

Sentencia T-234-09

Referencia: expediente T-2134436

Acción de tutela instaurada por Omar Rojas Ruiz contra Acción Social.

Magistrada Ponente (E):

Dra. CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

Bogotá, D.C., treinta y uno (31) de marzo de dos mil nueve (2009).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Clara Elena Reales Gutiérrez, Luis Ernesto Vargas Silva y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Que pone fin al proceso de revisión de la sentencia del 6 de noviembre de 2008, proferida por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá.

I. ANTECEDENTES

El señor Omar Rojas Ruiz, actuando en nombre propio, presentó acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por considerar que dicha entidad ha vulnerado sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida y el derecho de los niños.

1. Hechos

Manifiesta el accionante que el 15 de enero de 2008 se acercó a la Personería Local de Usaquén, para rendir declaración con la finalidad de ser incluido en el Registro Único de Población Desplazada, hecho del cual fue notificado el 26 de febrero del mismo año.

Señala que posteriormente, el 25 de marzo de 2008, siguiendo las instrucciones de Acción Social, se dirigió hasta las dependencias Efectivo Ltda., en el centro comercial 'Milenio Plaza', local 123 para retirar el valor correspondiente a la atención humanitaria de emergencia de la cual era beneficiario, por la suma de un millón setecientos veintiséis mil pesos (\$1'726.000) pero lamentablemente fue informado que dicha ayuda "ya había sido retirada por alguien que (sic) se suplantó la personalidad del suscrito."

Sostiene que informó a Acción Social lo sucedido, entidad que "sólo se limitó a informar que debía todo ello ser objeto de investigación penal y que sólo una vez se aclarara el asunto se me haría la entrega de la ayuda correspondiente".

Afirma que a la fecha de presentación de la tutela, no se le ha dado respuesta alguna sobre el estado de la investigación y mucho menos se le ha hecho entrega de la atención humanitaria, a pesar de ser padre cabeza de hogar y tener cinco hijos menores de edad,1 de los cuales uno de ellos es discapacitado.2

Con fundamento en lo anterior, solicita se declare a Acción Social como responsable de la vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y los derechos de sus menores hijos y como consecuencia, se ordene a la entidad accionada, disponga la entrega del componente de la atención humanitaria de emergencia económica al demandante.

La entidad accionada guardó silencio dentro del término concedido por el juez de conocimiento para dar respuesta a la acción presentada en su contra y ejercer su derecho de defensa.

2. Sentencia de tutela objeto de revisión.

Mediante sentencia proferida el 6 de noviembre de 2008, el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá negó por improcedente el amparo de los derechos solicitados.

Consideró el despacho que "no es la tutela un medio que permita obviar la investigación que debe agotarse respecto a la identidad del beneficiario y el grupo familiar de este, para que continúe la atención que se les debe brindar, lo cual impide que se considere demostrada la vulneración de los derechos a la vida, dignidad

humana y prevalencia de derechos de los niños, por causa de la falta de realización de otro pago del auxilio como fundamento de la orden de protección solicitada”.

Adicionalmente, señala que “cursan diligencias penal y de intervención (sic) la Procuraduría General de la Nación, de cuyo resultado depende que pueda reconocerse nuevamente la ayuda asignada, lo cual guarda correspondencia con la necesidad de proteger unos recursos limitados destinados a favorecer al mayor número de personas posible, pues una eventual doble asignación, iría en detrimento de las personas que están a la espera de que se haga efectiva la ayuda que les corresponde como víctimas del desplazamiento forzado”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Segunda de Revisión resolver la siguiente pregunta: ¿Vulneró Acción Social los derechos invocados por el actor, al no hacer la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia de la cual es beneficiario, teniendo en cuenta que según el accionante se presentó una suplantación y la entidad accionada no ha dispuesto ningún procedimiento interno para corregir estos errores y garantizar la entrega efectiva de dicha ayuda?

Antes de resolver el anterior problema, es necesario establecer la procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de personas víctimas del desplazamiento forzado.

3. Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

La Corte Constitucional ha sostenido que los derechos mínimos de la población desplazada surgen del principio de solidaridad social, propio del Estado Social de Derecho, razón por la cual, tales derechos no sólo tienden a satisfacer necesidades esenciales de una población puesta en condición de marginalidad y vulnerabilidad a causa de la violencia, sino que buscan aminorar el desequilibrio producto de la violencia especial que ha debido soportar esta población, adquiriendo entonces, la calidad de derechos fundamentales.

Bajo este entendido, cuando se presenta una violación de los derechos de una persona puesta en condición de desplazamiento, la Corte ha sostenido en múltiples oportunidades³ que la tutela es procedente. Al respecto ha señalado:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados”.⁴

En este sentido, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, dado que no existe en el ordenamiento jurídico una acción idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, la acción de tutela debe proceder siempre que se reúnan los restantes requisitos de procedibilidad exigidos. En conclusión, de existir una violación de los derechos fundamentales de la población desplazada a recibir asistencia humanitaria en aspectos tales como alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento en condiciones dignas, resultará procedente la acción de tutela.

De otro lado, la jurisprudencia constitucional ya ha señalado que la acción de tutela no puede ser utilizada para subsanar la negligencia o la incuria de las personas que han

dejado de acudir a los mecanismos ordinarios para la defensa de sus derechos. Sin embargo, la Corte ha considerado que existen casos excepcionales en los cuales resulta desproporcionado exigir a las partes el agotamiento previo de la totalidad de los recursos ordinarios – administrativos o judiciales – como condición para acudir a la acción de tutela. En particular, cuando se trata de personas secuestradas, desaparecidas, incapaces o en situaciones de extrema exclusión y vulnerabilidad, tal exigencia se convierte en una barrera desproporcionada de acceso a la administración de justicia.

En el presente caso, el actor es una persona de escasos recursos económicos, víctima del desplazamiento forzado, tal como lo indica en su escrito de tutela. Adicionalmente carece de los medios económicos necesarios para contar con una defensa técnica adecuada y, lamentablemente no ha recibido la asesoría y el acompañamiento que el Estado esta obligado a brindar a quienes han tenido que huir de la violencia para salvar sus vidas y las de sus seres queridos. Frente al particular, los hechos que originan la acción de tutela tuvieron ocurrencia, hace más de un año y hasta la fecha, el señor Rojas Ruiz no ha tenido respuesta alguna por parte de las autoridades concededoras de su situación, que le permita tener claridad sobre la posibilidad de obtener la ayuda humanitaria de la que es beneficiario.

Por las razones anteriores, la Corte encuentra que en el presente caso, la acción de tutela resulta procedente pues lo que se reclama es nada menos que la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia por parte de un padre cabeza de familia que, de acuerdo a las respuestas obtenidas, ha sido entregada a persona distinta del actor. En esta medida, procede la Corte a estudiar el fondo de la cuestión planteada.

4. El incumplimiento o los inconvenientes en la entrega de la ayuda humanitaria no pueden recaer sobre las víctimas del conflicto armado. Aplicación al caso concreto.

Las víctimas de la violencia se encuentran señaladas en el artículo 15 de la Ley 418 de 1997, modificado por el 6º de la Ley 782 de 2002. Dicha norma establece lo siguiente:

“ART. 15.—Para los efectos de esta ley, se entiende por víctimas de la violencia política, aquellas personas de la población civil que sufran perjuicios en su vida, o grave deterioro en su integridad personal o en sus bienes, por razón de atentados terroristas,

combates, secuestros, ataques y masacres en el marco del conflicto armado interno. Son víctimas los desplazados en los términos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997.

Así mismo, se entiende por víctima de la violencia política toda persona menor de edad que tome parte en las hostilidades.”

Este grupo de personas, en desarrollo del principio de solidaridad social⁵ tienen el derecho a recibir asistencia humanitaria, entendida como la ayuda indispensable para “sufragar los requerimientos esenciales”, con el fin de satisfacer “los derechos que hayan sido menoscabados” por los actos violentos referidos anteriormente, debiendo ser suministrada “en forma directa” y gratuita por la Red de Solidaridad Social, hoy Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

En este sentido y en lo que tiene que ver con la asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado, en desarrollo de la Ley 418 de 1997 la labor de coordinación de las actividades encaminadas a la protección de sus derechos fundamentales está en cabeza Acción Social, tarea que implica “un seguimiento efectivo de la tarea y la puesta en marcha de todos los medios que tenga la entidad”⁶ para cumplir esos fines.

Como consecuencia de lo anterior, Acción Social en cumplimiento de las obligaciones propias del Estado como garante de la efectividad de los derechos, debe suministrar la asistencia humanitaria, independientemente de los resultados en las investigaciones judiciales pertinentes, para garantizar las prestaciones que dicho auxilio implica.

Al respecto, en sentencia T-188/07 al estudiar el “conjunto de principios actualizados para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad” contenidos en la directriz de apoyo a los Estados presentada en febrero 8 de 2005 ante la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, esta Corporación advirtió:

“En lo que tiene que ver con la reparación de los daños, la directriz distingue el derecho de las víctimas y sus derechohabientes a ser indemnizados por los perjuicios causados, del derecho de los Estados a repetir contra los autores, de manera que, con independencia de los resultados de la investigación, toda persona afectada en

su vida, honra, bienes, derechos y libertades, por hechos sucedidos dentro del marco del conflicto armado interno, puede exigir 'medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional', sin perjuicio del derecho del Estado de dirigirse contra los responsables de la vulneración - artículo 2º C.P. Principio 34-" (Subraya fuera de texto).

Siendo así, a las víctimas no pueden imponerse resultados de investigaciones judiciales o condiciones propias de contratos celebrados entre la entidad demandada y terceros, frente al pago de la asistencia humanitaria por conllevar esto una violación de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, toda vez que han sufrido perjuicios en su vida, su integridad personal y/o sus bienes.

Descendiendo al caso en estudio, el señor Omar Rojas Ruíz manifiesta que como beneficiario de la asistencia humanitaria, al presentarse ante la entidad encargada de la entrega de dicho auxilio fue informado que la suma de dinero correspondiente "ya había sido retirada por alguien que (sic) se suplantó la personalidad" del actor y que al comunicar el hecho ante Acción Social, ésta se limitó a responder que ello debía ser "objeto de investigación penal y que sólo una vez se aclarara el asunto se me haría la entrega de la ayuda correspondiente".⁷

Los anteriores hechos no fueron controvertidos por Acción Social, entidad que guardó silencio dentro del término legal concedido para ejercer su derecho de defensa. En consecuencia, los mismos deben interpretarse a la luz de los principios de buena fe y favorabilidad, lo que conduce a entender que, pese a su situación personal, familiar y social, el accionante tuvo la intención de iniciar los trámites para aclarar lo sucedido con su ayuda humanitaria. Situación que pudo tener más relevancia para Acción Social, entidad que debió emprender las gestiones necesarias para agilizar la investigación de los hechos.

Ahora bien, como se dijo anteriormente, el señor Omar Rojas - en su condición de víctima de la violencia - no debe padecer la inercia o morosidad de los organismos judiciales en la resolución de su caso y mucho menos, debe soportar la carga probatoria frente a la presunta suplantación de identidad al momento de efectuar el cobro del auxilio humanitario. Razón por la cual, Acción Social no puede excusarse en el

resultado de la investigación penal, para dar cumplimiento a su obligación de brindar dicha asistencia.

En consecuencia, como Acción Social no desconoce la condición que aduce el demandante y sólo trata de cubrir su incumplimiento en los resultados de investigaciones penales, esta Sala de Revisión ordenará a esta entidad, que adopte las medidas necesarias para que el señor Omar Rojas pueda controvertir dentro de un trámite administrativo interno y sumario, los hechos que dieron origen a la suplantación de identidad ocurrida al momento de recibir el dinero correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia y al mismo tiempo pueda allegar los documentos que posea o considere pertinentes para aclarar tal situación.

Del mismo modo y, atendiendo las condiciones apremiantes en las que se encuentra el accionante, se ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social - que dentro del término de ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente providencia, disponga de los recursos que demanda la asistencia humanitaria a favor del señor Omar Rojas Ruíz y desembolse el valor correspondiente.

Por otro lado, en virtud de lo consagrado por esta Sala de Revisión en el auto 251 de 20088 y, teniendo en cuenta que el accionante tiene cinco (5) hijos menores de edad,9 se ordenará a Acción Social incluirlos en los programas desarrollados en cumplimiento de dicho auto10. Igualmente, se ordenará a esta entidad (a) que a sus respectivos padres, Omar Rojas Ruíz y Kelys Idaly Sambrano Moya, les sea suministrada una entrega completa de la ayuda humanitaria de emergencia en un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado y, (b) que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a

través de la oferta institucional actualmente existente.

Finalmente, se ordenará a Acción Social que implante los procedimientos necesarios para corregir las falencias que pueda padecer el programa de entrega de ayuda humanitaria de emergencia, con la finalidad de fortalecerlo y evitar que a futuro, se presenten situaciones como la que originó la acción de tutela de la referencia.

Así las cosas, esta Sala revocará el fallo proferido por el Juzgado 30 Civil del Circuito de Bogotá y en su lugar, concederá la tutela de los derechos invocados por el señor Omar Rojas Ruíz.

III. DECISIÓN

En tal virtud, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Treinta Civil del Circuito de Bogotá el 6 de noviembre de 2008, que negó por improcedente el amparo de los derechos invocados. En su lugar, CONCÉDASE la protección del derecho a la vida en condiciones dignas.

Segundo.- En consecuencia, ORDÉNASE a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que dentro del término de ocho (8) días siguientes a la notificación de la presente providencia, adopte las medidas necesarias para que el señor Omar Rojas pueda controvertir dentro de un trámite administrativo interno y sumario, los hechos que dieron origen a la suplantación de identidad ocurrida al momento de recibir el dinero correspondiente a la ayuda humanitaria de emergencia y al mismo tiempo pueda allegar los documentos que posea o considere pertinentes para aclarar tal situación.

Cuarto.- ORDÉNASE a Acción Social incluirlos en el Programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.¹¹ Igualmente, se ordenará a esta entidad (a) que a sus respectivos padres, Omar Rojas Ruíz y Kelys Idaly Sambrano Moya, les sea suministrada una entrega completa de la ayuda

humanitaria de emergencia en un término máximo de quince (15) días contados a partir de la comunicación de la presente providencia, independientemente de los elementos de tal ayuda humanitaria de emergencia que ya les hayan sido entregados en el pasado y, (b) que se les realicen, bajo la coordinación del Director de Acción Social y en un término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha de comunicación de la presente providencia, valoraciones expertas individuales en los ámbitos nutricional, de salud, educativo y psicosocial, y se adopten las medidas correspondientes a su situación individual en el sentido de proveer apoyo nutricional, garantizar el acceso a servicios de salud, garantizar el acceso a cupos educativos y asegurar su acceso a apoyo psicosocial, a través de la oferta institucional actualmente existente.

Quinto.- ORDÉNASE a Acción Social que implante los procedimientos necesarios para corregir las falencias que pueda padecer el programa de entrega de ayuda humanitaria de emergencia, con la finalidad de fortalecerlo y evitar que a futuro, se presenten situaciones como la que originó la acción de tutela de la referencia.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

CLARA ELENA REALES GUTIERREZ

Magistrada Ponente (E)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 A folios 13 a 16, copia de la tarjeta de identidad de sus hijas Adriana del Pilar y Tania Vanesa, así como los registros civiles de nacimiento de los niños Omar Alexander y Jaider Estiven Rojas Zambrano.

3 Al respecto ver, entre otras, T-098/02, T-419/03, T-985/03, T-740/04, T-813/04, T-1094/04, T-1144/05 T-086/06.

4 T-086/06, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

5 Ver artículo 16 de la Ley 418 de 1997.

6 T-1161/03 (diciembre 4), M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

7 A folio 6 del expediente, se observa la denuncia presentada por el actor ante la Estación E-11 de Suba.

8 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

9 A folio 7 del expediente, se observa copia del cuadro de consulta de valoraciones de Acción Social, en el cual se relacionan los nombres de los niños: Jaider Estiven, Tania Vanesa, Adriana del Pilar, Omar Alexander y Carlos David Rojas Zambrano, como hijos de Omar Rojas Ruíz y Kelys Idaly Sambrano Moya.

10 En el citado auto, la Sala, dentro de las medidas exigidas, ordenó a Acción Social, al Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de Acción Integral contra las Minas Antipersonal que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizar el diseño e implementación del programa para la Protección Diferencial de los Niños, Niñas y Adolescentes frente al Desplazamiento Forzado.

11 En el citado auto, la Sala, dentro de las medidas exigidas, ordenó a Acción Social, al Ministro del Interior y de Justicia, la Directora del ICBF, la Ministra de Educación, el Ministro de la Protección Social, el Ministro de Defensa y el Director del Programa de

Acción Integral contra las Minas Antipersonal que, en forma conjunta y bajo la coordinación del Director de Acción Social, garantizar el diseño e implementación de este programa.