

Sentencia T-585-09

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Protección

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Concepto

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Personas que pueden solicitar dicha atención

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Prórroga no debe estar supeditada a un criterio temporal

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION SOCIAL-Ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses y prórroga en caso de que la situación de urgencia persista

Referencia: expediente T-2.266.125

Acción de Tutela instaurada por Euclides Rafael Gutiérrez Montes contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- y contra la Alcaldía Municipal de Ovejas (Sucre).

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009).

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el cinco (5) de marzo de dos mil

nueve (2009) por el Juzgado Quinto Administrativo de Cartagena, la cual negó la tutela incoada por Euclides Rafael Gutiérrez Montes contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social).

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Cinco de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

El señor Euclides Rafael Gutiérrez Montes demanda del juez de tutela proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad, a la salud, a la seguridad social, a la educación, a la vivienda digna, y al trabajo, entre otros, presuntamente vulnerados por Acción Social al no suministrarle las ayudas humanitarias de emergencia prevista en la Ley 387 de 1997. Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho:

1. Hechos

1. El demandante sostiene que es oriundo la vereda la Bajo Grande en el Municipio de Ovejas dentro de los límites del Departamento de Sucre.

1. Aduce desempeñarse como agricultor y ser padre de 8 hijos.

1. Narra que como consecuencia de la violencia desplegada en la población en la cual vivía, se trasladó hasta el municipio de Oveja, donde acudió a la Alcaldía para inscribirse en el Registro Único de la Población Desplazada.

1. Argumentos de derecho

1. Explica que el 16 de febrero de 2000 en la Personería Municipal de Ovejas le recibieron declaración juramentada de su condición, sin obtener las ayudas humanitarias de emergencia.

1. Alega que desde el mencionado año, le ha exigido a las distintas entidades públicas como Acción Social y la Alcaldía Municipal de Ovejas el suministro de las ayudas humanitarias de emergencia, sin ser atendidas sus demandas.

1. Afirma ante la renuencia de los entes demandados, el 4 de agosto de 2008 interpuso un derecho de petición con el objeto de solicitar, tanto Acción Social como a la Alcaldía Municipal de Ovejas, la entrega de las ayudas humanitarias de emergencia. No obstante, indica que no le respondieron, vulnerando su derecho fundamental de petición.

1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibida la solicitud de tutela, el 19 de febrero de 2009 el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Cartagena admitió la acción y ordenó correr traslado de la misma al Director de la Acción Social (Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional) y Alcalde del Municipio de Ovejas (Sucre).

El término de traslado venció en silencio.

1. PRUEBAS DOCUMENTALES

Documentos obrantes dentro del expediente

Se encuentran en el expediente, entre otros, los siguientes documentos:

1. Copia de la certificación de condición de desplazado del señor Euclides Rafael Gutiérrez Montes, expedida por el Personero (e) del Municipio de Ovejas. Al respecto consta lo siguiente:

“Que el señor, Euclides Rafael Gutiérrez Montes, (...) es desplazado de la violencia, residía en la vereda Bajo Grande lugar que abandono debido a los hechos de masacre ocurridos en esa zona los días 15 y 17 de febrero del 2000 se desplazo al lado de su esposa Esperanza Trejo y nueve hijos Euclides de 24 años, Yaquelin de 22 años Wilber Enrique de 20 años, Ivan de 18 años, Maruth de 16 años, Claudio de 14 años, Florian de Lanos Dawin de 7 años y actualmente están viviendo en el corregimiento de la Peña en casa prestada.”

1. Copia del derecho de petición interpuesto el 4 de agosto de 2008 ante la Personería de la Alcaldía Municipal de Ovejas, Acción Social. En el cual solicita se le expida certificado donde conste la condición de desplazado, y se le otorguen las ayudas humanitarias de emergencia.

1. DECISIONES JUDICIALES

DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA - JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO DE CARTAGENA.

En primera instancia, el Juez Quinto Administrativo de Cartagena mediante sentencia proferida el cinco (5) de marzo de 2009, decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados.

Explicó que no procede la acción de tutela interpuesta por el accionante, pues hay falta de inmediatez, al haber transcurrido más de ocho años desde cuando en el 2000 afirmó ser desplazado. Por tanto, el mecanismo constitucional perdió su efectividad al dejar pasar demasiado tiempo sin ejercerse.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

La Sala analizará si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas de Euclides Rafael Gutiérrez Montes, por no prorrogar la ayuda Humanitaria de Emergencia hasta tanto se supere la condición de desplazamiento forzoso.

Para resolver la controversia, la Sala examinará: i) los derechos fundamentales de la población desplazada, ii) la Ayuda Humanitaria de Emergencia de conformidad a la Sentencia C- 278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007) y iii) la carga probatoria y la presunción de veracidad, frente a la condición de desplazado.

1. Los derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo con el artículo 1 de la Ley 387 de 1997 es desplazado “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

En ese contexto la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 del veintidós (22) de enero de dos mil cuatro (2004)¹ analizó la condición de las personas desplazadas y la importancia de garantizar los derechos fundamentales. Al respecto señaló:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad³, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁴ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’⁵. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’⁶, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de

esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’⁷. Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que ‘si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial’. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’⁸, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’⁹.¹⁰

Así la Corte Constitucional, determinó que las personas desplazadas están en una “situación de indefensión”, al darse una alteración del principio de igualdad y no estar al mismo nivel de una persona en condiciones normales no desplazada, lo cual obliga al Estado a garantizar de manera preferente la efectividad de los derechos fundamentales de aquellas personas que son víctimas de ese fenómeno. Por ello, este tribunal Constitucional explicó la necesidad de definir ciertos derechos que consideró constituyen el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado interno. Sobre el punto se indicó lo siguiente¹¹:

- “1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
- “2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.

“3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente, aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.

“4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

“5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

“6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

“8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones

de desplazamiento -obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18. (...) [El] deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

(...)

“9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.”

En efecto, en la citada sentencia se hizo un análisis de los derechos fundamentales que venían siendo vulnerados reiterativamente por el Estado, hasta el punto que se declaró “el estado de cosas inconstitucional”. Y señaló: “En conclusión, la Corte declarará formalmente la existencia de un estado de cosas inconstitucional relativo a las condiciones de vida de la población internamente desplazada, y adoptará los remedios judiciales correspondientes respetando la órbita de competencia y el experticio de las autoridades responsables de implementar las políticas correspondientes y ejecutar las leyes pertinentes. Por ello, tanto las autoridades nacionales como las territoriales, dentro de la órbita de sus competencias, habrán de adoptar los correctivos que permitan superar tal estado de cosas.”

De igual forma se precisó que los desplazados, por la situación en que se encuentran gozarán de un amparo especial y se consideran sujetos de especial protección para el ejercicio de sus derechos fundamentales, los cuales el Estado está en la estricta obligación de proteger y garantizar la efectiva aplicación de los mismos, mediante la implementación de una política clara y concreta que permita a las víctimas de ese fenómeno obtener una calidad de vida en condiciones dignas.

En ese contexto este Tribunal constitucional ha reconocido que el Estado ha organizado una entidad específica para la atención de la población desplazada como lo es la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) y que, en principio por su naturaleza sus actuaciones son controvertibles por mecanismos distintos de la acción de tutela, pero cuando los esfuerzos por salvaguardar los derechos fundamentales de las personas desplazadas quienes son sujetos de especial protección no son suficientes, resulta la acción de tutela el mecanismo idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales.

De ese modo en la Sentencia T- 496 del veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007)¹² se afirmó:

“(…) En reiterada jurisprudencia de esta Corporación se ha dispuesto que la acción de tutela es el mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada¹³. Si bien la Corte entiende que dada la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

Cooperación Internacional - Acción Social¹⁴ sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado dichos medios resultan insuficientes para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más marginados de la población colombiana.

Al respecto la Corte ha indicado:

“Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones que con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso.¹⁵”¹⁶

En este mismo sentido:

“Ahora bien, 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.”¹⁷

Siguiendo la anterior doctrina constitucional, desde el punto de vista estrictamente procedimental, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para la protección de los derechos fundamentales.(...)”

1. La Atención Humanitaria de Emergencia de conformidad con la Sentencia C- 278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007). Reiteración de jurisprudencia.

A partir de ese concepto, la ayuda humanitaria debe entenderse como un elemento

integrante de los derechos fundamentales de las personas desplazadas, la cual debe entregarse de forma ostensible, íntegra, oportuna, sin dilaciones con el fin de salvaguardar el derecho fundamental al mínimo vital.¹⁸ Desde este criterio, la Corte indicó que las obligaciones internacionales que el Estado colombiano tiene en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la atención humanitaria de emergencia constituye uno de los derechos mínimos que el Estado debe proteger y garantizar.¹⁹

Ciertamente tendrán acceso a la atención humanitaria de emergencia las personas que sean efectivamente desplazadas y hagan parte del registro único, momento en el cual se perfecciona su condición y el Estado se obliga a protegerlos y a otorgar todos los elementos, ayudas necesarias para lograr su autosostenimiento y una adaptación cultural, económica, educativa en la sociedad.

En ese orden de ideas la Sentencia T- 136 del veintisiete (27) de febrero de dos mil siete (2007)²⁰ agregó “El decreto 2569 de 2000 se encargó de establecer los contenidos y alcances del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de las personas desplazadas. En primer lugar, el artículo 17 indicó que una vez realizada la inscripción de la persona en el Registro Único de Población Desplazada tiene derecho a que se le entregue la asistencia humanitaria de emergencia.”

Así mismo la jurisprudencia de la Corte ha sido enfática en establecer, que podrán solicitar dicha atención humanitaria de emergencia dos tipos de personas desplazadas, que debido a sus condiciones particulares tienen derecho a la asistencia. Este grupo está compuesto por: i) personas que se encuentren bajo situación de urgencia manifiesta o ii) aquellos que carezcan de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como el caso de niños sin acudientes, personas de la tercera edad que por su avanzada edad o su delicado estado de salud resulta imposible que puedan generar sus propios ingresos o madres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo al cuidado de niños menores o adultos mayores.²¹

También esta Corporación aclaró que el Estado tiene la obligación de otorgar la

asistencia humanitaria y no suspenderla hasta tanto las condiciones que originaron la vulneración de los derechos fundamentales de la víctima del desplazamiento desaparezcan. No se puede pretender que la ayuda humanitaria sea indefinida, sin un análisis de las circunstancias de cada caso, puesto que existen entidades gubernamentales cuya función es desarrollar y poner en operación programas, proyectos para obtener la adaptación de las personas a las nuevas condiciones sociales, en la medida que adquiera la facultad de asumir su propio sostenimiento.

Ahora, respecto a la duración de la Atención Humanitaria de Emergencia el párrafo del artículo 15 de la Ley 397 de 1997 fijaba una restricción, consistente en que se otorgaría por un máximo de 3 meses, prorrogable por otros tres meses más. Sin embargo la Corte Constitucional en la Sentencia C- 278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007)²² declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y EXECUTABLE el resto del párrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. En consecuencia se ordenó que dicha ayuda se otorgará y prorrogará hasta tanto la víctima del desplazamiento pudiera autosostenerse.

Sobre el fondo del asunto, la citada sentencia señaló:

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

“Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando

exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

“En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

“Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.”

No obstante, frente la constitucionalidad condicionada del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, los mismos efectos deben cobijar a los apartes del artículo 20 y 21 del Decreto 2569 de 2000, que dentro de su contexto legal regulaban la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, y así lo hizo ver la Sentencia T- 496 del veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007)23

, en la cual se indicó:

“En consecuencia, sobre los apartes del decreto que reglamentó la ayuda humanitaria de emergencia que reproducen o remiten directamente a la disposición que fue declarada inconstitucional, operó la pérdida de fuerza ejecutoria, en razón a que los fundamentos jurídicos en los que se basaba fueron declarados inconstitucionales. De tal forma que Acción Social deberá abstenerse de darle cumplimiento a estas normas so pena de incurrir en una vía de hecho.

“Por otra parte, teniendo en cuenta que por expreso mandato constitucional, ninguna autoridad puede dar aplicación a las disposiciones normativas que previamente fueron declaradas inconstitucionales por esta Corporación, en virtud del principio de supremacía constitucional, las órdenes que sean dictadas se harán de conformidad con lo establecido por la Corte en la sentencia C-278/07.”

En esas condiciones, la anterior sentencia fijó los lineamientos que se deben seguir, frente a la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, los cuales se sintetizan en:

i. “a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación;

ii. “la entrega de esta asistencia debe respetar de forma estricta el orden cronológico definido por Acción Social y sólo podrá hacerse entrega de forma prioritaria ante situaciones de urgencia manifiesta;

iii. “la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento; y,

iv. “la entrega de la prórroga de la asistencia humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278/07, es decir, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento.”

1. La carga probatoria y la presunción de veracidad, frente a la condición de desplazado.

Esta Corporación ha enfatizado que la atención de las personas que ostentan la calidad de desplazadas por la violencia y que acuden ante las autoridades que tramitan

el registro nacional de desplazados, merecen un trato digno y humanitario, desde el momento mismo en que exponen su situación.

Por tanto, el funcionario encargado de atender cada caso, debe tener en cuenta el principio constitucional de la buena fe (art. 83 C.P.). Específicamente, en el caso de las personas desplazadas, se debe presumir la buena fe al estudiar su inclusión en el Registro Nacional de Desplazados para recibir la ayuda Estatal, "Hay hechos de los cuales es difícil aportar prueba diferente del testimonio de quien lo presencié. Esta situación se presenta por ser este el único testigo y no haber constado en ningún documento la ocurrencia del mismo, ya sea por la sutileza misma que puede caracterizar al hecho en algunas ocasiones, la cual lo hace imperceptible para personas diferentes a quien es afectado por el mismo. El desplazamiento forzado puede ser causado por circunstancias abruptamente evidentes como el hecho de una masacre en la población en la que se está viviendo, el asesinato de un allegado como aviso de lo que puede pasar si no abandonan sus tierras, o por hechos más sutiles como la simple amenaza verbal de alguno de los grupos alzados en armas, la iniciación de reclutamiento de jóvenes de la región por la cual se podría ver afectado algún miembro de la familia en caso de no desplazarse, o el simple clima de temor generalizado que se vive en determinados territorios el cual es percibido por sus habitantes como una tensa calma. Estos hechos de naturaleza sutil son difíciles de probar, ya que muchas veces no hay más testigo que quien vive la tensión de la amenaza. En muchos casos esas amenazas se realizan de manera clandestina buscando no dejar prueba alguna de la misma; de esa manera, le restarán credibilidad al testimonio de quien se ve afectado. Es lógico que en muchas ocasiones los grupos alzados en armas no dejan rastro alguno de sus actos vulneratorios de los derechos fundamentales de la sociedad civil para que luego sean corroborados por las autoridades. Estas circunstancias deben tomarse en consideración para determinar si una persona tiene la condición o está en situación de desplazado."24

Tal presunción, invierte la carga de la prueba, correspondiendo a las autoridades probar plenamente que la persona que manifiesta ser desplazada no posee tal calidad. Por lo tanto, a quien busque desvirtuar la afirmación, le corresponde probar la no ocurrencia del hecho. Frente a estas situaciones se torna imperiosa la presunción de buena fe para proteger los derechos fundamentales de las personas desplazadas.

1. CASO CONCRETO

En el presente asunto el señor Euclides Rafael Gutiérrez Montes habitaba en la vereda la Bajo Grande donde se desempeñaba como agricultor, pero debido a la violencia desatada en ese lugar en el 2000, se trasladó al Municipio de Ovejas (Sucre).

Estando en esa situación, acudió ante el Defensor del Pueblo Municipal, a quien rindió declaración de las condiciones de su desplazamiento. Sin embargo, la Alcaldía Municipal de Ovejas y Acción Social no le otorgaron la ayuda humanitaria de emergencia. Por tanto, el actor acudió de manera verbal en varias ocasiones ante los entes mencionados, con el fin de solicitar la ayuda humanitaria de emergencia, hasta el punto se solicitarla por escrito el 4 de agosto de 2008, sin nunca obtener respuesta.

Este tribunal Constitucional, ha sido concreto en indicar que en los asuntos de población desplazada, a estas personas se les debe reconocer el status de sujeto de especial protección constitucional, por lo cual la acción de tutela procede para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales como son el derecho al mínimo vital y la vida digna, entre otros, cuando las entidades estatales incumplen las obligaciones que tienen de suministrar las respectivas medidas para mitigar la problemática del desplazamiento.

Ciertamente, la jurisprudencia de esta corporación señala que cuando los demandados no ejercen el derecho de defensa, deben darse por ciertas las afirmaciones del accionante, en virtud de los artículos 20 del Decreto 2591 de 1991 y 83 de la Constitución Política²⁶.

En efecto, la Corte en reiteradas ocasiones ha aplicado el principio de buena fe (artículo 83 de la Carta) en los casos de personas que ostentan la condición de desplazado para acceder a las ayudas del Estado, y en tales eventos las afirmaciones de cómo, cuando sucedió el desplazamiento se tienen por ciertas, por lo cual la carga probatoria se invierte y corresponde a las entidades demandadas demostrar lo contrario.

Entonces, resulta evidente que al no haber ninguna manifestación por parte de las

entidades demandadas respecto a la condición de desplazado del señor Euclides Rafael Gutiérrez y de su núcleo familiar, se entiende que esta inscrito en el registro único de la población desplazada y que es cierto que no le entregaron ninguna ayuda humanitaria de emergencia desde el acontecimiento de su desarraigo.

Es importante precisar que, frente al desplazamiento, el juicio de inmediatez no puede hacerse de manera abstracta, pues en algunas ocasiones aunque transcurra un periodo, entre la configuración de la condición de desplazado y la solicitud de la ayuda humanitaria, eso no significa que la vulneración de los derechos fundamentales haya cesado.

Al respecto la Sentencia T- 817 del veintiuno (21) de agosto de dos mil ocho (2008)27 indicó:

“Así pues, tratándose del fenómeno de desplazamiento forzado, el análisis sobre la inmediatez en la interposición de la acción de tutela no debe tomarse a la ligera, pues deben tenerse en cuenta la especial condición en la que se ven envueltas las personas desplazadas por la violencia, su situación de marginalidad y debilidad, que por la magnitud de las circunstancias que les ha tocado soportar así como por el desconocimiento de sus propios derechos, generado muchas veces por la situación de analfabetismo, se constituye en una barrera infranqueable para reclamar protección directa del Estado o a través del juez constitucional. Asimismo, descartar el amparo solicitado por una persona desplazada y su núcleo familiar bajo la supuesta falta de oportunidad en la interposición de la acción de tutela, muchas veces no se compadece con la realidad y con la crítica situación que afrontan este grupo de personas, donde sus derechos vienen siendo desconocidos de forma sistemática y permanente .28

”(Negrillas fuera del texto original)

Ahora bien, el sólo hecho de que el señor Euclides Rafael Gutiérrez Montes haya efectuado la declaración de su condición en el 2000 y presentada la acción de tutela el 19 de febrero de 2009, está indicando que su condición de desplazado persiste aún y que sigue necesitando para él y su núcleo familiar la ayuda humanitaria de emergencia prevista de conformidad a la Ley 387 de 1997.

Por otro lado, respecto a ayuda humanitaria y su vigencia, la Corte Constitucional en la

Sentencia C-278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007) definió la constitucionalidad condicionada del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 al considerar que la atención humanitaria de emergencia no puede estar sujeta a un límite de tiempo tan corto, pues hasta tanto la víctima del desplazamiento no pueda asumir su propio sostenimiento que le permita satisfacer las necesidades básicas, es obligación del Estado ayudar a superar la condición de vulnerabilidad en que se encuentra.

Con todo la Sala considera que hubo una vulneración de los derechos fundamentales al mínimo vital, vida digna y unión familiar del señor Euclides Rafael Gutiérrez, por las condiciones específicas del caso, al ser el actor víctima de la violencia, estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y haber una negligencia manifiesta por parte de Acción Social y la Alcaldía de Municipal de Ovejas para suministrar la ayuda humanitaria de emergencia.

Por lo anterior se revocará el fallo del Juez Quinto Administrativo de Cartagena proferido el cinco (5) de marzo de 2009. En su lugar se tutelarán los derechos fundamentales del señor Euclides Rafael Gutiérrez al mínimo vital, a la vida digna y a la unión familiar.

En consecuencia se ordenará que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) otorgue la ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses de conformidad con el artículo 15 de la Ley 387 de 1997. Una vez transcurran los 3 meses del suministro de la atención humanitaria de emergencia que se ordenará, Acción Social deberá evaluar si dicha situación de urgencia persiste y en caso tal, deberá otorgar una prórroga de la misma hasta tanto dicha situación de urgencia finalice o, sea superada, según lo dispuesto por la sentencia C-278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007).

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR, el fallo del Juez Quinto Administrativo de Cartagena del cinco (5) de marzo de 2009, por las razones expuestas en esta sentencia. En su lugar TUTELAR los derechos fundamentales del señor Euclides Rafael Gutiérrez al mínimo vital, vida digna y unión familiar.

SEGUNDO. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) que en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, otorgue la ayuda humanitaria de emergencia por 3 meses de conformidad al artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

TERCERO. Una vez transcurran los 3 meses del suministro de la atención humanitaria de emergencia ordenada en numeral segundo, Acción Social deberá evaluar si dicha situación de urgencia persiste y en caso tal, deberá otorgar una prórroga de la misma hasta tanto dicha situación de urgencia finalice o, sea superada, según lo dispuesto por la sentencia C-278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007).

CUARTO. Por la Secretaría, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

2 T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

3 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

4 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

5 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

7 Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

8 Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

9 Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

11 Sentencia T. 1067 de 2007 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

12 M.P. Jaime Córdoba Triviño

13 Sobre este mismo punto ver: T-740/04, T-175/05, T-1094/04, T-563/05, T-1076/05, T-882/05, T-1144/05, T-086/06 y T-468/06, entre otras.

14 Al respecto la Corte ha señalado lo siguiente: “Precisamente para hacer frente a esta nueva categoría de colombianos, el ordenamiento jurídico ha confiado a la Red de Solidaridad Social -que es un establecimiento público del orden nacional, dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República- la tarea de promover el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre y vulnerable del país, de la que indudablemente hace parte la franja de los desplazados. Ellos, por las terribles circunstancias a que los ha conducido la confrontación armada, tienen derecho constitucional a que el Estado despliegue su acción de manera efectiva, oportuna y eficiente, con miras a su amparo y al disfrute de garantías básicas de las que han sido violentamente despojados.” T-1635/00

15 Ver al respecto las sentencias T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, T-327 de 2001, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1346 de 2001, M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-098 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-268 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-813 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes, T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

16 T-563/05

17 T-086/06

18 Sentencia T- 496 del veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007) M.P. Jaime Córdoba Triviño. “Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, la Corte en la sentencia T-025 indicó que hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada. Además, para esta Corte dicha ayuda constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que se propone es brindar aquellos mínimos necesarios para aplacar las necesidades más apremiantes de la población desplazada”

19 Sentencia T- 136 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

20 M.P. Jaime Córdoba Triviño

21 Ibidem, Posición reiterada por la Sentencia T- 496 del veintinueve (29) de junio de dos mil siete (2007)M.P. Jaime Córdoba Triviño.

22 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

23 M.P. Jaime Córdoba Triviño.

24 Sentencia T-327 del veintitrés (23) de marzo del año dos mil uno (2001) M.P. Álvaro Tafur Galvis.

25 (Folio 24 del expediente de tutela)

26 Artículo 83 de la Constitución Política: “Las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas.”

27M.P. Clara Inés Vargas Hernández

28 Al respecto, la sentencia T-327/01 señaló: “Además para determinar la condición de desplazado hay que considerar, entre otras, estos factores:

a. Que la mayoría de las personas desplazadas por la violencia provienen de ambientes donde la educación a la que tuvieron acceso es exigua -motivo por el cual el grado de analfabetismo es alto-;

b. Que en muchas ocasiones quien es desplazado por la violencia proviene de contextos en los cuales se ha educado a las personas en una especie de “temor reverencial” hacia las autoridades públicas; (...)

d. Que a las circunstancias del entorno de origen de los desplazados, se añaden las secuelas de la violencia. No es fácil superar el trauma causado por los hechos generadores del desplazamiento forzado. Esta situación puede conllevar traumas psicológicos, heridas físicas y afectivas de difícil recuperación, además de la inminente violación de derechos humanos que se da desde que la persona es víctima del delito de desplazamiento que pueden influir en el desenvolvimiento del desplazado al momento de rendir la

declaración”.