

Sentencia T-414/13

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

En razón a la diversidad de derechos constitucionales conculcados por el desplazamiento, que pone en evidencia la grave situación de vulnerabilidad e indefensión de quienes lo padecen, la jurisprudencia ha reconocido a los desplazados el derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, el cual se debe traducir en la adopción de acciones afirmativas en su favor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política, cuyos incisos 2° y 3° “permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos”. Existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, pues de no ser así, podría producirse la vulneración adicional del derecho a la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación, y para ello es válida la utilización del mecanismo preferente y sumario que constituye la vía tutelar.

PRORROGA DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Asignación de turnos de entrega efectiva

La Corte Constitucional ha señalado que con la provisión de asistencia humanitaria de emergencia, las autoridades del Estado satisfacen uno de los deberes mínimos en relación con la subsistencia digna de los desplazados, como quiera que a través de ella hace efectivos derechos de marcado contenido prestacional. Así, para esta Corte es claro que la ayuda humanitaria de emergencia es un derecho que tiene toda persona al momento de ser desplazada de su territorio de origen por hechos violentos, estableciéndose en cabeza del Estado, a través de diversas organizaciones, la plataforma administrativa de entrega de dicha asistencia, que debe ser suministrada “ya sea de manera directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales”. Aunado al carácter prioritario de la ayuda humanitaria de emergencia, esta Corte también ha precisado que mientras subsistan las condiciones de vulnerabilidad de las personas desplazadas, el Estado debe hacerse cargo de prorrogar dicho beneficio, que en principio fue condicionado por la ley a un término máximo de tres meses, pero que

actualmente debe ser ofrecido cuando se comprueba la ausencia de superación de las condiciones de urgencia y debilidad de los afectados o la imposibilidad de autosostenimiento.

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

Referencia: expediente T-3811840.

Acción de tutela instaurada por el señor Gentil Silva Zamora contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Procedencia: Tribunal Contencioso Administrativo de Huila.

Magistrado sustanciador: Nilson Pinilla Pinilla

Bogotá, D. C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Alberto Rojas Rios, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia, en enero 14 de 2013, por el Tribunal Contencioso Administrativo de Huila dentro de la acción de tutela promovida por el señor Gentil Silva Zamora contra la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El respectivo expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que efectuó el citado tribunal, en virtud de lo ordenado por los artículos 86 inciso 2° de la Constitución y 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección número Tres de la Corte, en marzo 12 de 2013, lo eligió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El señor Gentil Silva Zamora instauró, en noviembre 8 de 2012, acción de tutela contra la

Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, aduciendo violación de sus derechos fundamentales “de petición, de información, al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas” (f. 1 cd. inicial), por los hechos relatados a continuación.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda.

1. El señor Gentil Silva Zamora, de 70 años de edad, manifestó que está debidamente inscrito en el Sistema de Información de la Población Desplazada de la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas.

2. Por ello y según lo establecido en la Ley 387 de 1997[1], señaló que es merecedor de la ayuda humanitaria de emergencia y de su prórroga, ya que a su edad es difícil conseguir empleo y necesita “mitigar la falencia de alimentos; alojamiento y demás garantías de subsistencia en condiciones de dignidad” (f. 2 ib), pues carece de medios materiales para su autosostenimiento.

3. Explicó que contrario a lo establecido por esta Corte[2], “la administración, cada vez incorpora nuevas y adicionales trabas, a fin (sic), de impedir nuestro avance en la superación de las precarias condiciones de vida que afrontamos”, haciendo concreta referencia a que, “con la imposición de turnos se está desvirtuando el espíritu de la ley, y en consecuencia, se nos están afectando los derechos fundamentales, entre otros el mínimo vital” (f. 3 ib.).

4. El actor reprochó que a pesar de ser la ayuda humanitaria de emergencia una obligación que debe asumir el Estado de forma expedita, integral y continua, la accionada lo ha sometido a la espera de un turno “incierto”, lo cual afecta su proyecto de vida y desconoce sus derechos. Explicó que el número para él asignado corresponde al “3 D – 198.232”, el cual “se demoraría cerca de treinta y cuatro (34) meses, para ser atendido” (f. 7 ib.).

5. Adicional a ello, el accionante consideró que la entidad demandada vulneró sus derechos fundamentales, pues “está descontando los valores que presumiblemente se nos reconoce por familias en Acción, de la Ayuda Humanitaria de Emergencia” (f. 7 ib.).

B. La demanda de tutela.

C. Documentación allegada con la demanda.

1. Cédula de ciudadanía del señor Gentil Silva Zamora (f. 10 ib.).

II. Actuación procesal.

§ El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, por auto de noviembre 9 de 2012 (f. 14 ib.), admitió esta acción de tutela y ordenó notificar a la demandada, solicitándole un informe sobre los hechos descritos en el que se indicara cuál era “el turno actual” del solicitante y el tiempo faltante para que la ayuda sea efectivamente entregada.

A. Respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Por intermedio de representante judicial, la entidad demandada presentó escrito de noviembre 13 de 2012, en el cual se expusieron los motivos por los cuales se solicitó respetuosamente la negación de la presente acción de tutela.

Inicialmente, el representante judicial advirtió sobre la competencia funcional de esa Unidad para actuar en el presente proceso, para dar paso a algunas consideraciones sobre la naturaleza jurídica de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia la cual, según explicó, “se aplica exclusivamente a hogares INCLUIDOS en el RUPD, siempre que se encuentre en las circunstancias previstas en la sentencia T-025 de 2004, C-278 de 2007 y T-496 de 2007 proferidas por la Honorable Corte Constitucional, es decir, circunstancias de vulnerabilidad” (f. 19 ib.).

Respecto del caso concreto, indicó que al actor se le han entregado ayudas en mayo 21 y octubre 10 de 2009 y noviembre 5 de 2011, que suman en total \$1.454.000, frente a lo cual manifestó que dicha ayuda se ofrece transitoriamente mientras la persona logra emerger del estado de vulnerabilidad, mas no constituye una pensión vitalicia.

Se precisó que el demandante debe acudir al Sistema Nacional de Atención y Reparación de Víctimas “con el fin de que busque opciones que le permitirán salir de su estado de vulnerabilidad y no dependa de una ayuda humanitaria trimestral” (ídem).

Adicional a lo anterior, la Unidad accionada precisó que para atender las solicitudes de prórrogas de ayuda humanitaria está llevando a cabo un proceso de caracterización, “consistente en analizar la información contenida las (sic) diferentes bases de datos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral de la Población

Desplazada – SINAIPD -, con el objeto de verificar si los mismos han alcanzado la estabilización socioeconómica, entendida como la posibilidad de satisfacer las necesidades esenciales, dentro de las posibilidades brindadas dentro de la oferta institucional creada para atender dicho tipo de población” (f. 20 ib.).

Se señaló que la solicitud concreta del ahora accionante fue sometida a tal proceso de caracterización, presentando el turno 3D-198232 generado en septiembre 26 de 2012, que está pendiente de giro; ante lo cual se explicó que el prefijo 3D de caracterización va en el turno 149284.

Finalmente, indicó que no siendo fáciles las circunstancias del accionante, las mismas no justifican quebrantar o alterar el orden de los turnos cronológicamente asignados a los beneficiarios de la prórroga, pues existen muchas personas en condiciones análogas y ello vulneraría la igualdad.

§ Por considerarlo necesario para el esclarecimiento del presente litigio, el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva por auto de noviembre 20 de 2012, ordenó citar al señor Gentil Silva Zamora para que efectuara una declaración juramentada ante el despacho.

B. Declaración juramentada del señor Gentil Silva Zamora.

Después de haber sido contactado de manera telefónica, el señor Gentil Silva Zamora se presentó en noviembre 20 de 2012 en el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva para dar trámite a la declaración (f. 26 ib.).

El despacho le formuló cuatro preguntas ante las cuales el actor respondió así:

a. Motivos de la instauración de la tutela: “el asunto es que desde hace más de un año no me dan ninguna ayudita... ”.

b. Conformación del núcleo familiar: “por mi esposa que tiene 58 años, ella vive muy enferma de úlcera gástrica.... Los hijos ya tienen hogar y viven aparte...”.

c. Condición de salud: “sufro del colesterol, me encuentro enfermo del corazón y de la próstata, y no me aguanto casi parado porque tengo mucho dolor en la cintura... ”.

d. Manifestaciones adicionales a la tutela: “pues que sea más pronto el turno para la entrega de la ayuda humanitaria. Yo me hice inscribir en la Alcaldía para la tercera edad pero no ha salido nada.”.

Finalmente, es de anotar que al ser interrogado sobre su vivienda, el actor indicó que vive con una nieta que paga arriendo y le da posada.

C. El fallo de primera instancia.

El Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva, mediante sentencia de noviembre 23 de 2012, tuteló los derechos invocados en la acción y, en consecuencia, ordenó a la demandada hacer entrega de la ayuda humanitaria al actor de manera prioritaria, completa y continua hasta tanto supere las circunstancias de vulnerabilidad. Así mismo, le ordenó brindarle la asesoría necesaria para que alcance su acceso efectivo a los distintos programas de estabilización económica.

Para la adopción del fallo, se recordó que si bien ese despacho ha venido reiterando la regla general en torno al respeto de los turnos asignados, pues no le es dado al juez constitucional invadir la órbita de competencia de la entidad accionada, este caso particular se enmarca en “circunstancias especialísimas”, merecedoras de un trato diferencial. Así, el juez advirtió que el actor tiene 70 años de edad, se encuentra enfermo e incluido en el Sisben, lo que le permitió llegar a la conclusión de que el actor se encuentra en una situación de urgencia manifiesta de tales características que justificó dar la orden de pretermittir el turno y de efectuar la entrega de la ayuda humanitaria de manera preferente.

D. Impugnación.

El representante judicial de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en escrito de noviembre 26 de 2012 (fs. 43 a 46 ib.), impugnó el fallo del a quo y solicitó su revocatoria, argumentando que el despacho desconoció el principio de igualdad y los precedentes constitucionales y contenciosos sobre el asunto.

Así, después de reiterar las consideraciones expuestas en la defensa en torno a las ayudas entregadas al actor, citó copiosa jurisprudencia de esta Corte y del Consejo de Estado, para

ahondar en la tesis sobre la vulneración al trato igualitario que implica cumplir la orden de saltar el turno asignado al demandante. Aunado a ello, explicó que la satisfacción de tal orden, conlleva al desconocimiento del proceso de caracterización previamente efectuado, en el cual se clasifica a los solicitantes según su nivel de vulnerabilidad.

D. El fallo de segunda instancia.

La Sala Tercera de Decisión del Sistema Oral del Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, mediante fallo de enero 14 de 2013, revocó el fallo impugnado, para en su lugar negar las pretensiones del accionante.

Argumentó que lo expuesto por el a-quo no resulta constitucionalmente admisible, en razón al proceso de caracterización al que el demandante, a igual que todos los demás solicitantes de la prórroga, fue sometido, no siendo posible por vía tutelar avalar la entrega prioritaria al señor Silva Zamora, pues ello conllevaría al menoscabo del derecho a la igualdad de los demás desplazados que se encuentran en similar o peor situación.

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar la determinación referida, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

De acuerdo a los antecedentes reseñados, esta Sala de Revisión debe determinar si el establecimiento de turnos por parte de la administración para la entrega efectiva de la prórroga de la ayuda humanitaria a favor de las víctimas de desplazamiento forzado interno, atenta contra los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas del accionante. Del mismo modo, se debe verificar si las órdenes para pretermitir turnos asignados por la administración, implican el desconocimiento del derecho a la igualdad.

Para resolver la situación propuesta, es necesario (i) realizar una sucinta observación sobre la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para proteger derechos

fundamentales de la población desplazada y (ii) revisar la jurisprudencia constitucional en torno a la prórroga de la ayuda humanitaria y la asignación de turnos de entrega.

Tercera. La acción de tutela es procedente como mecanismo de protección de derechos fundamentales de la población desplazada.

En sus pronunciamientos[5] la Corte ha puesto de presente la situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta que padecen las personas desplazadas, ya que al tener que huir de su residencia hacia otros lugares, dejando sus pertenencias y actividades económicas habituales, tales personas se ven expuestas a un desconocimiento grave, sistemático y masivo de derechos fundamentales[6].

3.2. La jurisprudencia de esta Corte ha identificado los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, los cuales aparecen reseñados en la sentencia T-025 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, a saber:

1) El derecho a la vida en condiciones de dignidad, “dadas (i) las circunstancias inhumanas asociadas a su movilización y a su permanencia en el lugar provisional de llegada, y (ii) los frecuentes riesgos que amenazan directamente su supervivencia”.

2) Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, las personas en condición de discapacidad y aquéllas de la tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos, “en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse”.

3) El derecho a escoger su lugar de domicilio, “en la medida en que para huir del riesgo que pesa sobre su vida e integridad personal, los desplazados se ven forzados a escapar de su sitio habitual de residencia y trabajo”.

4) Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, “dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos”[7] y “las consecuencias que dichas migraciones surten sobre la materialización de los proyectos de vida de los afectados, que necesariamente deberán acoplarse a sus nuevas circunstancias de desposeimiento”.

5) El derecho a la unidad familiar.

6) El derecho a la salud “no sólo porque el acceso de las personas desplazadas a los servicios esenciales de salud se ve sustancialmente dificultado por el hecho de su desplazamiento, sino porque las deplorables condiciones de vida que se ven forzados a aceptar tienen un altísimo potencial para minar su estado de salud o agravar sus enfermedades, heridas o afecciones preexistentes”.

7) El derecho a la integridad personal, “que resulta amenazado tanto por los riesgos que se ciernen sobre la salud de las personas desplazadas, como por el alto riesgo de ataques al que están expuestos por su condición misma de desposeimiento”.

8) La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, “puesto que la definición misma de desplazamiento forzado presupone el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia”.

9) El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, “especialmente en el caso de los agricultores que se ven forzados a migrar a las ciudades y, en consecuencia, abandonar sus actividades habituales”.

10) 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. Ello es especialmente grave cuando el afectado es un menor de edad”.

11) El derecho a la educación, “en particular el de los menores de edad que sufren un desplazamiento forzado y se han visto obligados, por ende, a interrumpir su proceso de formación”.

12) El derecho a una vivienda digna, “puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia

donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie”.

13) El derecho a la paz, “cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil”.

14) El derecho a la personalidad jurídica, “puesto que por el hecho del desplazamiento la pérdida de los documentos de identidad dificulta su registro como desplazados y el acceso a las distintas ayudas, así como la identificación de los representantes legales, cuando se trata de menores de edad que son separados de sus familias”.

15) El derecho a la igualdad, “dado que (i) a pesar de que la única circunstancia que diferencia a la población desplazada de los demás habitantes del territorio colombiano es precisamente su situación de desplazamiento, en virtud de ésta condición se ven expuestos a todas las violaciones de los derechos fundamentales que se acaban de reseñar, y también a discriminación y (ii) en no pocas oportunidades, el hecho del desplazamiento se produce por la pertenencia de la persona afectada a determinada agrupación o comunidad a la cual se le atribuye cierta orientación respecto de los actores en el conflicto armado y por sus opiniones políticas, criterios todos proscritos como factores de diferenciación por el artículo 13 de la Carta”.

3.3. Así, en razón a la diversidad de derechos constitucionales conculcados por el desplazamiento, que pone en evidencia la grave situación de vulnerabilidad e indefensión de quienes lo padecen, la jurisprudencia ha reconocido a los desplazados el derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado[8], el cual se debe traducir en la adopción de acciones afirmativas en su favor, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 13 de la Constitución Política, cuyos incisos 2° y 3° “permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos”[9].

3.4. En vista de lo anterior, y debido a que según el artículo 86 de la Constitución, toda persona tiene como herramienta jurídica la tutela para solicitar ante los jueces en todo momento y lugar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad, una de las acciones tomadas a favor de ese grupo poblacional, ha sido

la posibilidad de reclamar la efectividad de sus derechos ante el juez constitucional, pues resulta desproporcionado exigirles el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la acción de tutela. Así se ha reiterado:

3.5. En esa medida, existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, pues de no ser así, podría producirse la vulneración adicional del derecho a la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación, y para ello es válida la utilización del mecanismo preferente y sumario que constituye la vía tutelar.

Cuarta. La prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y la asignación de turnos de entrega efectiva.

4.1. En atención a sus obligaciones constitucionales y en consonancia con lo establecido en los estándares internacionales[11], el Estado colombiano ha desarrollado su política pública en materia de desplazamiento forzado, la cual está delineada principalmente en la Ley 387 de 1997 y las disposiciones que la modifican y complementan, entre ellas, la Ley de Víctimas 1448 de 2011.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 15 de dicha ley, la fase inicial de atención estatal al fenómeno del desplazamiento forzado es la atención humanitaria de emergencia, la cual está a cargo del Gobierno Nacional y que busca “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”.

La Corte Constitucional ha señalado que con la provisión de asistencia humanitaria de emergencia, las autoridades del Estado satisfacen uno de los deberes mínimos en relación con la subsistencia digna de los desplazados, como quiera que a través de ella hace efectivos derechos de marcado contenido prestacional, “que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.)”. [12]

Así, para esta Corte es claro que la ayuda humanitaria de emergencia es un derecho que tiene toda persona al momento de ser desplazada de su territorio de origen por hechos

violentos, estableciéndose en cabeza del Estado, a través de diversas organizaciones, la plataforma administrativa de entrega de dicha asistencia, que debe ser suministrada “ya sea de manera directa, o a través de convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades particulares y organizaciones internacionales”.

4.2. Aunado al carácter prioritario de la ayuda humanitaria de emergencia, esta Corte también ha precisado que mientras subsistan las condiciones de vulnerabilidad de las personas desplazadas, el Estado debe hacerse cargo de prorrogar dicho beneficio, que en principio fue condicionado por la ley a un término máximo de tres meses, pero que actualmente debe ser ofrecido cuando se comprueba la ausencia de superación de las condiciones de urgencia y debilidad de los afectados o la imposibilidad de autosostenimiento.

Así, mediante la sentencia de control de constitucionalidad C-278 de abril 18 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, la Corte reconoció[13] (no está en negrilla en el texto original) “la necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria más allá de esos tres meses y hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia, en casos de ‘urgencia extraordinaria’ o cuando los afectados ‘no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico’ como sucede, por ejemplo, con los niños que no tienen acudientes, las personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia.”

4.3. Ahora bien, para establecer cuáles son esas condiciones de debilidad o urgencia de las personas desplazadas, el Gobierno Nacional ha implementado un proceso de caracterización de la población, que si bien ha recibido reparos por parte de esta Corte[14], ha sido de vital importancia “para efectos de formular e implementar una política pública destinada a garantizar efectivamente los derechos constitucionales de dicho segmento poblacional.”[15]

Definido el proceso de caracterización, la Corte ha admitido entonces la posibilidad de que la administración establezca turnos como medida de organización para la entrega de las prórrogas, especificando que los mismos deben ser respetados so pena de infringir el derecho a la igualdad. Con todo, la administración debe indicar, dentro de un plazo razonable y adecuado a las circunstancias de los afectados, una fecha clara y precisa de

entrega.

Precisando lo anterior, esta Corte recientemente expidió el Auto 099 de enero 25 de 2013, emitido por la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que se cita, in extenso, (no está en negrilla en el texto original):

“3.2.3.1. Primera sub-regla. Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente.

La Corte Constitucional ha reiterado que para que la atención humanitaria cumpla con su finalidad de satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada en la etapa de emergencia, su entrega tiene que ser “inmediata y urgente”[16]. La urgencia e inmediatez que caracterizan la entrega de la ayuda humanitaria configuran “el alcance del respeto del derecho a la igualdad entre las personas que se encuentran a la espera de recibir la Ayuda humanitaria de emergencia”[17]. Al respecto, es importante recordar que la Corte Constitucional ha reiterado que la entrega de la ayuda humanitaria tiene que respetar el orden cronológico de los turnos asignados de acuerdo con el derecho a la igualdad de la población desplazada[18]. Por esta razón ha establecido que, en principio, la acción de tutela no puede ser el mecanismo para ordenar la entrega inmediata de la ayuda de emergencia[19] salvo cuando se trate de casos excepcionales[20] o de extrema urgencia[21], razón por la cual, la Corte Constitucional se ha limitado en varios pronunciamientos a ordenar que se informe a la población beneficiaria acerca de una fecha razonable en la que se entregará la ayuda[22]. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que el respeto por el sistema de turnos no significa que las autoridades se eximan de la obligación de informar acerca de una fecha razonable y demás circunstancias en las que la entrega se materializará[23].

Ahora bien, es importante delimitar el alcance de estos pronunciamientos, pues el respeto por los turnos y la orden reiterada de la Corte Constitucional de informar acerca de la fecha razonable de su materialización, no significa, en ningún momento, que la generalidad de la población desplazada se vea sometida a una larga espera, de varios meses e incluso años, para recibir la ayuda humanitaria bajo la justificación de que ya se le asignó un turno con una fecha para su materialización. La Corte ha enfatizado y reiterado que:

‘es necesario precisar el alcance del respeto del derecho a la igualdad entre las personas que se encuentran a la espera de recibir la Ayuda humanitaria de emergencia. Si bien la Corte ha señalado que, en virtud de este derecho, la persona que cumple con los requisitos de ley para acceder a cualquier componente de la asistencia humanitaria debe respetar el orden cronológico de entrega establecido por Acción Social, ello no significa que el derecho a la igualdad de los desplazados consista en la obligación de que toda la población desplazada aguarde de manera silenciosa la entrega de una asistencia que no es inmediata ni urgente. Muy por el contrario, el derecho a la igualdad implica que la atención humanitaria sea brindada de manera universal a toda la población desplazada respetando el carácter inmediato y urgente de la misma. Solo en este sentido puede interpretarse la orden dada por la Corte Constitucional de que la entidad correspondiente señale un término razonable y oportuno en el cual hará entrega efectiva de la ayuda.’[24]”

4.4. En esa medida, la Corte Constitucional ha considerado que el respeto por el sistema de turnos es obligatorio, mas no significa que las autoridades se eximan de la obligación de informar acerca de una fecha razonable, acompasada con la situación de la población desplazada, es decir, no puede convertirse en una forma de dilatar la ayuda, que debe ser oportuna.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1. En el presente asunto, el señor Gentil Silva Zamora instauró acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales por parte de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, en la medida en que se le impone un turno “incierto” para efectuar la entrega de la ayuda humanitaria.

5.2. A fin de resolver este caso la Sala verifica que la acción de tutela resulta procedente, pues como se indicó ut supra, las condiciones de urgencia y debilidad manifiesta en que se encuentra la mayor parte de la población desplazada en Colombia, hacen que se active la protección especial en su favor y se les permita utilizar esta herramienta preferente y sumaria para lograr la protección de sus derechos.

5.3. Ahora bien, al analizar la situación de fondo se advierte que el caso objeto de revisión pone de manifiesto que aún el diseño y ejecución de la política pública en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, es deficiente.

5.4. En efecto, en relación con el pago de la ayuda humanitaria y sus prórrogas el señor Silva Zamora ha recibido pagos en mayo 21, octubre 10 de 2009 y noviembre 5 de 2011, lo cual permite verificar que la demora en la entrega de las ayudas, desvirtúa el carácter de “emergencia” que las mismas tienen, pues han sido muy espaciadas, lo cual ha conllevado una amenaza grave y cierta para sus condiciones de vida digna.

Adicional a lo anterior, es de anotar que la entidad no dio información alguna en relación con la fecha de asignación del turno, ni la fecha siquiera aproximada en que la entrega de la ayuda humanitaria sería efectuada, refiriéndose únicamente al turno 3D-198232 asignado al señor Gentil Silva Zamora, en septiembre 26 de 2012.

5.5. Así, en relación con el problema jurídico propuesto en la presente acción de tutela, relativo a la presunta vulneración de los derechos al mínimo vital y a la vida en condiciones dignas del accionante, 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 de Revisión analizar la respuesta otorgada por la Unidad accionada, en torno a la argumentación respecto de la vulneración del derecho a la igualdad que implicaría pagar de manera preferente la ayuda al demandante.

5.6. La entidad alegó que el estricto cumplimiento de los turnos asignados para el desembolso de los beneficios es la única manera de respetar el derecho a la igualdad de todas las personas en situación de desplazamiento y que, en consecuencia, el actor debe esperar porque todos los beneficiarios están en el mismo nivel de vulnerabilidad, en tanto desplazados.

Esta Sala acoge, en parte, la argumentación presentada en la medida en que considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al derecho a la igualdad, por lo cual, resulta adecuado y conforme a la Constitución propugnar por el respeto del turno asignado al actor, con las salvedades que se harán a continuación.

5.7. De otra parte y como se indicó, esta Sala anota que los turnos no pueden ser excusa para vulnerar derechos fundamentales, por ello, el diseño de un modelo de asignación de éstos, para la entrega de ayudas humanitarias y sus prórrogas, debe consultar el nivel de

vulnerabilidad de las personas desplazadas, teniendo en cuenta la pertenencia a grupos de especial protección constitucional, como lo es para el caso “la tercera edad”.

Igualmente, es necesario reiterar que cuando dicha asignación no permite saber cuándo se hará efectiva la entrega, 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 trata. 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.

5.8. En consideración a lo expuesto, esta Sala de Revisión encuentra que el hecho de que hayan transcurrido largos períodos sin la recepción de la ayuda requerida por el peticionario, configura una vulneración efectiva de sus derechos al mínimo vital y a la vida digna; sin embargo, debido al proceso de caracterización realizado previamente, no se accederá a la pretensión principal de ordenar la entrega inmediata, pretermitiendo los turnos asignados.

5.8. Adicionalmente, se insiste que se requiere el esfuerzo continuado del Estado colombiano en la atención a la población desplazada, en aras de superar el estado de desprotección generalizada de sus derechos, así como de garantizar a este colectivo unas condiciones mínimas de vida digna.

Dentro de estos esfuerzos se incluye el rediseño de la política pública en materia de entrega de ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, así como la mayor integración de los parámetros de vulnerabilidad establecidos por la jurisprudencia de esta Corte, a fin de unificar criterios con el Gobierno Nacional, según lo dispuesto en el Auto 099 de 2013 de la Sala especial de seguimiento para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por la sentencia T-025 de 2004.

5.9. Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión confirmará parcialmente el fallo dictado en enero 14 de 2013, por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, que en su momento revocó el proferido en noviembre 23 de 2012, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de la misma ciudad.

Sin embargo, también se adicionará ese fallo, en el sentido de ordenar a la Unidad

Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de la presente providencia, informe al señor Gentil Silva Zamora la fecha precisa en la cual procederá a hacer la entrega efectiva del dinero correspondiente a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia correspondiente al turno 3D-198232 generado en septiembre 26 de 2012.

Así mismo, se advertirá a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que una vez efectuado el pago de la ayuda correspondiente al turno 3D-198232, no podrá suspender dicho beneficio al actor, hasta tanto no compruebe su autosostenimiento, para lo cual deberá asesorarlo y acompañarlo en el trámite de su inclusión en programas de ayuda al adulto mayor o similares.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR PARCIALMENTE por las razones expuestas en la parte motiva, el fallo dictado en enero 14 de 2013, por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Contencioso Administrativo de Huila, que en su momento revocó el proferido en noviembre 23 de 2012, por el Juzgado Tercero Administrativo Oral de Neiva.

Segundo.- ADICIONAR el fallo de enero 14 de 2013 emitido por la Sala Tercera de Decisión del Tribunal Administrativo de Huila, en el sentido de ORDENAR a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término de las cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de la presente providencia, informe al señor Gentil Silva Zamora la fecha precisa en la cual procederá a hacer la entrega efectiva del dinero correspondiente a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia correspondiente al turno 3D-198232 generado en septiembre 26 de 2012.

Tercero.- ADVERTIR a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que una vez efectuado el pago de la ayuda correspondiente al turno 3D-198232, no podrá suspender dicho beneficio al actor, hasta tanto compruebe su autosostenimiento, para lo cual deberá asesorarlo y acompañarlo en el trámite de su inclusión en programas de ayuda al adulto mayor o similares.

Cuarto.- Por Secretaría General, LIBRAR 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.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Artículo 15: “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.

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. <Parágrafo CONDICIONALMENTE exequible. Apartes tachados INEXEQUIBLES>
A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

[2] Para lo cual el actor cita las sentencias T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa y C-278 de 18 de abril de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[3] El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio ese drama que en distintas oportunidades esta Corte lo ha calificado como un “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”; o “un verdadero estado de emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”. Cfr. T-227 de 5 de mayo de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero y SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz

[4] C-278 de abril 18 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

[5] Cfr., entre otras, la Sentencia SU-1150 de 2000, precitada, en la cual se indicó: “No existe discusión acerca de que el desplazamiento forzado apareja una violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas obligadas a migrar. Por una parte, es claro que estas personas tienen que abandonar su domicilio en razón del riesgo que observan para su vida e integridad personal, peligro que se deriva de las amenazas directas que les son formuladas o de la percepción que desarrollan por los múltiples actos de violencia que tienen lugar en sus sitios de residencia. El desplazamiento forzado comporta obviamente una vulneración del derecho de los nacionales a escoger su lugar de domicilio, al igual que de su derecho al libre desarrollo de la personalidad. Asimismo, dado el ambiente intimidatorio que precede a los desplazamientos, estas personas ven conculcados

sus derechos de expresión y de asociación. De igual manera, en razón de las precarias condiciones que deben afrontar las personas que son obligadas a desplazarse, se presenta un atropello de los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, de los discapacitados y de las personas de la tercera edad. Además, todas las personas forzadas a abandonar sus lugares de origen sufren un detrimento en sus ya de por sí muy afectados derechos económicos, sociales y culturales, y frecuentemente son sometidos a la dispersión de sus familias.”

[6] T-419 de mayo 22 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra.

[7] Sentencia SU-1150 de 2000, precitada.

[8] T-025 de 2004, precitada.

[9] T-098 de febrero 14 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[10] T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[11] Por la importancia que reviste para resolver el presente asunto, conviene recordar esos principios de la asistencia humanitaria a los desplazados, también conocidos como Principios Deng:

“Sección IV

PRINCIPIOS RELATIVOS A LA ASISTENCIA HUMANITARIA

Principio 24

1. La asistencia humanitaria se prestará de conformidad con los principios de humanidad e imparcialidad y sin discriminación alguna.

2. No se desviará la asistencia humanitaria destinada a los desplazados internos, ni siquiera por razones políticas o militares.

Principio 25

1. La obligación y responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los

desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales.

2. Las organizaciones humanitarias internacionales y otros órganos competentes tienen derecho a ofrecer sus servicios en apoyo de los desplazados internos. Este ofrecimiento no podrá ser considerado un acto inamistoso ni una interferencia en los asuntos internos del Estado y se examinará de buena fe. Su aceptación no podrá ser retirada arbitrariamente, en particular cuando las autoridades competentes no puedan o no quieran proporcionar la asistencia humanitaria necesaria.

3. Todas las autoridades competentes concederán y facilitarán el paso libre de la asistencia humanitaria y permitirán a las personas que prestan esa asistencia un acceso rápido y sin obstáculos a los desplazados internos.

Principio 26

Las personas que prestan asistencia humanitaria, sus medios de transporte y sus suministros gozarán de respeto y protección. No serán objeto de ataques ni de otros actos de violencia.

Principio 27

1. En el momento de proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás órganos competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto. En esa actividad, las mencionadas organizaciones y órganos respetarán las normas y códigos de conducta internacionales pertinentes.

2. El párrafo precedente se formula sin perjuicio de las responsabilidades en materia de protección de las organizaciones internacionales encargadas de esta finalidad, cuyos servicios pueden ser ofrecidos o solicitados por los Estados.”

[12] T-025 de 2004 (22 de enero), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[13] Para llegar a esa determinación, la Corte Constitucional efectuó consideraciones como las siguientes: “... 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.”

[14] En Auto 099 de enero 25 de 2013, Sala especial de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, se advirtió, respecto del proceso de caracterización: “En el marco de lo anterior el Gobierno recordó el proceso que culminó con el actual proceso de caracterización, explicó sus rasgos principales, y expuso los resultados alcanzados a través del segundo modelo para la medición de la vulnerabilidad (el tercero se encuentra en proceso de elaboración). // Al respecto, la Corte Constitucional considera que algunas de estas acciones permiten superar efectivamente algunas de las falencias identificadas en el diagnóstico de esta providencia, como aquellas relacionadas con las visitas domiciliarias que fueron sustituidas por el proceso de caracterización, cuya implementación, a su vez, permitió reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de ayuda humanitaria. // Las características de la población desplazada que la Corte Constitucional ha identificado y que deben tenerse en cuenta como parte del enfoque diferencial, siendo la prórroga de la ayuda humanitaria una de sus modulaciones principales, hacen parte de las variables que se sopesan en el modelo para medir la vulnerabilidad y así priorizar la entrega de la ayuda. De acuerdo con el modelo presentado por el Gobierno, la presencia de alguna de las características identificadas por la Corte Constitucional para que proceda la prórroga de la ayuda humanitaria no es suficiente, por sí misma, para priorizar la ayuda, sino que se evalúa un conjunto de variables más amplio (enfoque étéreo del núcleo familiar, discapacidad, y características del núcleo familiar -jefatura del hogar, su nivel educativo, pertenencia étnica, la ubicación actual, atención humanitaria recibida, composición de núcleo familiar, razón de dependencia, clasificación del municipio, y la afectación por eventos naturales).”

[15] Auto 218 de agosto 11 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda.

[16] “La atención humanitaria constituye una obligación que debe ser prestada de manera inmediata por parte de la autoridad encargada de suministrarla y, por lo tanto, su trámite y entrega constituyen una labor de carácter urgente. Esto se explica por cuanto la atención

humanitaria contiene bienes y servicios que son apremiantes y esenciales para la supervivencia de la población desplazada en el corto plazo'. Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). De manera semejante, ver la sentencia T-868 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil)."

[17] "Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009. (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)."

[18] "Corte Constitucional. Sentencia T-1161 de 2003. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), reiterada por la sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño), y la sentencia T-690A de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras."

[19] "Corte Constitucional. Sentencia T-067 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)."

[20] "'A pesar de la jurisprudencia haber dicho que la regla general es la no procedencia de la acción de tutela para adelantar los turnos en la asignación de beneficios de la población desplazada, en excepcionales circunstancias la Corte ha ordenado darle prioridad a ciertos sujetos aún más vulnerables, dentro de la misma población desplazada'. Sentencia T-755 de 2009 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). A manera de ejemplo, la Corte ordenó dar prioridad en el acceso a un subsidio de vivienda a una persona desplazada que padece SIDA a pesar del orden preestablecido en la asignación de los subsidios de vivienda. Sentencia T-919 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda)."

[21] "'Es necesario tener en cuenta que en decisiones anteriores que han versado sobre otros asuntos, se ha reiterado que el respeto estricto de los turnos guarda estrecha relación con el derecho a la igualdad de aquél que está en la misma situación. No obstante, la Corte ha indicado que en algunos casos muy excepcionales la ayuda humanitaria de emergencia podrá ser entregada de forma prioritaria. Se trata de aquellos casos en los cuales resulta evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación'. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño). En la misma dirección, ver la sentencia T-645 de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra)."

[22] "Corte Constitucional. Sentencia T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño)."

[23] "Corte Constitucional. T-496 de 2007 (Jaime Córdoba Triviño)."

[24] “Corte Constitucional. Sentencia T-690A de 2009. (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva). En sentido similar, en la sentencia T-560 de 2008. (M. P. Jaime Araújo Rentería), que retoma lo establecido en la sentencia T-704A de 2007 (M. P. Jaime Araújo Rentería), ha sostenido que: ‘no es constitucionalmente admisible reconocer por un lado la vulneración masiva de derechos fundamentales de los desplazados y por el otro enviarlos a una fila de espera para obtener la atención y protección efectiva de sus derechos, fila que cada día crece más, haciendo en la realidad nugatorios los derechos de los desplazados, que como se sabe, son sujetos de especial protección constitucional. El Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral’.”