

T-493-14

Sentencia T-493/14

(Bogotá D.C., Julio 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

DERECHO DE LAS VICTIMAS A LA AYUDA HUMANITARIA-Marco legislativo según Ley 1448/11 y decretos reglamentarios para lograr la garantía y protección a la atención y reparación integral

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Prohibición de supeditar entrega a trámites o cargas probatorias desproporcionadas

DERECHO A LA AYUDA HUMANITARIA-Deber del Estado de garantizar la entrega como expresión del derecho fundamental al mínimo vital

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE LOS DESPLAZADOS-Entrega inmediata de la ayuda humanitaria

Referencia: Expediente T-4.260.487

Fallo de tutela objeto de revisión: Sentencia del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Bucaramanga de fecha del seis de diciembre del 2013.

Accionante: Alcira Ramírez de Quintanilla.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Elementos y pretensión.

1.1.1. Derechos fundamentales invocados: mínimo vital, vida digna, derechos de la población desplazada

1.1.2. Conducta que causa la vulneración: La omisión de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas en hacer entrega efectiva de la ayuda humanitaria que le asiste a la actora en su condición de sujeto desplazado por la violencia y mujer de la tercera edad.

1.1.3. Pretensión: Que se ordene a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas el giro de alimentación y los tres meses de arriendo que le corresponden.

1.2. Fundamentos de la pretensión.

1.2.1. La accionante es una persona de la tercera edad[2], 78 años, desplazada por la violencia de San Rafael, Municipio de Rionegro, madre cabeza de familia de Pedro Antonio Quintanilla, mayor de edad que sufre de discapacidad por una úlcera varicosa, diabetes mellitus no insulino dependiente e hipertensión esencial (primaria)[3].

1.2.2. Manifestó no haber recibido ayuda humanitaria por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas desde hace dos años[4].

1.2.3. Actualmente se encuentra inscrita en el núcleo familiar de una de sus hijas con quien ya no convive.

1.2.4. Un mes antes de la interposición de la acción de tutela acudió a la Unidad para la Atención y Orientación al Desplazado (UAO) de Girón, lugar en el que le informaron que la ayuda humanitaria de alimentación había sido concedida pero, debido al retardo de la beneficiaria en recogerla, había sido devuelta, indicándole que debía solicitarla nuevamente para que fuera enviada al Banco Agrario de Girón[5].

1.2.5. Alegó la accionante que la Unidad de Atención y Orientación al Desplazado tiene sus datos personales y, en esa medida, debió suministrarlos para efectos de la entrega efectiva de la ayuda.

1.2.6. Solicitó entonces que le sean devueltas la ayuda de alimentación y los tres meses de arriendo.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

La entidad accionada no dio respuesta a la acción de tutela pese a la vinculación realizada por el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Bucaramanga en el trámite de la acción de tutela.

3. Decisión judicial objeto de revisión.

3.1. Sentencia del Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado con Funciones de Conocimiento, del 6 de diciembre de 2013.

Negó el amparo. Consideró que no se vulneraron los derechos fundamentales de la actora, toda vez que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas reconoció su calidad de desplazada por la violencia y dispuso la entrega de la ayuda solicitada, sin que pudiera hacerse efectiva por una actuación negligente de la interesada, quien no acudió a la entidad dispuesta para la entrega del subsidio.

II. FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241 numeral 9- y las disposiciones del Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36[6].

2. Procedencia de la demanda de tutela.

2.1. Alegación de afectación de un derecho fundamental. Se alega la vulneración a los derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y los derechos de la población desplazada.

2.2. Legitimación activa. La acción de tutela fue presentada por la señora Alcira Ramírez de Quintanilla, quien argumenta que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación de las Víctimas, vulneró sus derechos al no asegurar la entrega de las ayudas

humanitarias a las que tenía derecho.

Teniendo en cuenta que el artículo 86[7] de la Carta Política, establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentran amenazados, podrá interponer acción de tutela en nombre propio o a través de un representante que actúe en su nombre, es claro que las presentes acciones son procedentes respecto de la legitimación por activa

2.3. Legitimación pasiva. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas – se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente proceso, dada su calidad de autoridad pública y sujeto al que se atribuye la violación de los derechos fundamentales en discusión (C.P., art. 86; D. 2591/91, art. 42).

2.4. Inmediatez. Respecto del requisito de inmediatez, creado por la jurisprudencia constitucional para asegurar la efectividad y la pertinencia de la interposición de la acción de tutela, se encuentra que la acción de tutela fue presentada el 19 de noviembre de 2013, fecha en la que a la accionante aún no se le había entregado las ayudas humanitarias que le asisten en su condición de sujeto desplazado por la violencia. En esta medida, toda vez que para la fecha, la vulneración a sus derechos continuaba vigente, se entiende superado este requisito.

2.5. Subsidiariedad. En virtud del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela sólo tiene cabida en aquellos casos en que no exista otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizado como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable; así mismo se ha reconocido que, aún existiendo los mecanismos judiciales, es procedente, de forma excepcional, la interposición de la acción cuando sea evidente que dichos medios no son idóneos para la defensa de los derechos fundamentales que se pretenden garantizar.

Respecto de la situación particular de la población desplazada, la Corte Constitucional ha reconocido en diversas oportunidades que “aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, estos no son idóneos, ni eficaces, debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran”[8], postura que fue consolidada a partir de la sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional de la población desplazada.

Según estas consideraciones y atendiendo a que la situación particular de la población desplazada deriva en que no sea exigible el agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, se entiende que la tutela objeto de revisión en el presente fallo es procedente, toda vez que pretende garantizar los derechos fundamentales de una mujer en condición de desplazamiento que, además es de la tercera edad y padece de unas serias afectaciones de salud.

3. Problema jurídico.

4. Población desplazada. Sujetos de especial protección constitucional. Reiteración de Jurisprudencia.

Desde el año 2004, la Corte Constitucional reconoció, en sentencia T-025, la existencia de una vulneración sistemática a los derechos fundamentales de la población desplazada, declarando el Estado de Cosas Inconstitucional respecto de estos sujetos y reconociendo el correspondiente deber estatal de atender los requerimientos de estas familias con un elevado grado de diligencia, celeridad y efectividad. Lo anterior, buscando evitar una afectación mayor y una desprotección absoluta a quienes, por consecuencia del conflicto, se vieron obligados a dejar atrás sus lugares de origen, migrando a ciudades, donde no lograron asentarse completamente.

Sin embargo, pese a los esfuerzos judiciales, legislativos y gubernamentales por garantizar la protección efectiva de los derechos de este grupo poblacional, desafortunadamente no ha sido posible consolidar una política efectiva de protección; así fue reconocido de forma reciente el Consejo Noruego para los Refugiados (CNR) y el Internal Displacement Monitoring Centre, entidades que recientemente reconocieron a Colombia como el segundo país del mundo con mayor número de desplazados, esbozando una cifra de 5,7 millones de personas en situación de desplazamiento[9].

Todas estas razones han llevado a que ante la jurisdicción constitucional, los desplazados detenten el estatus de sujetos de especial protección:

“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(...)Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, 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 social.”[10]

En esta medida, al juez de tutela le asiste un deber especial de revisar con detenimiento las pretensiones tramitadas por estos sujetos que normalmente están encaminadas a solicitar una atención diligente y efectiva por parte del Estado. Así mismo debe garantizar que no sea exigida la realización de una serie de trámites adicionales a los dispuestos por la Ley 1448 de 2011 para el acceso a la atención estatal, toda vez que las circunstancias especiales que determinan la cotidianidad de los desplazados, exigen una mayor carga por parte de las entidades oficiales, enmarcada en el deber de solidaridad que aplica de forma especial para estos casos.

4.1. Las Ayudas Humanitarias como uno de los ejes de protección a la población desplazada.

Con la situación originaria del desplazamiento surge de manera automática y correlativa un deber de atención por parte del Estado, que debe iniciar las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada, dentro del ámbito de las “ayudas humanitarias de emergencia”.

Una vez se supera esta fase, debe iniciar una etapa en la cual se garantice una ayuda transicional encaminada a garantizar un asentamiento efectivo de estos sujetos a su nueva realidad; etapa que debe ir acompañada por otros programas estatales orientados a la creación de proyectos productivos a favor de estos sujetos y, en general, a una estabilización económica, social y familiar de los mismos. Así fue reconocido inicialmente por la Ley 387 de 1997 y, posteriormente por la Ley 1448 de 2011, normas que han delimitado un marco jurídico para la atención y protección de la población desplazada.

Para acceder a estas ayudas es necesario que las víctimas rindan declaración ante alguna de las instituciones que integran el Ministerio Público, dentro de los dos (2) años siguientes

a la ocurrencia del hecho que generó el desplazamiento (plazo que puede ser mayor en los casos en los que se evidencie el acaecimiento de una circunstancia de fuerza mayor o la existencia de barreras que dificulten o impidan la accesibilidad de las víctimas a la protección del Estado).

La finalidad de esta recopilación de información consiste en facilitar a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada, bajo unos criterios de certeza y efectividad que garanticen la mayor cobertura y la entrega oportuna de la ayuda requerida. Con esta información, la entidad puede conocer la composición de cada uno de los grupos familiares, la existencia de sujetos de especial protección, el tiempo transcurrido desde el desplazamiento, entre otras circunstancias permiten determinar la periodicidad, cuantía y tipo de ayuda que debe ser entregada.

Una vez configurada la inscripción del núcleo familiar, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, debe garantizar la entrega efectiva de las ayudas humanitarias correspondientes. Sobre este tema la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, ha manifestado que “a lo largo del proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ha constatado un conjunto de falencias relativas al componente de ayuda humanitaria (...) que se encuentran presentes desde el momento mismo en el que la población desplazada trata de acceder a las autoridades responsables para solicitar la ayuda humanitaria y se manifiestan a través de sus distintas facetas (ayuda inmediata, de emergencia, y de transición), afectando su entrega efectiva, oportuna y completa en condiciones de igualdad para la población desplazada, al igual que su prórroga y su articulación con los componentes relativos a la estabilización socioeconómica[11].

En esta medida, no basta con la inscripción efectiva del núcleo familiar si no se materializa con la entrega oportuna de los componentes de ayuda requeridos, ya que, como ya lo ha manifestado esta Corporación, el Registro Único de Víctimas, anterior RUPD, no es el acto constitutivo que otorga la calidad de víctima del desplazamiento, sino es simplemente un herramienta de carácter técnico que permite, una vez se reconoce por parte del Estado la situación de hecho del desplazamiento declarada por la víctima, el suministro de los componentes de asistencia[12]. En esta medida, no es de recibo que la entidad encargada

del manejo de esta base de datos de cara a la entrega de los componentes de ayuda omita realizar las actuaciones correspondientes que permitan garantizar de forma efectiva los derechos de la población desplazada.

5. Caso Concreto.

En el caso que ocupa a la sala se encuentra que la accionante, la señora Alcira Ramírez de Quintanilla, es una madre cabeza de familia de la tercera edad, desplazada por la violencia de San Rafael, Municipio de Rionegro quien padece de una serie de enfermedades como úlcera varicosa, diabetes mellitus no insulínica[13] e hipertensión esencial.

La accionante manifiesta encontrarse inscrita actualmente en el Registro Único de Víctimas, RUV, anterior RUPD, como titular de núcleo familiar. Sin embargo advierte que desde hace dos años no recibe los componentes de ayuda humanitaria que le corresponden, asistencia alimentaria y subsidio de arrendamiento, y que pese a que sus hijas le suplen dicha carencia, requiere de la ayuda estatal en razón a su especial condición de vulnerabilidad que le impide alcanzar una estabilización socioeconómica por sus propios medios.

Por esta razón presentó una acción de tutela requiriendo la devolución de la ayuda sin necesidad de realizar nuevamente el trámite de solicitud, aduciendo sus especiales condiciones de vulnerabilidad que le impiden enfrentar nuevamente los plazos determinados para la entrega de la ayuda humanitaria, así como los procedimientos requeridos para tal fin.

Ante la interposición de la acción constitucional la entidad accionada no presentó respuesta alguna, pese al requerimiento del juez de instancia. En esta medida, el fallo del seis de diciembre de 2013 tuvo como fundamento únicamente las manifestaciones y pruebas aportadas por la señora Alcira Ramírez de Quintanilla.

En dicha providencia el juez realizó un recuento sobre la procedibilidad de la acción de tutela, el trámite de entrega de ayudas humanitarias determinado por el Decreto 4800 de 2011 y la especial protección que le asisten a los sujetos en condiciones de desplazamiento. Respecto del caso concreto manifestó que, de acuerdo a los fundamentos fácticos del caso, la entidad accionada conforme a lo reseñado por la propia accionante, si cumplió con el reconocimiento de la ayuda humanitaria que requiere por su condición de desplazada, pero

el pago de la misma no se hizo efectivo por que la beneficiada no acudió a la entidad bancaria a cobrar el subsidio generado oportunamente por la entidad; razón por la cual procedió a declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Alcira Ramírez de Quintanilla.

Según estas consideraciones, la Sala debe entrar a determinar si efectivamente se evidencia la vulneración de los derechos de la actora o si, por el contrario, como es referido por el juez de instancia, la no entrega de las ayudas humanitarias es imputable a su actuar y en esa medida no le asiste ningún tipo de protección por vía de acción de tutela.

Para dar respuesta a este interrogante es menester recordar que, como fue referido al inicio de esta providencia, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas le asiste un deber de protección y garantía especial de los derechos de los sujetos en condición de desplazamiento, especialmente en lo referente al registro y entrega de las ayudas humanitarias. En esta medida, no se puede admitir que, ante sujetos que evidentemente se encuentran en altas condiciones de vulnerabilidad, se exija la realización de una serie de trámites adicionales para el acceso al apoyo económico que debe otorgar el Estado.

En el caso de la señora Alcira Ramírez de Quintanilla, se evidencia que si bien le asiste razón al juez de primera instancia en el sentido en que a la actora le fue reconocida su situación de titular de núcleo familiar y así mismo le fueron concedidas las ayudas humanitarias requeridas, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas actuó de forma negligente en la medida en que no dispuso los medios eficaces para notificar a la actora sobre la entrega de los componentes aprobados, derivando así en la pérdida de los mismos. Sobre el particular es importante referir que, aunque la población desplazada no está libre de todas las cargas y, efectivamente deben propender por garantizar sus derechos acudiendo a las entidades dispuestas para la solicitud y el reclamo de las ayudas, en el caso especial de la accionante se evidencia que además de su condición de desplazamiento padece de una serie de condiciones que le dificultan en un mayor grado la asistencia continua a estos organismos para solicitar el apoyo estatal. Sobre este tema se resalta que la actora actualmente cuenta con 78 años de edad y padece de una serie de enfermedades que agravan su condición de forma definitiva.

En esa medida, se procederá a tutelar los derechos de la actora Alcira Ramírez de Quintanilla, requiriendo a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, si no lo ha hecho aún, proceda a hacer entrega efectiva de los componentes de ayuda humanitaria reconocidos y, adicionalmente, para que las prórrogas a las que haya lugar sean notificadas en debida forma para que la accionante pueda acudir en tiempo a recibirlas sin tener que desarrollar nuevos trámites ante la Entidad.

Así mismo se solicitará la realización de un nuevo estudio de vulnerabilidad para garantizar la protección efectiva de la actora teniendo en cuenta la manifestación de la misma en el sentido en que no le fueron entregadas ayudas humanitarias por el lapso de dos años. De esta forma y atendiendo a las condiciones especiales de la accionante, que ya fueron referidas y que la convierten en un sujeto de múltiple protección constitucional, se solicita a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que proceda a tomar las medidas necesarias para garantizar la protección integral de los derechos de la actora.

III. CONCLUSIONES

1. Síntesis del caso.

La señora Alcira Ramírez de Quintanilla presentó acción de tutela contra la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, por considerar vulnerados sus derechos a la vida digna, mínimo vital y derechos de la población desplazada, ante la falta de entrega efectiva de las ayudas humanitarias a las que tiene derecho por parte de la entidad.

La Sala considera que los derechos de la accionante fueron vulnerados, toda vez que la protección a los sujetos víctimas de desplazamiento debe materializarse con la entrega efectiva de las ayudas a las que tienen derecho y, en esa medida la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas debe desplegar una actitud diligente y garantista, especialmente respecto de sujetos que, como la accionante, evidencien un grado de vulnerabilidad mayor.

2. Razón de la decisión.

Se vulneran los derechos al derecho al mínimo vital, vida digna y a la protección especial de la población en condición de desplazamiento, cuando la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas no garantiza la entrega efectiva de las ayudas humanitarias que les asisten, especialmente cuando se trata de sujetos que, además del desplazamiento, detentan condiciones adicionales de vulnerabilidad.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Bucaramanga, del 6 de diciembre de 2013. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y asistencia especial de la población en condición de desplazamiento de la señora Alcira Ramírez de Quintanilla.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de 48 horas posteriores a la notificación de esta providencia, proceda, si no lo ha hecho aún, a entregar los componentes de ayuda humanitaria reconocidos a la actora, notificando en debida forma la consignación de los mismos.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de 48 horas posteriores a la notificación de esta providencia, proceda a realizar un análisis de las condiciones de vulnerabilidad de la actora para determinar los componentes de ayuda humanitaria que le asisten atendiendo a sus circunstancias particulares.

CUARTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el veintiuno (21) de noviembre de 2013. (Folios 1 a 3).

[2] Folio 4

[3] Folio 5-13

[4] Folio 1

[5] Folio 1

[7] Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”

[8] Sentencia T-462 de 2012

[9] Global Overview 2014. People internally displaced by conflict and violence. NRC and iDMC http://static.iris.net.co/semana/upload/documents/Documento_387284_20140514.pdf

[10] T-585 de 2006

[11] Auto 099 de 2013

[12] T-462/12

