

Sentencia T-192/10

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procede por ser sujetos de especial protección dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran

POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia sobre protección constitucional

DERECHO DE PETICION DE DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Reiteración jurisprudencial

DERECHO DE PETICION DE DESPLAZADOS-Orden a Acción Social de responder de forma clara, precisa y completa la petición respecto a la ayuda humanitaria a que tiene derecho

Referencia: expediente T-2420359

Acción de tutela interpuesta por Nidia Ospina Hoyos contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, en la acción de tutela instaurada por la señora Nidia Ospina Hoyos contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

I. ANTECEDENTES.

La señora Nidia Ospina Hoyos interpone acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida en conexidad con el mínimo vital y de petición. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad demandada entregar de forma inmediata la ayuda humanitaria hasta cuando sus necesidades y las de su grupo familiar sean superadas. Para fundamentar su solicitud la accionante relata los siguientes:

1. Hechos.

1.1. Sostiene la actora que tiene 44 años de edad y que, como consecuencia

del conflicto armado, tuvo que desplazarse junto con su grupo familiar del municipio de Puerto Rico (Meta).

1.2. Señala que en el año 2007 presentó declaración en la ciudad de Cúcuta y que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Aclara que se trasladó a la ciudad de Bogotá desde el 22 de agosto de 2009.

1.3. Asevera que después de su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- no ha recibido las ayudas que otorga la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- a la población desplazada, razón por la cual el día 15 de julio de 2009 radicó ante esa entidad un derecho de petición solicitando la entrega de las ayudas humanitarias a las que tiene derecho, sin que a la fecha la entidad haya dado respuesta a su petición.

1.4. Afirma (i) que tiene 3 hijas mayores de edad; (ii) que vive con una de ellas en un cuarto por el cual paga \$160.000 de arriendo, más los servicios; (iii) que no posee trabajo estable y (iv) que subsiste con lo que recibe esporádicamente lavando ropa.

1.5. Por último, indica que ella y su grupo familiar no tiene ingresos para cubrir sus gastos y así poder tener una “subsistencia digna”, pues el desplazamiento forzado del que fueron víctimas los obligó a radicarse en la ciudad de Bogotá, donde su situación es cada día más precaria.

2. Respuesta de la entidad demandada.

La Jefe de la Oficina de Asesoría de Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- dio respuesta a la acción de tutela oponiéndose a su prosperidad.

Manifiesta que la señora Nidia Ospina Hoyos se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, junto con su grupo familiar, desde el 21 de mayo de 2008, aclarando que las ayudas se entregan y canalizan a través del jefe de hogar, “quien para este caso es la señora Nidia Ospina Hoyos”. Y anexa el siguiente cuadro:

COD. DECLARACIÓN

NOMBRES

APELLIDOS

EDAD

PARENTESCO

TIPO DE DOCUMENTO

DOCUMENTO

ESTADO

FECHA VALORACIÓN

662623

Leidy Johanna

Castañeda Ospina

24

Hijo (a) hijastro

Cédula de ciudadanía

1122117775

Incluido

21/05/2008

0:00:00

662623

Nidia

Ospina Hoyos

44

Jefe(a) de hogar

Cédula de ciudadanía

66719125

21/05/2008

0:00:00

662623

Oscar David

Romero Castañeda

3

Nieto (a)

N.U.I.P.

1122121549

Incluido

21/05/2008

0:00:00

662623

Mariana Daniela

Romero Castañeda

1

Nieto (a)

Registro Civil

32331938

Incluido

21/05/2008

0:00:00

662623

Ingrid Valentina

Romero Castañeda

4

Nieto (a)

N.U.I.P.

1123084355

Incluido

21/05/2008

0:00:00

662623

Romero Parrado

32

Yerno / Nuera

Cédula de ciudadanía

17418656

Incluido

21/05/2008

0:00:00

Asevera que la entidad le ha entregado a la actora los siguientes componentes de ayuda humanitaria en forma completa e integral:

FECHA DE ENTREGA

DOCUMENTO

BENEFICIARIO

COMPONENTE

ASISTENCIA

FUENTE

CANTIDAD

VALOR

31/12/2001 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Programa de vivienda

Remisión

Presupuesto de la entidad

1

01/12/2005 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Apoyo alojamiento

Presupuesto de la entidad

3

100.000

15/12/2005 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Incentivo económico

Apoyo económico

Proveedor nacional

1

300.000

15/12/2005 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Apoyo alojamiento

Auxilio arriendo mensual

Presupuesto nacional

3

0

25/01/2005 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Asistencia no alimentaria

Kit higiene y aseo

Proveedor nacional

3

0

25/01/2005 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Asistencia alimentaria

Mercados

Proveedor nacional

3

0

Igualmente sostiene que, con la información suministrada por la Subdirección de Atención a Población Desplazada, se procedió a llevar a cabo las gestiones administrativas correspondientes con el fin de “poner a disposición de la señora Nidia Ospina Hoyos, la prórroga de la ayuda humanitaria procedente, correspondiente al resultado de la caracterización realizada al núcleo familiar, respetando los turnos establecidos y con el fin de no vulnerar el derecho a la igualdad de las demás personas en situación de desplazamiento que se encuentran en iguales circunstancias. || En consecuencia, se le programó la prórroga de la ayuda humanitaria correspondiente a un (1) mes de auxilio de alimentación y un (1) mes de alojamiento transitorio, mediante giro el cual se encuentra disponible en la oficina del Banco Agrario ubicada en la Carrera 13 N° 63-75 Barrio Chapinero de la ciudad de Bogotá, D.C., lugar de entrega de los componentes programados”.

Asimismo, expone que aunque la entidad no tiene asignada la competencia para atender a la población desplazada en su fase de estabilización socioeconómica, verificada la base de datos se constató que el núcleo familiar de la señora Nidia Ospina Hoyos fue beneficiario del Programa de Generación de Ingresos de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada, recibiendo el siguiente apoyo económico:

FECHA DE ENTREGA

DOCUMENTO

BENEFICIARIO

COMPONENTE

FUENTE

CANTIDAD

VALOR

15/02/2008 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Emprendimiento (creación)

Capacitación

Convenio CM 043/135

1

90.602

27/02/2008 00:00

73549078

Fermín Antonio Arrieta Bohórquez

Emprendimiento (creación)

Apoyo económico

Convenio CM 043/135

1.500.000

Señala que, en ese orden de ideas, está demostrado que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha cumplido a cabalidad lo establecido en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios; y que no ha vulnerado, ni puesto en riesgo los derechos fundamentales de la señora Nidia Ospina Hoyos.

Indica que hay falta de integración del litisconsorcio necesario, pues, de acuerdo con lo señalado por la Ley 387 de 1997, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- no es la única entidad del Estado que tiene una responsabilidad constitucional y legal con la población desplazada, “sino que la atención a la misma, está en el abanico de instituciones a que alude la citada norma”.

Finalmente, expone que si bien es cierto las personas en condición de desplazamiento demandan de todas las autoridades un trato preferencial o diferenciado en razón al estado de vulnerabilidad en que se encuentran, especialmente cuando se trata de sus derechos fundamentales, no puede perderse de vista que la acción de tutela es un mecanismo subsidiario, que solamente puede usarse cuando no existen otros mecanismos de defensa judicial o cuando se cause un perjuicio irremediable. Agrega que en el caso bajo análisis no se está ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable que imponga la protección inmediata de los derechos fundamentales de la accionante. Por lo que la “única decisión susceptible de ser adoptada es la improcedencia de la acción de tutela”.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Única Instancia.

El Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, en sentencia del 28 de agosto de 2009, negó la tutela solicitada por la señora Nidia Ospina Hoyos argumentando que se trata de un hecho superado, en virtud de que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ya dio a la solicitud formulada el 15 de julio de 2009 por la actora una respuesta de fondo.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Nidia Ospina Hoyos (folio 1).

* Copia de la petición radicada por la señora Nidia Ospina Hoyos ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- el 15 de julio de 2009 (folio 2).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la señora Nidia Ospina Hoyos al no haberle contestado aún la petición de fecha 15 de julio de 2009 y por no haberle entregado la ayuda humanitaria tanto a ella como a su grupo familiar en su condición de desplazados.

Para resolver el anterior problema jurídico estima la Sala preciso reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; (ii) la protección constitucional de la población desplazada; (iii) el derecho de petición frente a la población desplazada; (iv) la ayuda humanitaria de emergencia. Con base en ello, la Sala procederá al análisis (v) del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Con fundamento en el artículo 86 de la Constitución Pública esta Corporación ha señalado que, dado el carácter subsidiario de la acción de tutela, por regla general ésta solo es

procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, pues no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico¹. No obstante, también ha precisado que dicha regla tiene dos excepciones: (i) cuando se presenta la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales².

Ahora bien, tratándose de los derechos fundamentales de la población desplazada, la Corte Constitucional ha indicado que, dado que se trata de personas en un particular estado de vulnerabilidad, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y expedito para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos, al menos por las siguientes razones:

(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran³.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada ⁴.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran, “requieren de una defensa constitucional, por lo que el juez de tutela debe evaluar con particular atención las circunstancias de debilidad manifiesta”⁵.

4. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. Según el artículo 13 de la Constitución Política, “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica”, siendo el Estado el encargado de garantizar las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y de adoptar las medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

En desarrollo de este mandato constitucional se creó el Sistema Nacional de Atención

Integral a la Población Desplazada por la Violencia, definido en el documento CONPES 2924 de 1997, a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1976 con el propósito de establecer un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento forzado en Colombia. El artículo 1° de dicha ley da la noción de desplazado en los términos siguientes:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

4.2. Conforme al mandato contenido en el artículo 13 de la Constitución, esta Corporación en repetidas ocasiones ha manifestado que el desplazamiento forzado es “una tragedia humanitaria de grandísimas proporciones que implica la vulneración múltiple, masiva y continúa de los derechos fundamentales”⁷. Asimismo, ha señalado que las circunstancias de desigualdad en las que se encuentra la población víctima de este flagelo la sitúa en una posición que le impone al Estado el deber de atender sus necesidades “con un especial grado de diligencia y celeridad”⁸, mediante la adopción de las políticas necesarias para evitar la vulneración de sus derechos⁹.

Así, en la sentencia T-025 de 2004, que recogió de manera amplia la jurisprudencia trazada en la materia, la Corte Constitucional, dada la gravedad del problema y la reiterada violación de los derechos fundamentales de la población desplazada, declaró el estado de cosas inconstitucional y precisó que hay dos clases de deberes del Estado frente a este grupo de personas. De una parte, el deber de “adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado ‘cláusula de erradicación de las injusticias presentes’¹⁰. Y, por otra, “[el deber de] abstenerse de adelantar, promover

o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos¹¹”.

La jurisprudencia constitucional también ha reconocido que, por su condición de vulnerabilidad, marginalidad y masiva violación de sus derechos fundamentales, las víctimas del desplazamiento forzado adquieren la condición de sujetos de especial protección constitucional. En este sentido, en la sentencia T-585 de 2006, se sostuvo:

“En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida¹²; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen¹³; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social¹⁴. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional¹⁵, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social¹⁶.”

Por último, es pertinente precisar que esta Corporación también ha sostenido que hay algunos “derechos mínimos” de la población desplazada, los cuales deben ser satisfechos por las autoridades competentes bajo cualquier circunstancia, “puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”¹⁷. Entre esos derechos se encuentran “el derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, a la salud, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica”¹⁸.

5. El derecho de petición frente a la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política permite a las personas “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. La jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de dicho derecho delineando algunos supuestos fácticos mínimos que determinan su ámbito de protección constitucional¹⁹. Así, en la sentencia T-371 de 2005 esta Corporación hizo un recuento de las reglas que deben tener en cuenta los jueces de tutela al momento de procurar la protección inmediata y efectiva del derecho de petición. Al respecto señaló:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²⁰; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares²¹; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición²² pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa²³; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;²⁴ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado²⁵.”

De la misma manera, la Corte ha aclarado que la respuesta dada a un derecho de petición por la autoridad o entidad correspondiente no debe limitarse a una simple respuesta formal²⁶, ya que la misma debe contemplar un análisis completo y detallado de los hechos y del marco jurídico que regula el tema, es decir “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”²⁷.

Esta Corporación también ha sostenido que, a pesar de que el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de acudir a otros mecanismos de defensa judicial para garantizar el derecho de petición, los mismos resultan dispendiosos y poco efectivos para el peticionario. Por lo tanto y dado el carácter fundamental de ese derecho, ha precisado que éste “solo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva a través de la acción de tutela”²⁸.

Igualmente ha indicado que las peticiones presentadas por personas en circunstancias de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad requieren de una atención reforzada. Así lo sostuvo en Sentencia C- 542 de 2005, al señalar:

“(…) el funcionario público debe ser formado en una cultura que marque un énfasis en la necesidad de servir diligentemente a los ciudadanos y en especial a aquellos que se encuentren marginados por la pobreza, por la indefensión, por la ignorancia, por las necesidades de toda índole, tanto más cuanto como bien lo señala la sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999, ‘esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden llegar a producir una cierta ‘invisibilidad’ de esos grupos sociales.’

(…)

La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso ‘las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas(…)’.

5.2. En el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado la Corte ha señalado que la “protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible²⁹, más aún de las autoridades encargadas de la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’ que ha generado dicho fenómeno³⁰, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales.³¹ En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación”³².

De igual forma, ha sostenido que tratándose de este grupo de personas las autoridades están en la obligación de: (i) orientar e indicar la información adicional requerida para atender la petición, por ejemplo la dirección para el envío de la respectiva respuesta; (ii) cuando se trate de personas que no cuentan con un lugar para recibir correspondencia, ello no implica la exoneración del deber de responderles y, por el contrario, la entidad receptora deberá ofrecer las opciones necesarias para que el interesado pueda reclamar o tener acceso a la respectiva respuesta; y (iii) los derechos de petición de la población desplazada hacen parte del nivel mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes se encuentran en esa condición³³.

Debe destacarse finalmente que esta Corporación, en sentencia T-025 de 2004, precisó que, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a:

“1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.”

6. La ayuda humanitaria de emergencia. Reiteración de jurisprudencia.

6.1. El artículo 20 del Decreto 2569 de 2000³⁴ dispone que la atención humanitaria de emergencia es aquella “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”. Esta Corporación ha manifestado que ésta “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”³⁵.

De igual forma, la Corte ha aclarado que la entrega de la ayuda humanitaria hace parte de los “derechos mínimos” de la población desplazada y constituye una expresión del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que con ella se busca “es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes”³⁶.

6.2. El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 disponía que a la atención humanitaria de emergencia se tenía derecho por un tiempo máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3). Sin embargo, la sentencia C-278 de 2007 declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 precitado, y executable el resto del párrafo, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta cuando el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Dijo entonces:

“Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho ‘por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más’, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

(...)

[L]a Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.”

Bajo la misma línea esta Corporación ha venido sosteniendo que dentro del grupo de personas que no están en condiciones de asumir su autosostenimiento debe incluirse (i) a quienes se encuentran en situación de urgencia extraordinaria y (ii) a quienes hacen parte de poblaciones de especial vulnerabilidad, como los menores de edad que no tienen quién asuma su sostenimiento, las personas de la tercera edad que no pueden generar sus propios ingresos y las mujeres cabeza de familia. Precisando que la prórroga debe entregarse hasta el momento en el que la urgencia extraordinaria cese, o cuando las personas tengan la posibilidad de asumir su propio sustento³⁷.

6.3. Recientemente, esta Corte en la Sentencia T-317 de 2009, precisó así algunos de los parámetros jurisprudenciales existentes sobre esta materia:

(i) El derecho fundamental al mínimo vital, expresado en el derecho de la población desplazada a una subsistencia mínima, no se ve satisfecho cuando la entidad competente expide el acto administrativo correspondiente concediendo la ayuda humanitaria de emergencia o su prórroga, pues su cumplimiento se verifica exclusivamente cuando se comunica la decisión y se hace entrega efectiva del dinero o de los componentes a la persona interesada. En ese orden de ideas, este derecho se vulnera no sólo cuando se omite el reconocimiento de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga, sino también cuando no se notifica la decisión sobre su reconocimiento, o, cuando habiéndolo notificado, no se hace entrega efectiva de las mismas, por cualquier razón que no tenga fundamento legal ni constitucional.

(ii) Es razonable, en virtud del principio de igualdad, que la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga se lleve a cabo de acuerdo con el orden cronológico establecido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -

Acción Social-, una vez que la persona cumpla con los requisitos de ley. No obstante, esta Corporación ha ordenado excepcionalmente la cancelación prioritaria de la ayuda cuando “resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación”³⁸.

(iv) Una vez la ayuda humanitaria de emergencia o la prórroga ha sido concedida, la entidad, si no existe una causal expresa en la ley que le permita hacerlo, no puede oponerse a su desembolso.

7. Análisis del caso concreto.

La señora Nidia Ospina Hoyos interpuso la acción de tutela con el fin de lograr el amparo de su derechos fundamentales de petición y a la vida en conexidad con el mínimo vital, que considera vulnerados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- al no haberle contestado la solicitud que le formuló el 15 de julio de 2009, encaminada a que esa entidad le otorgue la ayuda humanitaria a que tiene derecho con su familia por ser personas desplazadas por la violencia, incluidas en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-; y por no haberles entregado efectivamente esas ayudas.

Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- se opone a que se resuelvan favorablemente las pretensiones de la accionante, por considerar que ésta dispone de acciones judiciales ordinarias para reclamar sus derechos, lo que hace improcedente la acción de tutela; porque pasivamente no está integrado el contradictorio en debida forma; y porque la entidad demandada no le está vulnerando ningún derecho fundamental, pues la accionante está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- como jefe de hogar, junto con su grupo familiar, desde el 21 de mayo de 2008; y les ha brindado toda la ayuda humanitaria correspondiente, además de la programación de la prórroga de la misma durante un mes más.

Conforme a los hechos, pruebas y jurisprudencia reseñadas, corresponde ahora a esta Sala examinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la señora Nidia Ospina Hoyos.

7.1. En primer lugar, está demostrado en el expediente que la accionante es una persona

desplazada por la violencia, inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, junto con su grupo familiar, desde el 21 de mayo de 2008, lo que permite concluir que, aunque en principio la actora cuenta con otros medios ordinarios de defensa judicial para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales, las especiales circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra, debido a su condición de desplazada, hacen que esos medios de defensa no sean lo suficientemente idóneos y eficaces, por lo que la acción de tutela es procedente.

7.2. En segunda medida, si bien es cierto que el artículo 4 de la Ley 387 de 1992 crea el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, que el artículo 5 de la misma ley dice que ese sistema está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, tendientes a la atención integral de la población desplazada por la violencia y que el artículo 19 ibidem establece obligaciones concretas que deben cumplir las entidades públicas que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, es igualmente cierto que, según lo dispuesto en el artículo 1º del Decreto 2569 de 2000, la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- es la entidad coordinadora del Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, y, por consiguiente, la responsable de todo su funcionamiento; y que de acuerdo con el párrafo 3º del artículo 16 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 7º de la Ley 782 de 2002, la entrega de la asistencia humanitaria a la población desplazada debe ser suministrada “en forma directa” y gratuita por la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-39. Por tanto, la Sala considera que en este caso el contradictorio por pasiva queda integrado en debida forma únicamente con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

7.3. Ahora bien, según lo afirma la misma entidad accionada, la señora Nidia Ospina Hoyos fue incluida como jefe de hogar en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde el 21 de mayo de 2008, junto con su grupo familiar compuesto por su hija Leidy Johanna Castañeda Ospina, su yerno Jhon Fredy Romero Pardo y sus nietos menores de edad Oscar David, Mariana Daniel e Ingrid Valentina Romero Castañeda⁴⁰. Esto significa que se trata de personas que se encuentran en circunstancias de gran vulnerabilidad, indefensión y desamparo, con derecho a los beneficios que la ley consagra para la atención integral a la

población desplazada por la violencia.

La Jefe de la Oficina de Asesoría de Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- afirma que esa entidad le dio a la señora Nidia Ospina Hoyos, en su condición de jefe de hogar, la siguiente ayuda humanitaria en forma completa e integral: un programa de vivienda el 31 de diciembre de 2001, 3 apoyos para alojamiento por valor de \$100.000 el 01 de diciembre de 2005, un apoyo económico por valor de \$300.000 el 15 de diciembre de 2005, 3 auxilios para arriendo mensual el 15 de diciembre de 2005, 3 kits de higiene y aseo el 25 de enero de 2005, una capacitación para emprendimiento por valor de \$90.602 el 15 de febrero de 2008 y una apoyo económico para emprendimiento por valor de \$1.500.000 el 27 de febrero de 2008⁴¹.

Sin embargo, en la información que proporciona la misma parte se constata que las ayudas a que se refiere no fueron entregadas a la señora Nidia Ospina Hoyos, ni a ningún miembro de su grupo familiar incluido en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, sino al señor Fermín Antonio Arrieta Bohórquez y que la mayor parte de esas ayudas fueron entregadas mucho antes del 21 de mayo de 2008, fecha ésta en que la accionante fue incluida en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-⁴². De lo cual se concluye que la señora Nidia Ospina Hoyos no ha recibido ninguna clase de ayuda humanitaria en su condición de desplazada por la violencia y que evidentemente la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha vulnerado sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital.

7.4. Igualmente, la accionante acompaña a su demanda fotocopia de un escrito de fecha 15 de julio de 2009, presentado en Bogotá en las oficinas de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, mediante el cual solicita a esa entidad la entrega inmediata de la ayuda humanitaria a que tiene derecho como desplazada, tanto para ella como para su familia⁴³, aclarando en la acción de tutela que no ha recibido ninguna respuesta a esa petición por parte de la entidad demandada. Y, efectivamente no existe ninguna prueba de esa respuesta, a pesar de que han transcurrido más de siete meses y de que la entidad accionada está obligada a brindar una protección reforzada al derecho de petición de las personas desplazadas por la violencia. La Jefe de la Oficina de Asesoría de Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- no informa qué tramite se dio a la petición de la señora Nidia Ospina Hoyos, ni

allega prueba de la respuesta, limitándose a decir que la entidad le programó la prórroga de la ayuda humanitaria de un mes de auxilio de alimentación y un mes de alojamiento transitorio, mediante giro “disponible en la oficina del Banco Agrario ubicada en la carrera 13 N° 63-75 Barrio Chapinero de la ciudad de Bogotá, D.C.”, el cual debe ser cobrado en el término de 45 días⁴⁴. Pero, tampoco demuestra que esa decisión haya sido notificada a la señora Nidia Ospina Hoyos, por lo que no se trata de una respuesta oportuna y de fondo a la petición mencionada, razón por la cual la Sala considera que el derecho fundamental de petición de la actora también ha sido vulnerado por la entidad accionada.

7.5. Extraña e infundadamente la sentencia que se revisa afirma que la demandada ya dio respuesta satisfactoria a la petición de fecha 15 de julio de 2009 y que por eso se trata de un hecho superado. Como se ha visto, ésto no es cierto y lo que sucede realmente es que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- no ha dado respuesta a dicha petición.

Siendo así las cosas, el fallo que se revisa debe ser revocado y, en su lugar, han de tutelarse los derechos fundamentales de la accionante.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR, por las razones expuestas, la sentencia proferida en este caso por el Juzgado Cuarenta y Uno Civil del Circuito de Bogotá, de fecha 28 de agosto de 2009. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de petición, a la vida digna y al mínimo vital de la señora Nidia Ospina Hoyos vulnerados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, responda de fondo, de manera clara, precisa y completa, la petición formulada por la señora Nidia Ospina Hoyos el 15 de julio de 2009; y que en un plazo

no mayor de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de la presente sentencia, realice todas las gestiones necesarias para que le entregue a la accionante, y a quienes componen su núcleo familiar, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria a que tienen derecho, los oriente adecuadamente y los acompañe para que accedan a los demás programas de atención para población desplazada, especialmente en lo que respecta a los servicios de salud y educación para los menores de edad que integran el núcleo familiar.

TERCERO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, T-106 y T-480 de 1993, entre muchas otras.

2 Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000, entre otras.

3 Ver entre otras las sentencias T-319 de 2009; T-1135 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-468 de 2006; T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005; T-1094, T-740 y T-025 de

2004.

4 Ver sentencias T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras.

5 Ver Sentencia T-869 de 2008. Cfr. T-364 de 2008.

6 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

7 Sentencias T-817 y T-647 de 2008 ; T-966 de 2007 y T-086 de 2006 entre otras.

8 Sentencia T-1135 de 2008.

9 Sentencia T-923 y T-319 de 2009; T-560 de 2008.

10 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las Sentencias T-177 de 1999, T-840 de 1999 y T-772 de 2003.

11 Ver, en este sentido, la Sentencia C-671 de 2002.

12 De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como "(...) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales." En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad "(...) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella." Por su parte, Moser indica que "(...) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos - como la interpretan algunas corrientes conservadoras -, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida." Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Red de

Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004, p. 19 a 22.

13 Ver CASTEL, Robert. La lógica de la exclusión. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

14 Ver BULA ESCOBAR, Jorge I. Vulnerabilidad, equidad y democracia. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

15 El mandato de atención prevalente y especial se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución que establece la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

16 Ver al respecto la sentencia SU-1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz. En dicha oportunidad la Corte señaló: “No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria – la más grave que se presenta en el mundo occidental – que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.”

17 Sentencia T-025 de 2004.

18 Ver sentencias T-923 y T-319 de 2009.

19 Ver Sentencias T-474 de 2009 y T-559 de 2007, entre muchas otras.

20 Sentencia T-481 de 1992.

21 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

22 Sentencia T-1104 de 2002.

23 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

24 Sentencia T-219 de 2001.

25 Sentencia T-249 de 2001.

26 Ver sentencias T-395 de 2008; T-858 y T-434 de 2005; T-957 de 2004.

27 Ver sentencia T-395 de 2008.

28 Sentencia T-559 de 2007.

29 “En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: “el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.” (Sentencia T-025 de 2005).

30 Sentencia T-025 de 2004.

31 Sentencia SU-150 de 2000. En la Sentencia T-025 de 2004, se señaló que la atención de las peticiones de los desplazados debe seguir los siguientes parámetros, además de los inherentes a cualquier derecho de petición: “Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los

requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, se informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.”

32 Ver sentencia T-839 de 2006.

34 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

35 Ver sentencia T-025 de 2004. Cfr. T-923 y T-319 de 2009.

36 Sentencia T-496 de 2007.

37 Ver Sentencia T-317 de 2009, T-469 de 2007, T-312 de 2005 y T-025 de 2004, entre otras.

38 Sentencia T-469 de 2007, entre otras.

39 Ver sentencia T-067 de 2008.

40 Folio 17.

41 Folios 19 y 20.

42 Folios 17, 18 y 20.

43 Folio 2.

44 Folio 19.