1. Juan Carlos Silva Lasso (declarante)

* Su grupo familiar está conformado por su abuela y su abuelo.

* Ha solicitado la ayuda humanitaria 3 veces y no la ha recibido en ninguna ocasión.

* El grupo familiar vive en arriendo y está a la espera de convocatoria para vivienda.

* La fuente de subsistencia del señor Silva Lasso y de sus abuelos proviene de su desempeño ocasional en oficios varios en una pollería, a pesar de encontrarse desempleado.

* Los tres miembros del núcleo familiar tienen carta de desplazados para acceder a la atención en salud.

* Juan Carlos Silva Lasso estudió hasta 5° de primaria.

* Los abuelos del declarante pertenecen a la tercera edad.

1. Luz Marina Díaz Briñez (declarante)

* Su núcleo familiar está conformado por su compañero permanente, sus siete hijos y dos nietos.

* Ha solicitado la ayuda humanitaria en 5 ocasiones y se la han entregado 4.

- * Viven en arriendo y se encuentran a la espera de convocatoria para vivienda.
- * Obtienen la alimentación de “la solidaridad en las plazas de mercado (abastos) y en el matadero”. Uno de los nietos y una hija de la señora Díaz Briñez reciben la ayuda del Programa DIA del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.
- * La señora Díaz Briñez se encuentra afiliada al Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de la EPS Colsubsidio; su compañero está afiliado a la EPS Saludcoop; uno de los nietos a una EPS, de la cual no se especifica el nombre; y una de las hijas, a la EPS Mutualser. Los demás miembros del núcleo familiar tienen carta de desplazados para acceder a la atención en salud.
- * La subsistencia del grupo familiar depende del trabajo por días en tala de árboles que desempeña el compañero permanente de la declarante.
- * Dos de las hijas de la ciudadana Díaz Briñez ostentan la calidad de madres cabeza de familia y uno de sus nietos padece una enfermedad no diagnosticada que le produce convulsiones y le impide caminar.

1. Nancy Edith Sánchez (declarante)

- * Su núcleo familiar está conformado por su esposo, sus cinco hijos, su nuera y un nieto.
- * Ha recibido 2 ayudas.
- * Viven en arriendo y en la actualidad se encuentran en estado “calificado” para el subsidio de vivienda.
- * Su manutención se deriva del trabajo que desempeña la señora Sánchez por días en casa de familia, así como del salario que obtiene uno de sus hijos por hacer turnos como empacador. El nieto recibe una ayuda de nutrición de Familias en Acción Programa DIA del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. Tres de los hijos también reciben bono del programa Familias en Acción.
- * Todos los integrantes del núcleo familiar se encuentran afiliados al Sistema de Seguridad

Social en Salud, a través de la EPS Caprecom.

1. Wilser Huepa Ducuara (declarante)

- * Su núcleo familiar está integrado por su esposa y sus tres hijas.
- * Ha solicitado la ayuda humanitaria en 3 ocasiones y ha recibido 2 de ellas.
- * Viven en arriendo y en la actualidad se encuentran en espera de convocatoria de vivienda.
- * Derivan su sustento de la labor que lleva a cabo el declarante en construcción y del trabajo por días en casa de familia con que cuenta su esposa.
- * Todos los integrantes del núcleo familiar se encuentran afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de la EPS Salud Total.
- * Las tres hijas del señor Huepa Ducuara se encuentran actualmente escolarizadas.

1. Julio César Garzón Cerquera (declarante)

- * Su núcleo familiar está integrado por su esposa, su hijo, su madre (recientemente fallecida), su hermana y su sobrino.
- * Ha solicitado la ayuda humanitaria en 3 ocasiones y ha recibido 2 de ellas.
- * Viven en arriendo y en la actualidad se encuentran en espera de convocatoria de vivienda.
- * Derivan su sustento del trabajo por días en casa de familia con que cuenta su esposa y el

trabajo como independiente que desempeña su hermana.

* Él, su esposa y su hijo tienen carta de desplazados para acceder a la atención en salud. Su hermana y su sobrino están afiliados a la EPS Caprecom.

* El sobrino del declarante recibe educación en un jardín infantil del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

* El señor Garzón Cerquera se encuentra privado de la libertad. Su esposa y su hermana son madres cabeza de familia.

1. Luz Perla Calceto Navarro (declarante)

* Su núcleo familiar está integrado por sus dos hijos y cuatro nietos.

* Ha solicitado la ayuda humanitaria en 4 ocasiones y ha recibido 2 de ellas.

* Viven en arriendo y en la actualidad se encuentran en espera de convocatoria de vivienda.

* Derivan su sustento del trabajo como recicladora de la señora Calceto Navarro.

* Todos los miembros del grupo familiar cuentan con la carta de desplazados para obtener atención en salud. No obstante, al no poder acceder a dichos servicios, se vieron obligados a pedir traslado al SISBÉN nivel 1.

* Sus nietos y su hijo menor de edad, están escolarizados.

* La ciudadana Calceto Navarro es madre cabeza de familia.

1. María Rosario Tique Tique (declarante)

- * Su grupo familiar está conformado por sus dos hijos y su hermana.
- * Ha solicitado la ayuda humanitaria 4 veces y la ha recibido en 2 oportunidades.
- * Viven en arriendo y en la actualidad están gestionando la compra de la casa, ya que cuentan con dos subsidios.
- * Derivan su sustento del trabajo como empleada doméstica que tiene la señora Tique Tique.

- * Todos los miembros del grupo familiar están afiliados al Sistema de Seguridad Social en Salud, a través de la EPS Salud Total.
- * Sólo uno de los hijos se encuentra escolarizado y la hermana estudia en el Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-.

1. Arnulfo Pérez Collazos (declarante)

- * Su grupo familiar está conformado por su compañera permanente, sus dos hijos y el hijo de su compañera.
- * Ha solicitado la ayuda humanitaria 5 veces y la ha recibido 3.
- * Viven en arriendo y en la actualidad se encuentran a la espera de convocatoria para subsidio de vivienda.
- * Derivan su sustento del trabajo por días en construcción que tiene el señor Pérez Collazos, y de los trabajos domésticos (lavado y planchado de ropa) que desempeña su compañera.
- * Todos los miembros del grupo familiar cuentan con la carta de desplazados para acceder al servicio de atención en salud.

* Dos de los hijos se encuentran escolarizados, terminando el bachillerato.

1. María del Carmen Poloche (declarante)

* Su grupo familiar está integrado por su esposo, su hijo y su hija menor de edad.

* Ha solicitado la ayuda humanitaria 3 veces y la ha recibido en 2 oportunidades.

* Viven en arriendo. Hizo la solicitud para subsidio de vivienda, pero no salió calificada.

* La alimentación la obtienen de “solidaridad en las plazas”.

* Todos los miembros del grupo familiar cuentan con la carta de desplazados para acceder al servicio de atención en salud.

* Derivan su sustento del trabajo como vendedora de dulces que tiene la ciudadana Poloche.

Al final del cuadro en el que la representante legal de Andicol consigna la información de manera discriminada sobre cada uno de los asociados, aparece la siguiente nota aclaratoria:

“Hacemos la aclaración que todas las personas en repetidas ocasiones han realizado la gestión de solicitud de las prórrogas de ayudas humanitarias tanto personalmente en las oficinas de las UAOs y por vía telefónica. Y la respuesta que obtienen es la asignación de un código cuyo funcionamiento u operatividad se desconoce”.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de tutela proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2.1. La asociación Andicol, por intermedio de su representante legal, interpuso acción de tutela contra Acción Social por considerar que dicha entidad ha desconocido su deber de asistencia a las personas desplazadas que conforman la asociación. Así, la peticionaria sostiene que la entidad no ha entregado de manera integral ni puntual las ayudas humanitarias de emergencia o sus respectivas prórrogas al grupo de desplazados que representa, con la consecuente vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas. Por su parte, Acción Social afirma que no ha incumplido con la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia a los miembros de Andicol, y que es atentatorio del derecho a la igualdad de las demás personas que se encuentran también en condición de desplazamiento forzado interno, pretender alterar el orden de los turnos por este medio. Adicionalmente, allegó una relación de las ayudas otorgadas a los miembros de la asociación tutelante. No obstante, omitió informar sobre la fecha de asignación de turnos, así como de entrega de la última prórroga de ayuda humanitaria. Frente a esto, el juez de instancia declaró improcedente la acción de tutela por considerar que no se cumplió el requisito de legitimidad en la causa por activa. La razón que esgrimió la autoridad judicial consistió en que no se había demostrado que los interesados, es decir, los miembros de la asociación Andicol, tuvieran algún tipo de impedimento para acudir personalmente ante el juez constitucional a solicitar el amparo de los derechos que consideran conculcados.

2.2. Así las cosas, de acuerdo con los antecedentes reseñados, esta Sala de Revisión debe responder a las siguientes cuestiones: (i) ¿el retraso por parte de la administración en la entrega efectiva de la prórroga de la ayuda humanitaria a favor de las víctimas de desplazamiento forzado interno, es vulneratorio de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de este grupo de especial protección constitucional?; y (ii) ¿la falta de información sobre una fecha cierta de entrega de la ayuda humanitaria o sus prórrogas, dentro de un plazo oportuno y razonable configura una violación del derecho fundamental a la información, así como un obstáculo para el goce efectivo de los derechos constitucionales que se ven afectados por la misma condición de desplazamiento de este grupo poblacional? Surge un problema adicional que debe ser resuelto en primer lugar por esta Sala de Revisión, y es el atinente a la legitimación de la asociación Andicol para interponer la presente acción de tutela en representación de sus miembros.

Para efectos de resolver los anteriores problemas jurídicos, la Sala seguirá el siguiente esquema: (i) en primer lugar se ocupará del tema relativo a la procedencia de la acción de tutela en caso de que el representante legal de una asociación de desplazados, agencie los derechos de sus miembros; (ii) con posterioridad, estudiará la especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos fundamentales y la protección especial que el Estado debe brindar a esta colectividad, con el fin de garantizar sus derechos mínimos; (iii) en seguida, hará referencia al derecho de la población desplazada a conocer una fecha cierta, dentro de un término razonable y oportuno para el pago de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, de conformidad con los turnos establecidos por la Administración; y, (iii) finalmente analizará el caso concreto a la luz de los anteriores elementos.

3. Procedibilidad de la acción de tutela. La agencia oficiosa en los casos de tutelas interpuestas por el representante legal de una asociación de desplazados como agente oficioso de sus miembros

3.1. El requisito de legitimidad en la causa por activa en la acción de tutela se encuentra regulado, en nuestro ordenamiento jurídico, en el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991. Esta disposición señala que la acción de tutela puede ser interpuesta, en nombre propio, por cualquier persona que considere que una actuación u omisión del Estado o de los particulares vulnera o amenaza sus derechos fundamentales. No obstante, la norma abre también la posibilidad de instauración de esta acción constitucional por parte de un tercero con interés legítimo para solicitar el amparo de los derechos de otra. Esta Corporación ha sostenido que esta situación se presenta cuando: (i) la tutela es ejercida por el representante legal del titular de los derechos, por ejemplo, quienes representan a los menores de edad,⁵ los incapaces absolutos, los interdictos⁶ y las personas jurídicas;⁷ (ii) se actúa en calidad de apoderado judicial;⁸ (iii) se actúa como agente oficioso de un tercero, debido a la imposibilidad de este último para llevar a cabo la defensa de sus derechos por su propia cuenta, como sería el caso de una persona con incapacidad física y mental, indigente, o enferma grave;⁹ se trata de una acción de tutela presentada por el Defensor del Pueblo o los personeros municipales, en el ejercicio de sus funciones constitucionales y legales.¹⁰

Las anteriores exigencias a fin de que se vea satisfecho el requisito de procedibilidad de esta acción constitucional por legitimación por activa, obedecen a que, si bien se trata de un

mecanismo regido por la informalidad, debe acreditarse, como mínimo, que quien la interpone tenga un interés directo y particular respecto de la solicitud de amparo que eleva ante el juez constitucional.

3.2. En relación con el asunto que ocupa a la Sala Primera de Revisión, es importante subrayar que en el caso de la población desplazada, el amparo de sus derechos amenazados o vulnerados por vía de acción de tutela, puede ser invocado por terceras personas con interés legítimo en la defensa de los mismos. Así lo dejó claro esta Corporación en sentencia T-025 de 2004,¹¹ puntualmente en lo que tiene que ver con la legitimidad de las asociaciones de desplazados para presentar en nombre de sus miembros la acción de tutela, siempre y cuando reúnan ciertos requisitos que aseguren que la acción es presentada con el consentimiento de los afectados y con el propósito de favorecer el goce efectivo de sus derechos. La Corte señaló expresamente:

“Dada la condición de extrema vulnerabilidad de la población desplazada, no sólo por el hecho mismo del desplazamiento, sino también porque en la mayor parte de los casos se trata de personas especialmente protegidas por la Constitución -tales como mujeres cabeza de familia, menores de edad, minorías étnicas y personas de la tercera edad-, la exigencia de presentar directamente o a través de abogado las acciones de tutela para la protección de sus derechos, resulta excesivamente onerosa para estas personas. Es por ello que las asociaciones de desplazados, que se han conformado con el fin de apoyar a la población desplazada en la defensa de sus derechos, pueden actuar como agentes oficiosos de los desplazados. Tales organizaciones estarán legitimadas para presentar acciones de tutela a favor de sus miembros bajo las siguientes condiciones: 1) que se haga a través de su representante legal, acreditando debidamente su existencia y representación dentro del proceso de tutela; 2) que se individualice, mediante una lista o un escrito, el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y 3) que no se deduzca de los elementos probatorios que obran en el proceso que el agenciado no quiere que la acción se interponga en su nombre.”

3.3. Esta Sala concluye, de conformidad con lo anteriormente expuesto, que no asiste la razón al juez constitucional de única instancia en el presente caso, al declarar improcedente la acción de tutela por ausencia del requisito de legitimidad en la causa por activa. En efecto, el juez consideró que no se cumplía tal requisito con la interposición de la acción

constitucional por la representante legal de Andicol, como agente oficiosa de los miembros de la asociación. Con todo, como quedó establecido, dichas asociaciones cuentan con legitimidad para agenciar los derechos de las personas en situación de desplazamiento que en ellas se agrupan, siempre y cuando (i) se actúe a través del representante legal; (ii) se individualice el nombre de los miembros de la asociación a favor de quienes se promueve la acción de tutela; y (iii) no se evidencie a partir del recaudo probatorio que el agenciado no quiere que la acción se eleve en su nombre, elementos todos, que se cumplen en este caso. En efecto, (i) quien interpone la acción de tutela es la señora Sara Juanias Ramírez, quien es la representante legal de la asociación Andicol;¹² (ii) los miembros de la asociación en cuya representación se eleva la solicitud de amparo constitucional aparecen claramente identificados mediante un listado consignado en el escrito de tutela y, además, esta información se encuentra respaldada por la copia de los documentos de identificación de cada uno de ellos y de los integrantes de sus grupos familiares;¹³ (iii) ninguno de los agenciados hizo manifestación alguna de no querer que la acción se interponga en su nombre, ni existe ninguna evidencia dentro de las pruebas disponibles de tal ausencia de voluntad.

En razón de lo anterior, esta Sala entrará a estudiar de fondo el presente asunto.

4. La especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos fundamentales

4.1. La población que se ha visto forzada a abandonar su entorno por amenazas contra su vida o su integridad personal por parte de los grupos armados al margen de la ley, constituye un grupo particularmente vulnerable. La situación de destierro forzado a la que estas personas se ven sometidas con el fin de salvaguardar su integridad, lesiona gravemente sus derechos fundamentales y conlleva consecuencias especialmente negativas en materia de satisfacción de derechos como el mínimo vital.

Tales circunstancias de vulnerabilidad manifiesta, derivadas de la situación de violencia que origina el desplazamiento y agravadas por las precarias condiciones socio-económicas en las que se ven inmersas las víctimas del fenómeno del desplazamiento interno en el país al tener que movilizarse fuera de su entorno habitual y enfrentarse a la marginación y a la

discriminación, a la falta de empleo y de vivienda, exigen del Estado todas las actuaciones necesarias para garantizar la materialización de los derechos fundamentales de los desplazados, así como unas condiciones mínimas de vida digna para ellos.

En dicho marco, esta Corporación sostuvo, mediante sentencia T-025 de 2004,¹⁴ que existe una obligación del Estado de corregir las desigualdades sociales, así como de facilitar la inclusión y participación de los sectores más marginados y vulnerables de la población en la vida social, económica y política del país y que para ello es preciso adelantar todas las actividades necesarias, a fin de lograr una mejora progresiva de las condiciones materiales de existencia de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

La Corte ha hecho énfasis, en este sentido, en que hay ciertos “derechos mínimos” que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por parte de las autoridades, con el fin de garantizar la digna subsistencia de las personas que se encuentran en tales circunstancias de vulnerabilidad. No desconoce, en todo caso, que hay ciertas restricciones materiales tales como el carácter limitado de los recursos y las dimensiones reales de la evolución del fenómeno del desplazamiento que dificultan la completa satisfacción hasta el máximo nivel posible de los derechos constitucionales de la población desplazada. Subraya, con todo, que los siguientes derechos mínimos no pueden ser desconocidos y deben ser garantizados por la Administración:

4.2. El Estado colombiano ha implementado algunas medidas enderezadas a la protección y atención integral para las personas que se encuentran en situación de desplazamiento por la violencia. Dentro de ese marco, se encuentra la Ley 387 de 1997, la cual estipula claramente que el Estado tiene la responsabilidad de formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención, aplicación, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de este colectivo de especial protección constitucional.¹⁷ Para ello fue creado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, compuesto por una serie de instituciones con competencias en diversas áreas referidas al diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a este sector.¹⁸

No obstante, como consecuencia de la falta de efectividad del sistema así creado, mediante sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional por la vulneración masiva y continuada de los derechos fundamentales de la población desplazada,

“debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”. Impartió, pues, una serie de órdenes con el fin de solventar esa grave situación.

Más adelante, y a pesar de las órdenes impartidas en la citada sentencia, por Auto 008 de 2009, esta Corporación declaró la persistencia del estado de cosas inconstitucional frente a la atención de la población desplazada.

5. La ayuda humanitaria de emergencia para la población en situación de desplazamiento. Reiteración de Jurisprudencia.

5.1. La Corte Constitucional ha precisado que la ayuda humanitaria de emergencia es uno de los componentes prestacionales necesarios para la subsistencia de las personas víctimas de desplazamiento forzado que el Estado debe proporcionar a esta población. En este sentido, la Corte ha definido los derechos que se le deben garantizar a la población desplazada, dentro de los que se encuentra el derecho al mínimo vital. Sobre este punto ha señalado:

“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.”¹⁹ 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”.²⁰

5.2. Asimismo, la jurisprudencia constitucional se ha referido a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, en relación con las normas que definen el alcance y contenido de dichas ayudas.²¹ En tal sentido, ha sostenido esta Corporación que la citada ayuda debe ser entregada con criterios de oportunidad y efectividad, sin que las personas que tienen el derecho a ella, sean sometidas a trámites dilatorios que hagan ineficaz la prestación efectiva de la ayuda, pues la situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran, impone sobre el Estado la obligación de brindar un trato especial. En efecto, en la Sentencia T- 704 de 2008, la Corporación al tratar el tema de la ayuda humanitaria dijo lo siguiente: “(...) En la sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que la entrega de la ayuda humanitaria hace parte del catálogo de derechos mínimos de la población desplazada, pues constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital.”

En relación con la ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de la misma, en sentencia C-278 de 2007,²² esta Corporación precisó: “(...) 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”, por lo que dicha ayuda deberá entregarse y prorrogarse hasta que la persona desplazada esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.²³

5.3. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria de emergencia que deben recibir sujetos de especial protección, la Corte ha señalado una serie de pautas tendientes a garantizar los derechos fundamentales de esta población de manera inmediata y acorde a sus necesidades especiales, tal como lo señala el numeral 2º del 4º principio rector de los desplazamientos internos: “(...) Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales”.

En efecto, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que existen dos grupos de personas desplazadas que por sus especiales condiciones tienen derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: “se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”.”.24

En conclusión, considera la Sala que las personas en condición de desplazamiento, tienen derecho a que el Estado les brinde un trato especial, que se concreta en uno de sus aspectos en el derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia. Dicha ayuda, conforme los parámetros establecidos por la jurisprudencia de la Corporación, debe ser entregada oportunamente, efectivamente y sin que las personas que a ella tienen derecho sean sometidas a trámites dilatorios injustificados.

6. Sobre el derecho a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia

6.2. En su versión original, el derecho a la prórroga de la asistencia humanitaria sólo podía darse una sola vez, por un término de otros tres meses.²⁶ Esa prórroga era sumamente excepcional, pues de acuerdo con el Decreto 2569 de 2000, sólo podía concederse cuando se estuviera ante alguno de los siguientes supuestos: (i) que en el hogar, uno cualquiera de sus miembros tuviera discapacidad física o mental, parcial o total, debidamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria y de emergencia; (ii) que la jefatura del hogar fuera femenina, o masculina mayor de 65 años y así apareciera reportado en la declaración; (iii) que alguno cualquiera de los miembros de la familia sufriera enfermedad terminal, debidamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria y de emergencia; o (iv) que a juicio de Acción Social se presentara una situación de parecida gravedad a las enunciadas, aun cuando no estuviera expresamente señalada en el Decreto.²⁷

6.3. La Corte Constitucional examinó la constitucionalidad tanto del límite temporal en la concesión de las ayudas, como de las hipótesis en las cuales es procedente otorgarlas. En cuanto al tiempo durante el cual se pueden entregar las ayudas, la Corte en la sentencia C-278 de 2007 declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres [meses] más” debido a que contrariaban la Constitución.²⁸ Por consiguiente, el párrafo precitado quedó así:

“[p]árrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio de tres meses, prorrogables”.

6.4. Por lo demás, el aparte normativo restante del párrafo fue declarado executable “en 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”. Ahora bien, en cuanto se refiere a las hipótesis en las cuales es posible conceder la prórroga, la Corte Constitucional señaló en la sentencia T-025 de 2004, que debía concederse a las siguientes personas que además sean desplazadas por la violencia:

“(a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad”.

7. El derecho a la igualdad de los desplazados en el pago de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas. El deber de la Administración de informar una fecha cierta dentro de un plazo oportuno y razonable

Esta Corporación ha entendido que por respeto del derecho a la igualdad de la población que se encuentra en situación de desplazamiento forzado, en principio, los turnos asignados por la Administración para la entrega de las ayudas deben ser respetados.

7.1. También en otros ámbitos, la Corte ha sostenido esta tesis y ha recalcado la importancia de respetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la

Administración pública. Ello conlleva, en principio, la improcedencia de la acción de tutela para obtener la inmediata actuación de las instituciones responsables, de manera que el juez constitucional profiera una orden que implique saltarse los turnos preestablecidos. Esta Corporación ha señalado que “no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”.²⁹ Así, por ejemplo, ha sostenido que se debe respetar los turnos de entrega de auxilios para ancianos indigentes.³⁰ Bajo estos lineamientos, en sentencia T-814 de 200531 la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por una accionante de 91 años de edad, con un puntaje SISBEN de 8 y sin pensión que le permitiera subsistir, quien había solicitado a la Alcaldía de Bogotá el reconocimiento del auxilio previsto para los adultos mayores en situación de indigencia. La Alcaldía Mayor informó que la asignación del subsidio de subsistencia dependía de criterios de focalización y de los recursos disponibles para la inversión. En este caso, la Corte sostuvo lo siguiente:

“[...] las personas que aspiran a ser beneficiarias de los recursos del sistema de seguridad social provenientes de la subcuenta de subsistencia deben cumplir una serie de requisitos que serán verificados y evaluados por las autoridades encargadas de reconocer tales auxilios.

“En concordancia con lo anterior, los procesos de reconocimiento y asignación de los subsidios deben tramitarse respetando la igualdad y el debido proceso de quienes han solicitado las prestaciones que ofrece el sistema de seguridad social”.

Y agregó que

“para responder una solicitud referente al auxilio para personas ancianas como la elevada por la peticionaria, las autoridades deben respetar el debido proceso administrativo y el principio de igualdad -numeral 4.2.2.- de las consideraciones de este fallo. Por ende, la respuesta de fondo no podía consistir en la decisión sobre el reconocimiento inmediato de la prestación por ella solicitada. De manera contraria, le correspondía a la administración informarle acerca de los requisitos que debía acreditar con el fin de que su solicitud fuera tramitada en igualdad de condiciones que la de otras personas en su misma situación”.

A partir de lo cual concluyó la Sala que al haber reunido la documentación necesaria para acceder al subsidio la peticionaria entraría a formar parte de la lista de espera para acceder a

la prestación económica solicitada “situación que es compatible tanto con el principio de debido proceso administrativo como con el principio de igualdad que informan los procesos de distribución de bienes escasos”.

7.2. De igual manera, la Corte Constitucional ha abordado el tema del respeto de turnos en el caso de listas de espera para la realización de exámenes de ADN dentro de los procesos de filiación. Si bien se ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la personalidad jurídica de los menores, se ha sostenido que los turnos en la realización de tal examen deben ser estrictamente respetados, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las demás personas a quienes les ha sido asignado un turno. No obstante, en lo que sí ha hecho especial énfasis esta Corporación es en el deber de la institución responsable de informar la fecha en la cual se realizará tal examen, respetando los turnos, pero dentro de un término razonable y oportuno.³²

7.3. La misma doctrina jurisprudencial ha sido aplicada en el caso de los turnos para la entrega de ayudas a la población en situación de desplazamiento forzado. En sentencia T-1161 de 200333 la Corte revisó el caso de un ciudadano que se encontraba en esta situación y en cuya virtud había acudido a la Red de Solidaridad Social en busca de ayuda económica, sin haber recibido ningún tipo de apoyo por parte de dicha entidad. La tutela iba encaminada, entonces, a lograr que la Red de Solidaridad le diera un trato preferencial en el pago de la ayuda económica. La Sala Octava subrayó la importancia del respeto de los turnos asignados por la Administración, de la siguiente manera:

“[...] en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad Social, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos”.

En igual sentido lo estableció la misma Sala de Revisión, que en sentencia T-191 de 200734 reiteró que, “[s]i bien es cierto que se deben respetar los turnos para otorgar el pago de la ayuda humanitaria, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que estén en similares condiciones, también lo es que quienes están a la espera del pago tienen derecho a que se les informe sobre una fecha cierta en la cual lo recibirán, es decir, dentro de un término oportuno y razonable”.³⁵

7.4. Queda claro a partir de todo lo expuesto que, en principio, el orden de asignación de turnos debe ser respetado, lo que conlleva que la acción de tutela no resulte procedente con el fin de modificar tales turnos. No puede perderse de vista, no obstante, que el derecho a la igualdad es relacional y que su garantía implica que las autoridades deben tener en cuenta las diferentes circunstancias en que se encuentran los solicitantes de las ayudas. De esta manera, es imprescindible que tome en consideración los diferentes grados de vulnerabilidad que presentan los peticionarios, quienes, a pesar de encontrarse todos en situación de desplazamiento forzado por la violencia, pueden poseer características que hagan procedente un trato diferenciado y una protección doblemente reforzada a causa de su condición de pertenencia a una minoría como, por ejemplo, ser madre cabeza de familia, presentar algún tipo de discapacidad, ser niño o adulto mayor, la pertenencia a una minoría étnica o racial.

Por Auto 008 de 200936 la Corte constató la persistencia del estado de cosas inconstitucional, a pesar de los avances logrados por la Administración para intentar solventar la grave, permanente y estructural situación de vulneración de los derechos constitucionales de la población desplazada. Uno de los ejes respecto de los cuales el gobierno nacional debía mostrar el logro de soluciones duraderas, fue justamente el del enfoque diferencial para las personas con mayor nivel de vulnerabilidad:

“18. [...] la superación del estado de cosas inconstitucional exige que el gobierno nacional muestre que ha alcanzado soluciones duraderas respecto de, a lo menos, los siguientes ejes, estrechamente relacionados entre sí: [...] c) Demostración de que las políticas públicas relacionadas con cada uno de los derechos constitucionales de los desplazados conducen efectivamente a lograr el goce efectivo de los derechos por parte de los desplazados, lo cual comprende dos aspectos esenciales reiterados por la Corte en numerosas providencias: (i) la orientación de manera racional de las políticas públicas para alcanzar dicha finalidad y (ii) la introducción de un enfoque diferencial, en especial respecto de mujeres, menores, adultos mayores, indígenas, afrocolombianos y personas con discapacidad”.

Ordenó al respecto a Acción Social, y con la participación de los miembros del CNAIPD que en el ámbito de sus competencias tengan incidencia directa en los componentes de asistencia inmediata, ayuda humanitaria de emergencia, retorno y reubicación de la política de atención integral a la población desplazada “reali[zar] y pon[er] en marcha los ajustes

necesarios para afinar la política existente a fin de que en estas materias se ofrezca una respuesta articulada y efectiva que contribuya a la superación del estado de cosas inconstitucional y al goce efectivo de los derechos de la población desplazada en estas etapas". Y ordenó que, para adelantar estas actuaciones, las instituciones involucradas debían cumplir con los requisitos mínimos de racionalidad de las políticas públicas, el enfoque de derechos como criterio orientador de las mismas y el respeto del enfoque diferencial. (Negrilla fuera del texto original).

Otro de los aspectos que esta Corporación destacó, en el que el gobierno debía hacer importantes esfuerzos para la superación del estado de cosas inconstitucional en cuanto a la situación de desprotección de los derechos de las personas en condición de desplazamiento, fue precisamente el deber de adelantar todas las actuaciones necesarias con el fin de ofrecer una solución a los problemas de falta de información sobre el contenido de los derechos de este grupo poblacional, los mecanismos que aseguran su goce efectivo, la ruta de atención, los tiempos de espera y los funcionarios responsables. Resaltó que persistían las condiciones sistemáticas de falta de información, para lo cual señaló que era necesario que las entidades responsables de cumplir con la política de atención a la población desplazada debían alcanzar niveles de capacidad institucional suficientes no sólo para entregar los bienes y servicios a los que tienen derecho las personas desplazadas, sino también para hacerlo de manera accesible y poco costosa para los receptores de la ayuda.

El Auto 008 de 200937 puso de presente que sigue habiendo importantes falencias en cuanto al acceso a la información por parte de la población desplazada, en los siguientes términos:

"En las evaluaciones de la política se reporta constantemente la incoherencia y falta de claridad acerca de (i) a qué ayudas pueden acudir las personas desplazadas, (ii) los bienes y servicios que dichas ayudas contienen, (iii) los trámites que han de realizarse, los documentos que deben ser aportados para acceder a éstas, (iv) los lugares en los que deben presentarse para tramitar o recibirlas, (v) el tiempo de la entrega, (vi) la etapa en el trámite en la que se encuentran las solicitudes, (vii) los criterios que se tienen en cuenta para su asignación o rechazo, (viii) las razones por las cuales en ocasiones éstas se niegan, y (ix) las instituciones o lo operarios responsables a cargo de su trámite y entrega. Adicionalmente, muchas entidades, tanto del nivel nacional como del territorial, no cuentan con un mecanismo de registro, proceso y control de los derechos de petición presentados por la

población desplazada. Por último, los desplazados no conocen las maneras cómo acceder a información acerca de la atención ofrecida por el Estado y, normalmente, deben acudir a múltiples puntos de información”.

Más adelante destacó el impacto negativo que tal ausencia de información tiene sobre el goce efectivo de los derechos de esta población. Señaló, en relación con este punto, que dicha falencia no sólo contribuye a mayores niveles de angustia, sino que también disminuye las posibilidades de superación de esta población, pues “[l]a ausencia de información acerca de las ayudas que serán prestadas y el momento en que ello será hecho, aumenta los costos personales del desplazamiento, al impedir que la población desplazada fije expectativas claras acerca de su situación en el lugar de recepción, lo cual a su turno le impide tomar decisiones económicas más precisas”. Indicó que, por otra parte, la dificultad en el acceso a la información también se convierte en un desincentivo ilegítimo para que las personas desplazadas reclamen sus derechos y soliciten la atención dirigida a su consecución. Adicional a ello, la Corte indicó que esta situación abre un espacio para que personas de mala fe abusen de su conocimiento sobre el funcionamiento del sistema en beneficio propio.

Así pues, la falta de información no sólo configura una vulneración de este derecho fundamental, sino que constituye un obstáculo para la superación de la precaria situación en que se ve inmersa la población desplazada, conllevando una amenaza cierta al efectivo goce de los derechos constitucionales que la propia condición de desplazamiento acarrea.

8.1. El caso objeto de revisión pone de manifiesto las falencias de las cuales adolecen aún el diseño y ejecución de la política pública en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas. Esto se hace evidente cuando se observa que han transcurrido largos períodos desde la última entrega de las ayudas humanitarias a los miembros de la organización que dirige la tutelante, así como de la asistencia alimentaria y de las ayudas para alojamiento, sin que se hubieran prestado las ayudas subsiguientes establecidas en la ley, de conformidad con la información suministrada por Acción Social.

En efecto, en relación con el pago de la ayuda humanitaria, algunos peticionarios como el señor Arnulfo Pérez Collazos y las señoras Luz Marina Díaz Briñez, María del Carmen Poloche y María Rosario Tique Tique recibieron el último pago en los primeros meses del año 2010,

entre febrero y abril, esto es, entre tres y cinco meses antes del momento de interposición de la acción de tutela. No obstante, la propia entidad informó que el ciudadano Wilser Huepa Ducuara sólo ha recibido un pago efectuado el 16 de abril de 2008, de manera que transcurrieron más de dos años sin la asistencia constitucional hasta el momento de presentarse esta acción. En el caso de Alirio Barbosa, Flor Marina Lasso y Luz Perla Calceto Navarro la última entrega se produjo en el segundo semestre de 2009. En relación con los ciudadanos Juan Carlos Silva Lasso, Nancy Edith Sánchez y Julio César Garzón Cerquera, la entidad accionada no suministró ninguna información a este respecto.

Pero la asistencia alimentaria otorgada a los miembros de Andicol aquí representados ha sido aún más deficiente. Sólo a los señores Alirio Barbosa y Wilser Huepa Ducuara les fue entregada esta ayuda por última vez durante los primeros meses del año 2009. A los demás peticionarios se les hizo el último pago en el año 2007, es decir que han transcurrido aproximadamente tres años entre la última entrega y la solicitud de amparo constitucional presentada por la representante legal de la asociación. Además, cabe anotar que no aparecen relacionados los señores Flor Marina Lasso, Juan Carlos Silva Lasso, Julio César Garzón Cerquera, Arnulfo Pérez Collazos y María del Carmen Poloche, lo que hace presumir a la Sala Primera de Revisión que estos miembros de Andicol no han recibido asistencia alimentaria.

Por último, Acción Social informó sobre el componente de la ayuda correspondiente a asistencia para alojamiento. En esta materia los datos muestran serias falencias en la política pública dirigida a garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada del país. Según la información oficial allegada a este proceso, los últimos pagos efectuados se produjeron en el año 2007: el 27 de febrero de ese año a la señora Luz Perla Calceto Navarro, y el 29 de noviembre a Alirio Barbosa. A la ciudadana Flor Marina Lasso se le entregó esta ayuda, por última vez, el 21 de enero de 2005; a María Rosario Tique Tique en el año 2006 (27 de junio) y a Nancy Edith Sánchez, el 20 de diciembre de dicha anualidad. Lo que evidencia que transcurrieron tres años desde los últimos pagos. En los otros casos, estos pagos se produjeron por última vez cuatro y cinco años antes de la instauración de la presente acción de tutela. No aparece información de entrega de asistencia alimentaria para Juan Carlos Silva Lasso, Luz Marina Díaz Briñez, Wilser Huepa Ducuara, Julio César Garzón Cerquera, Arnulfo Pérez Collazos y María del Carmen Poloche.

Adicional a lo anterior, es de anotar que la entidad no dio información alguna en relación con las fechas de asignación de turnos, ni las fechas siquiera aproximadas en que las entregas de la ayuda humanitaria serían efectuadas. Únicamente se refirió a los turnos asignados a los señores Julio César Garzón Cerquera y Juan Carlos Silva Lasso, a quienes se les generó el turno el 17 de febrero de 2011 y les fue girado el 18 de los mismos mes y año.

8.2. De conformidad con la información suministrada por la asociación accionante, las personas en condición de desplazamiento por ella representadas, no han recibido de manera completa la ayuda humanitaria de emergencia ni sus prórrogas en ninguno de los casos. En efecto, según se pone de presente en los cuadros que consignan la información sobre cada uno de los peticionarios, todos ellos se encuentran aún a la espera de la última ayuda solicitada. Destacan los casos de Luz Perla Calceto Navarro, quien la ha solicitado en cuatro ocasiones y únicamente ha recibido dos, al igual que María Rosario Tique Tique; Arnulfo Pérez Collazos, quien ha pedido la ayuda cinco veces y sólo ha recibido tres, y el caso del ciudadano Juan Carlos Silva Lasso quien, había solicitado la ayuda tres veces, sin haberla recibido en ninguna ocasión.³⁸

Se observa, pues, que las entidades responsables de la estabilización socioeconómica y de brindar la protección necesaria para el goce efectivo de los derechos de la población desplazada no han actuado de manera suficientemente diligente en relación con los miembros de Andicol que aquí obran como accionantes. Lo anterior, por cuanto la entrega de ayudas a los peticionarios ha sido muy espaciada y en algunos casos inexistente, lo cual ha conllevado una amenaza grave y cierta para sus condiciones de vida digna. Esto, en consideración a que se trata de grupos familiares en algunos casos numerosos y en los que se encuentran incluidos niños y adultos mayores que requieren atención especial en alimentación, educación y condiciones de vivienda. Igualmente, varias de las representadas son madres cabeza de familia, como la señora Flor Marina Lasso, Luz Perla Calceto Navarro y María Rosario Tique, Tique.³⁹ El señor Alirio Barbosa se encuentra en condición de discapacidad por pérdida de la visión.⁴⁰ El señor Julio César Garzón Cerquera se encuentra privado de la libertad, por lo cual su esposa y su hermana han quedado en calidad de madres cabeza de familia. Adicional a lo anterior, la representante legal que actúa como agente oficiosa en esta ocasión, afirma que los miembros de Andicol son indígenas desplazados del departamento del Tolima.⁴¹

8.3. Ahora, en relación con los problemas jurídicos que plantea la presente acción de tutela, relativos a la presunta vulneración de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas de los miembros de Andicol representados en esta acción de tutela, como consecuencia de la falta de entrega de la ayuda humanitaria y sus prórrogas; así como a la afectación que para sus derechos implica la ausencia de información sobre una fecha cierta y dentro de un plazo oportuno y razonable de dichos pagos, debe la Sala Primera de Revisión analizar la respuesta dada por Acción Social. La entidad alega que el estricto cumplimiento de los turnos asignados para el desembolso de los subsidios es la única manera de respetar el derecho a la igualdad de todas las personas en situación de desplazamiento que se encuentran esperando dicho beneficio y que, en consecuencia, los ciudadanos peticionarios deben esperar porque todos los beneficiarios están en el mismo nivel de vulnerabilidad, en tanto desplazados.

Esta Sala acoge la primera parte de la argumentación presentada, como quedó expuesto en las consideraciones de esta sentencia -numeral 4- en la medida en que considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad. No obstante, el diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de los subsidios de vivienda, ayudas humanitarias y sus prórrogas que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien, además de presentar la condición de desplazado por la violencia, pertenece a uno de los grupos de especial protección constitucional mencionados.

Adicionalmente, es necesario reiterar que cuando dicha asignación de turnos no permite que el beneficiario sepa cuándo se hará efectiva la entrega de la ayuda, tal asignación es violatoria de los derechos de la persona desplazada, pues no contiene un plazo cierto y razonable dentro del cual se asegure el derecho de que se trate. Lo anterior genera una carga desproporcionada para la persona beneficiaria, derivada de la incertidumbre sobre el momento en que su derecho vulnerado será plenamente satisfecho y que le impide llevar a cabo una mínima planificación de su vida.

8.3. En consideración a lo expuesto, la Sala reitera que se requiere el esfuerzo continuado del Estado en la atención a la población desplazada del país, en aras de superar el estado de desprotección generalizada de sus derechos fundamentales, así como de garantizar a este colectivo unas condiciones mínimas de vida digna. Dentro de estos esfuerzos se incluye, desde luego, el rediseño de la política pública en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas como componente indispensable con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación en la sentencia T-025 de 2004 y en el auto 008 de 2009. Como se evidencia en este caso, la ineficiencia de dicha política pública persiste, lo cual supone para esta colectividad, la carga de soportar condiciones precarias de vida por un tiempo que se extiende más allá de lo debido, por la lentitud del proceso de entrega de las ayudas humanitarias y sus prórrogas hasta que los grupos familiares de la población desplazada hayan logrado una mínima estabilidad socioeconómica, tal y como funciona en la actualidad.

8.4. Para terminar, y en relación con el caso concreto, esta Sala de Revisión encuentra que el hecho de que hayan transcurrido largos períodos sin la recepción de las ayudas requeridas por los peticionarios, o que, en algunos casos, la entrega haya sido inexistente, configura una vulneración efectiva de sus derechos al mínimo vital y a la vida digna. Adicional a lo anterior, recalca la Sala que la ausencia de información cierta sobre las fechas en que las ayudas serán otorgadas se erige en un obstáculo para el goce efectivo de los derechos de los accionantes, derivado de la carga desproporcionada que genera la incertidumbre sobre el momento en que sus derechos vulnerados serán plenamente satisfechos y que les impide llevar a cabo una mínima planificación de su vida.

Por esta razón, la Sala procederá a ordenar a Acción Social que informe a los representados, miembros de Andicol, la fecha precisa en la cual procederá a hacer la entrega efectiva del dinero correspondiente a la ayuda humanitaria o sus prórrogas, según corresponda. En el caso de que los turnos no hayan sido asignados, la entidad deberá tener en cuenta los enfoques diferenciales enunciados en esta providencia, de acuerdo con el nivel de vulnerabilidad de cada uno de los peticionarios.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.-LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido el 22 de julio de 2010, por el Juzgado Treinta y Uno (31) Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bogotá y, en su lugar, CONCEDER la acción de tutela interpuesta por la ciudadana Sara Juanias Ramírez, como agente oficiosa de los miembros de la Asociación Nacional de Desplazados Indígenas y Campesinos de Colombia -Andicol-.

Tercero.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, y si aún no lo hubiere hecho, proceda a informar a Alirio Barbosa, Flor Marina Lasso, Juan Carlos Silva Lasso, Luz Marina Díaz Briñez, Nancy Edith Sánchez, Wilser Huepa Ducuara, Julio César Garzón Cerquera, Luz Perla Calceto Navarro, María Rosario Tique Tique, Arnulfo Pérez Collazos y María del Carmen Poloche, miembros de Andicol, la fecha precisa del desembolso de la ayuda humanitaria o su prórroga, según corresponda.

Cuarto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de este fallo, proceda a modificar su política de asignación de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, tomando en consideración criterios de diferenciación derivados del grado de vulnerabilidad de los beneficiarios. Deberá dar prioridad, en consecuencia, a los sujetos de especial protección constitucional, como madres cabeza de familia, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y afrodescendientes.

Quinto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, implemente un nuevo mecanismo de información para los

beneficiarios que les permita conocer el plazo cierto y razonable dentro del cual recibirán efectivamente el dinero de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas.

Sexto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que informe a la Sala Primera de Revisión las modificaciones que introduzca en relación con las órdenes emitidas en los numerales cuarto y quinto de la parte resolutive de esta sentencia.

Séptimo.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente con permiso

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Anexo a la acción de tutela, se encuentra copia de las cédulas de ciudadanía de las personas representadas por la demandante -y de las personas que conforman su grupo familiar-. Los miembros de Andicol, debidamente individualizados, cuyas cédulas de ciudadanía obran en el expediente, son: María del Carmen Poloche, María Rosario Tique

Tique, Juan Carlos Silva Lasso, Flor Marina Lasso, Luz Marina Díaz Briñez, Nancy Edith Sánchez, Wilser Huepa Ducuara, Julio César Garzón Cerquera, Luz Perla Calceto Navarro, Arnulfo Pérez Collazos y Alirio Barbosa. De igual manera, aparecen en el expediente copias de las cartas de Acción Social y demás entidades que conforman el sistema de atención a la población desplazada (Folios 9 a 72 del cuaderno principal. En adelante, se entenderá que los folios a los que se haga referencia, hacen parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente lo contrario).

2 Folios 83 y 84. Si bien, de conformidad con la información suministrada por Acción Social, todos los representados figuran en el Registro Único de Población Desplazada, al momento de discriminar a los accionantes respecto de los diversos componentes de la ayuda que han recibido, no aparece información sobre todos ellos.

3 Folio 29.

5 Ver, entre otras, las sentencias T-1311 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-137 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-120 de 2009 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

6 Ver, entre otras, las sentencias T-414 de 1999 (M.P.E. María Victoria Sáchica de Moncaleano), T-977 de 2004 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

7 Ver sentencias T-540 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-1237 de 2004 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-1025 de 2005 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre muchas otras.

8 Ver las sentencias T-314 de 1995 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-002 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-552 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

9 Ver sentencias SU-707 de 1996 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-419 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-534 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra); T-1132 de 2003 (M.P. Jaime Araújo Rentería).

10 Ver, entre otras, las sentencias T-662 de 1999 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-066 de 1994 (M.P. Hernando Herrera Vergara), T-896^a de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

11 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia fue proferida en sede de revisión, con ocasión de varias acciones de tutela presentadas por personas en situación de desplazamiento forzado interno. Ante el nivel de desprotección y de violación de los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Corporación decidió declarar el “estado de cosas inconstitucional” referido a la vulneración masiva y continuada de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales. Para superar tal situación, la Corte profirió una serie de órdenes dirigidas a las autoridades estatales concernidas en la protección y satisfacción de los derechos de esta colectividad, a fin de que las mismas adoptaran decisiones y adelantaran las actividades necesarias dentro de la órbita de sus competencias, enderezadas principalmente a superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional. La jurisprudencia relativa a la posibilidad de ejercicio de la agencia oficiosa por parte de las asociaciones de desplazados para interponer acciones de tutela en nombre de sus integrantes, ha sido reiterada en las sentencias T-190 de 2009 y T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

12 El certificado de inscripción de Andicol, expedido por la Cámara de Comercio de Bogotá, da constancia expresa de que la ciudadana Sara Juanias Ramírez obra como representante legal de la asociación. (Folios 7 y 8).

13 Folios 9 a 72.

14 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Es importante aclarar que, en sentencia C-278 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla, S.V. Jaime Araújo Rentería) la Corte Constitucional declaró la inexecutable de las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” contenidas en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, que hacían alusión a la atención humanitaria de emergencia. Con ello, la limitación temporal para la entrega de la prórroga fue expulsada del ordenamiento jurídico colombiano, quedando así establecido, que la prórroga de la ayuda humanitaria puede ser otorgada sin limitación en su duración, según el caso lo amerite.

16 Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

17 Ley 387 de 1997, artículo 3°.

18 Véase el título II “Del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, capítulo I de la Ley 387 de 1997.

19 La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: “De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una 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. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

20 T-025 de 2004 (M.P Manuel José Cepeda Espinosa).

21 En efecto, dicha norma estableció el contenido y alcance del derecho de la población desplazada a recibir la ayuda humanitaria de emergencia y en su artículo 20 la definió como “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.”

22 M.P Nilson Pinilla Pinilla.

23 En la sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte resolvió: “Primero. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y EXEQUIBLE el resto del párrafo, en 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”.

24 Sentencia T-704 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

25 Sentencia C-278 de 2007 (MP Nilson Pinilla Pinilla).

26 El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 decía, en su versión original: “[p]árrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres más”.

27 Decreto 2569 de 2000, artículo 21.

28 La Corte Constitucional, en la Sentencia C-278 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla, SV Jaime Araujo Rentería), dijo que el término de tres meses como estimación inicial no resultaba contraria a la Carta, pero sí era inconstitucional que ese término fuera definitivo o prorrogable sólo en casos excepcionalísimos. Expresó, entonces, que la norma enjuiciada: “tal como está concebida, lleva en la práctica a que el término para brindar ayuda humanitaria opere 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”. Por lo tanto, frente al régimen de excepcionalidad de la prórroga de las ayudas, dijo: “[s]i 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 para el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social”.

29 Sentencia T-373 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis). En aquella ocasión, la Sala Octava de Revisión se pronunció sobre el deber de respeto a los turnos preestablecidos para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a la población desplazada.

30 Ver, al respecto, las sentencias T-814 de 2005 (M.P. Jaime Araújo Rentería), T-523 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-900 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En sentencia T-523 de 2006, la Sala encontró que se presentaba el fenómeno del hecho superado, por cuanto la afectación a los derechos fundamentales del peticionario, ya no se encontraba vigente. No obstante, reiteró la jurisprudencia constitucional relativa al respeto de los turnos, como una manifestación del principio de igualdad y del debido proceso administrativo. En sentencia T-900 de 2007, por su parte, después de hacer un detallado análisis de la situación concreta de la accionante, la Sala de Revisión consideró que al tratarse de una mujer de avanzada edad y que se encontraba en estado de indigencia, requería la inclusión en alguno de los programas de atención que ofrece la administración, dirigido a este grupo poblacional, a fin de ver garantizado su derecho al mínimo vital. Igualmente, en dicho pronunciamiento, la Sala de Revisión dejó trazada la línea jurisprudencial de esta Corporación, en relación con la procedencia excepcional de la acción de tutela para ordenar la modificación de los turnos en determinados ámbitos y en circunstancias concretas. Así, en sentencia T-499 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) se tuvo en cuenta que en la atención en materia de salud es importante tener en cuenta que no todas las situaciones de los pacientes son idénticas y que, dadas ciertas circunstancias, es posible alterar el mecanismo de turno. De igual manera, en sentencia T-429 de 2005 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), la sala Segunda de Revisión admitió la alteración excepcional de los turnos al considerar las circunstancias particulares del actor, quien llevaba un tiempo considerablemente largo esperando una decisión judicial, de la cual dependía la mejoría en sus condiciones de salud y de vida. Finalmente, se hizo referencia a la sentencia T-708 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), en la que la Corte fijó algunos criterios para que dentro de un proceso judicial se pueda proceder a alterar el orden para proferir la decisión judicial.

32 Ver sentencias T-641 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-966 de 2001 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), T-231 de 2002 (M.P. Álvaro Tafur Galvis) y T-910 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

33 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

34 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

35 En igual sentido, se puede consultar la sentencia T-373 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

36 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

37 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

38 Según la información suministrada por Acción Social en respuesta al requerimiento hecho por esta Corporación, el ciudadano Silva Lasso ya habría recibido la ayuda humanitaria el 18 de febrero de 2011, siendo ésta la primera entrega de la misma, en su caso.

39 Así lo ha establecido esta Corporación en sentencia T-025 de 2004. De igual manera, en Auto 092 de 2008, la Sala Segunda de Revisión adoptó medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y resaltó la grave situación de las madres cabeza de familia, en los siguientes términos: “Los alarmantes patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana que se registran entre las mujeres desplazadas violan abiertamente numerosos mandatos constitucionales. Las condiciones de vida que deben soportar las mujeres cabeza de familia desplazadas junto con sus hogares constituyen una manifestación extrema de las violaciones de los derechos constitucionales que aparece de por sí el desplazamiento forzado y que fueron señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en particular: el derecho a un nivel de vida en condiciones de dignidad, los derechos a la salud y al trabajo, y el derecho a una alimentación mínima, “que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud”. Más aún, esta situación repercute directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento, lo cual hace más severa la violación de los mandatos del Constituyente (art. 44, C.P.) y llama a la adopción de las medidas de resolución más fuertes por parte de las autoridades competentes”. (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° IV.B.4.2.4).

40 Según el auto 006 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), “El conflicto armado y el desplazamiento forzado son fenómenos que causan y exacerban la discapacidad. El grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad, se ve agudizado por el conflicto y por el desplazamiento. Ante estos eventos, las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia”. De tal suerte que consideró a este grupo poblacional altamente vulnerable y merecedor de un trato diferencial en todas las fases del desplazamiento, de suerte que “mientras subsista la falta de comprensión de la particular problemática que enfrentan las personas desplazadas con discapacidad, se siga profundizando la exclusión que sufre esta población frente a los diferentes componentes de atención al desplazamiento y no se supere la carencia de un enfoque de prevención específico que de cuenta de los riesgos en discapacidad, difícilmente se podrá dar por superado el estado de cosas inconstitucional”.

41 La necesidad de introducir un enfoque diferencial dirigido a la población indígena en situación de desplazamiento forzado, fue consignada por esta Corporación en el auto 004 de 2009 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). La Corte señaló que “[e]l agudo impacto que ha tenido el conflicto armado sobre los grupos indígenas del país se ha traducido, principalmente, en alarmantes patrones de desplazamiento forzado, tanto masivo como individual, que han incrementado a lo largo de la última década y hoy en día se ciernen como una de las más serias amenazas para la supervivencia a corto plazo de las etnias de Colombia. Por sus secuelas destructivas sobre el tejido étnico y cultural de estos grupos, el desplazamiento forzado genera un claro riesgo de extinción, cultural o física, de los pueblos indígenas. Los que ya estaban en riesgo con anterioridad al impacto del conflicto armado, se acercan al fin; los que no, entran en la categoría de alto riesgo de extinción cultural y física”. Señaló así, que la anterior situación hacía necesaria una respuesta estructurada y diferencial

del Estado en aras de garantizar el goce efectivo de los derechos constitucionales de la población indígena que se había visto impelida a desplazarse de su territorio ancestral.