

Sentencia T -600-09

Referencia expedientes:

T-2.203.830 T-2.206.643, T-2.214.482, T-2.300.579 y T-2.300.580 (Acumulados)

Acciones de tutela instauradas respectivamente por Carmen Dolores Vásquez de Arroyo; Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio, Martha Cecilia Martínez Agudelo; Hernando Baez León; María Elena Ospino Torres y Carmen Cecilia Ternera García en contra de la Presidencia de la República- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de agosto de dos mil nueve (2009)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y los Magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA y JUAN CARLOS HENAO PÉREZ, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por los despachos judiciales de instancia en los siguientes procesos:

Número del expediente

Primera instancia

T-2.203.830

Juzgado Promiscuo del Circuito El Carmen de Bolívar.

T-2.206.643

Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta.

Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá.

T-2.300.579

Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, Magdalena.

T-2.300.580

Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, Magdalena

## I. ANTECEDENTES

### 1. Hechos y solicitudes

T- 2.203.830

Carmen Dolores Vásquez de Arroyo, por medio de apoderado, presentó acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social y la Alcaldía Municipal de San Jacinto, Departamento de Bolívar, por la presunta vulneración de su derecho a la vida, igualdad, mínimo vital, seguridad social, salud, debido proceso, tercera edad y petición.

Adujo la accionante que es desplazada del corregimiento de Bajo Grande Municipio de San Jacinto, Departamento Bolívar y que está incluida en el “Sistema Único de Registro como consta en el certificado de fecha 31 de enero de 2005”.

Señaló la gestora del amparo que “a comienzos del año 1999 en reiteradas ocasiones acudió a los diferentes entes públicos donde supuestamente le darían las ayudas humanitarias...” y que ante la negativa en suministrar los auxilios requeridos verbalmente, el 24 de julio de 2008 solicitó “mediante memorial dirigido a la personería de la Alcaldía Municipal de San Jacinto Bol, y/o Acción Social seccional Bol,... las ayudas humanitarias de emergencia” sin que a la fecha haya obtenido respuesta alguna.

Con base en lo expuesto, la demandante en tutela solicitó “[t]utelar los derechos que

vienen violados por Acción Social Unidad Territorial de Bolívar y/o Alcaldía Municipal de San Jacinto Dpto Bolívar...”, “[o]rdenar a Acción Social Unidad Territorial de Bolívar y/o Alcaldía Municipal de San Jacinto Dpto Bolívar para que otorgue a la mayor brevedad posible la ayuda humanitaria de emergencia prevista por la Ley 387 de 1997” y “[o]rdenar... suministrarle... tres (3) meses de asistencia alimentaria de manera indefinida, equivalente a 115 meses a la presentación de esta acción desde el año 1999 hasta cuando este despacho decida el fallo, para un valor en dinero por la suma de veintisiete millones novecientos noventa y siete mil seiscientos noventa y siete mil pesos (\$27.997.697); tres (3) meses de apoyo alojamiento temporal y suministro de kits... por un valor en dinero por la suma de seiscientos noventa y dos mil doscientos cincuenta pesos (\$692.650); Tres (3) meses de apoyo de Transporte Temporal para un valor en dinero por la suma de seiscientos noventa y dos mil doscientos cincuenta pesos (\$692.650)”.

T-2.206.643

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta el veinticuatro (24) de noviembre de dos mil ocho (2008), invocando el artículo 3° del Decreto 1382 de 2000 dispuso la acumulación de las acciones de tutela presentadas por Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio y Martha Cecilia Martínez Agudelo, considerando que los accionantes están insertos en similar supuesto de hecho, al ostentar la condición de desplazados por la violencia inscritos en el sistema de información para la población desplazada que solicitaron el suministro de la atención humanitaria de emergencia, sin que a la fecha la entidad accionada haya procedido a responderles ni brindarles ningún tipo de ayuda y seguridad.

Como particularidades de casa caso esta Sala de Revisión considera conveniente aducir:

a. Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, según adujo, se desplazó en el 2005 de Pivijay. Afirmó que recibió de la “entidad accionada...asistencia humanitaria” y que “desde entonces no h[a] recibido nada” a pesar de que en varias oportunidades ha solicitado el “restablecimiento integral socioeconómico” a fin de “crear [un] propio negocio, para poder mantenernos con nuestro propio trabajo”. Solicitó, se ampare el “derecho al mínimo vital,... a una alimentación mínima y a una estabilidad

económica para [sus] hijos menores de edad”.

b. Julio Gilberto Cera Pacheco afirmó que en el año 2001 recibió por tres meses atención humanitaria de emergencia y que desde el 5 de abril de 2004 ingresó “al sistema como persona en situación de desplazamiento”.

Señaló que el 1° de octubre de 2008 la entidad accionada, previa solicitud, concedió la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, pero, según afirmó, “sólo [l]e entrega[ron] un mes de mercado y un mes de auxilio de arriendo” teniendo derecho a “3 meses más de mercados y auxilio de arriendo hasta cuando la persona [logre] una estabilidad socioeconómica”.

Solicitó el demandante en tutela que se ordene a la entidad accionada “sea entregada la prórroga de ayuda humanitaria de emergencia”.

c. Claudia Patricia Vizcaino Palacio señaló que esta incluida en el registro único para la población desplazada, pero que desde su registro no ha “recibido ninguna clase de ayuda humanitaria, h[a] acudido en varias oportunidades solicitando verbalmente las ayudas a que t[iene] derecho como desplazado, sin embargo ellos siempre manifiestan que cuando cuenten con las ayudas [l]e llamaran, situación que nunca ha ocurrido desde que se produjo el desplazamiento”.

Adujo que es madre de familia con hijos menores de edad y solicitó sean amparados su derechos al mínimo vital, a una alimentación mínima y a la estabilidad económica.

d. Martha Cecilia Martínez Agudelo señaló que el 10 de febrero de 2006 se desplazó de “WATINBUT del Municipio de Iconazo, (sic) Departamento del Tolima” y que una vez inscrita en el Sistema de Información para la población desplazada SIPOD recibió por tres meses las ayudas humanitarias de emergencia. Afirmó que es madre cabeza de familia y solicitó “la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia”.

T-2.214.482

Hernando Báez León presentó acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por la aparente vulneración

del derecho fundamental de petición, vida, integridad, salud y vivienda.

Afirmó el gestor del amparo que la entidad accionada le brindó “ayuda considerada atención humanitaria de emergencia por tres meses” que fue prórrogada en dos ocasiones por un tiempo igual al inicial y que posteriormente le negaron, según señaló, “aduciendo que ya no tenía derecho al mismo”, razón por la cual formuló una petición para insistir en su prórroga resaltando la continuidad de su condición de desplazado adulto mayor. La mencionada petición, adujo, no ha sido resuelta.

Por lo expuesto, el accionante solicitó sean tutelados sus derechos fundamentales y en consecuencia se ordene a la entidad accionada “que se de respuesta al recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado en Agosto 15 2008... se ordene la entrega de los auxilios solicitados y [l]os demás que el Despacho considere que [tiene] derecho de acuerdo con la Constitución y la ley”.

T-2.300.579 y T-2.300.580

María Elena Ospino Torres (T-2.300.579) y Carmen Cecilia Ternera García (T-2.300.580), cada una por separado, presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida, alimentación mínima, vivienda digna y estabilidad socioeconómica.

María Elena Ospino Torres señaló que se desplazó por la violencia el 15 de diciembre de 2004 de Plato, Magdalena, que se encuentra inscrita en el registro único para la población desplazada, que es madre cabeza de hogar a cargo de siete personas, que de la entidad accionada ha recibido “1 compra, 1 arriendo” y que le adeudan “prórroga alimentación, arriendo, kit aseo, kit cocina, kit ocupacional, generación de ingresos”.

Carmen Cecilia Ternera García manifestó que se desplazó por la violencia en el año 2000 del corregimiento de Remolino, que la entidad accionada “nunca le ha dado nada” y que es madre cabeza de hogar a cargo de cinco personas.

Finalmente, dijeron las gestoras del amparo que, a pesar de que en varias

oportunidades han solicitado las ayudas humanitarias, la entidad accionada se sustrae de sus responsabilidades, razón por la cual todavía no han logrado estabilizarse económicamente con su familia.

Con base en lo expuesto, solicitaron que sean amparados los derechos fundamentales aducidos y que en consecuencia se ordene a "ACCIÓN SOCIAL la entrega de las ayudas humanitarias en todos sus componentes, ya que esta entidad aduce que esta actora no tiene derecho por haber declarado (sic) hace muchos años a las ayudas humanitarias en forma completa e integral".

## 2. Intervención de la entidad accionada

T-2.203.830

Mediante oficio No. 2421 del veinticinco (25) de noviembre de dos mil ocho (2008) el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar notificó al Representante de Acción Social la admisión de la acción de tutela. Pese a lo anterior la entidad accionada no contestó la demanda de amparo.

T-2.206.643

En cada uno de los expedientes, Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo (fl. 23 cdno. tutela), Julio Gilberto Cera Pacheco (fl. 26 cdno. tutela), Claudia Patricia Vizcaino Palacio (fl.22 cdno. tutela) y Martha Cecilia Martínez Agudelo (fl. 15 cdno. tutela), se vislumbra el siguiente auto "...avóquese el conocimiento de la presente acción de tutela impetrada por... contra ACCION SOCIAL, con sede en esta ciudad. En consecuencia radíquese en los libros respectivos. Vuelva al despacho. RADÍQUESE Y CUMPLASE...", sin que obre notificación de la admisión de la respectivas solicitudes de amparo a la entidad accionada.

T-2.214.482

El Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá notificó al Representante de Acción Social la admisión de la acción de tutela. Pese a lo anterior la entidad accionada no contestó la solicitud de amparo.

T-2.300.579 y T-2.300580

Mediante oficio No. 1719 del 1° de diciembre de 2008 (fl. 12 cdno. Tutela T-2.300.579) y oficio No. 1543 del 14 de noviembre de 2008 (fl. 17 cdno. Tutela T-2.300.580), el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta notificó la admisión de cada una de las acciones de tutela de la referencia. Pese a lo anterior la entidad accionada no contestó la demanda de amparo.

### 3. Pruebas relevantes aportadas al proceso

T-2.203.830

a. Copia de la petición de la accionante de 24 de julio de 2008 dirigida a la “Personería Alcaldía Municipal de San Jacinto Bol, Acción Social y/o UAO”, en la que solicita la certificación de su calidad de desplazada y el suministro de las ayudas, como son “alimentación, alojamiento, arriendo, transporte y ubicación de vivienda, estabilidad socio económica (microempresa) y tierra”. (fl. 8-9 cdno. tutela).

b. Documento emitido por la Coordinadora Unidad de Atención y Orientación PD de Acción Social dirigido a “Señores Hospitales Red Adscrita” en el que certifica que “Carmen Vásquez de Arroyo identificado (a) con C.C. 33.005.031, aparece debidamente incluido(a) en el sistema único bajo registro No. \_\_\_\_ desde el 24-8-06 y mantiene su condición de desplazado. Su núcleo familiar se encuentra conformado por...” (fl. 11 cdno. tutela).

T-2.206.643

a. Respuesta del 17 de octubre de 2008 de Acción Social a la solicitud de prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia formulada por Julio Cera Pacheco, en la que se detalla: “se le programaran las ayudas solicitadas de prórroga equivalente a un mes de mercado y un mes de Auxilio de arriendo y una vez realizados los trámites administrativos y financieros para la entrega se le informará a través de listados publicados en la misma UAO” (fl. 7 cdno. tutela).

b. Fotocopia del documento de identidad del señor Julio Gilberto Cera Pacheco en el que se consta como fecha de su nacimiento el día “03 mayo 1937” (fl. 8 cdno. tutela).

c. Documento dirigido a Martha Cecilia Martínez por Rosa Barrios Carrillo, Coordinadora APD UT Magdalena, (sin suscripción de ésta) en el que se expresa: "Dando respuesta a su derecho de petición de fecha 16 de Enero de 2008 recibido en esta entidad la misma fecha, nos permitimos manifestarle que en atención a que usted recibió todos los componentes de Ayuda Humanitaria previstos por la Ley 387 de 1997; los trámites para la asignación de una nueva prórroga de las ayudas humanitarias, se adelantarán ante el Nivel Nacional, y para tal efecto, se le efectuará una visita domiciliaria en la que Acción Social, a través de su operador, pueda hacer un seguimiento de su situación actual.... por lo anterior, le solicitamos acercarse a la UAO... a fin de dar sus datos de dirección y teléfono" (fl. 8 cdno. tutela).

a. Documento suscrito por la Coordinadora UAID- Acción Social del 13 de octubre de 2005 en el que certifica que "HERNANDO BAEZ con Cédula de Ciudadanía No. 6.011.339 de Cajamarca Tolima, se encuentra inscrito (a) en el Sistema Único de Registro de Agencia Presidencial para la Acción Social y Cooperación Internacional, por la Unidad Territorial de Bogotá, desde 08/02/2005 con el siguiente grupo familiar: ...ANA OLGA NUÑEZ AGUDELO ESPOSA, OSCAR HERNANDO BAEZ NUÑEZ HIJO, IVONNE ALEXANDRA BAEZ NUÑEZ HIJA" (fl. 5 cdno. tutela).

b. Copia del "Recurso de Reposición y en subsidio apelación o revocatoria directa... contra la resolución no. UTP. 20084180251492 SAPD-JO8-13689 Bogotá Agosto 16 de 2008" presentado el 16 de octubre de 2008 en Acción Social, en el cual se señala: "Mediante la resolución mencionada se me negó el derecho a ser inscrito junto con los miembros de mi hogar en el registro único de población desplazada -RUPD- en la ciudad de Bogotá D.C., por cuanto la entidad manifestó que revisada la base de Registro Único de Población Desplazada, se evidenció que yo había rendido declaración el pasado 8 de enero del 2005 ante la personería de PUENTE ARANDA, y que a su juicio narre los mismos hechos... de la declaración rendida el 24 de junio". Continúa el escrito, "si bien es cierto que por mi ignorancia solicité una nueva inclusión, el objetivo que persigo es que se me protejan mis derechos fundamentales constitucionales", por lo que solicitó "se revoque la resolución No. 20084180251492.. y que en su lugar se expida la que corresponda, reconociendo[ole] su calidad de desplazado y ordenando que la ayuda humanitaria sea otorgada aquí en la ciudad de Bogotá". (fl. 7-8 cdno. tutela).

T-2.300.579

a. Copia de oficio de fecha 7 de enero de 2005 emitido por el Coordinador UTDM a la Directora Técnica de la Cruz Roja Seccional Magdalena, Programa AHE Alcaldía Distrital, en el que consta que “[d]e la manera mas atenta nos permitimos remitir a usted a la señora MARÍA ELENA OSPINO TORRES Cédula de ciudadanía No. 39.089.274 Expedida en Plato y se encuentra registrada en el SUR bajo el No. 47001339089274 de fecha 18/12/04 para que le sea brindada la ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA, por medio de la Alcaldía Distrital de Santa Marta. Su núcleo familiar esta compuesto por las siguientes personas: 1. HENRY CORTEZ OSPINO, 2. JUAN ARMANDO CORTES CABAS, 3. PAOLA DEL CARMEN CORTEZ OSPINO, 4. JULIO ALBERTO CORTEZ OSPINO, 5. JADER MIGUEL BRITTO CORTES, 6. VANESA BRITTO CORTES, 7. CRISTIAN ANDRES BRITTO CORTES” (fl. 7 cdno. Tutela) (Resalta la Sala)

T-2.300.580

a. Documento en el que consta “Registro Único de Población Desplazada por la Violencia. Uso confidencial art.15 decreto 2569 del 2000. Estado de valoración: INCLUIDO; Fecha de Valoración: 22/03/2000...Nombre(s): CARMEN CECILIA, Primer Apellido: TERNERA, Segundo Apellido: GARCÍA, Tipo de documento: CEDULA DE CIUDADANIA, # de documento: 26.857.753) (fl. 6 cdno. Tutela).

## II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

T-2.203.830

El Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, el dos (2) de diciembre de dos mil ocho (2008) decidió “no tutelar los derechos fundamentales invocados por la accionante”. Consideró que “no existe constancia dentro de la foliatura del recibido -se refiere a la petición presentada por la accionante- por parte de la entidad accionada, pues se encuentra recibida por la Personería Municipal, no existiendo claridad sobre cual fue el manejo que esta ultima le dio a tal solicitud, si llegó o no llegó a su destinatario. En estas condiciones sin que aparezca insinuado siquiera que la entidad accionada se ha negado a la prórroga de las ayudas solicitadas, el despacho estima que los derechos invocados por la accionante no han sido vulnerados y tampoco se

encuentran amenazados, pues la entidad accionada en ningún momento se ha negado a prestar la ayuda a la que esta obligada, además debe tenerse en cuenta por parte de este profesional del derecho que las mismas están sujetas a trámites que debe cumplir la accionante internamente para el buen y óptimo funcionamiento de la administración de dichos recursos”.

T-2.206.643

El veinticuatro (24) de noviembre de dos mil ocho (2008) el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta resolvió “negar la tutela presentada por los (sic) JULIO CERA PECHCO, CLAUDIA PATRICIA VIZCAINO PALACIO, MARTHA CECILIA PATRICIA AGUDELO Y CARMEN MANUELA GUTIERREZ CANTILLO...”. Argumentó como fundamento a su decisión que “los accionantes si bien manifiestan que su situación económica por su condición de desplazados es insostenible, no vislumbra este Despacho la omisión en la que supuestamente incurrió la entidad accionada, pues al cartulario solo se allegó el escrito de tutela con sus respectivos traslados y fotocopia de la cédula de ciudadanía de los accionantes... no se allegó el derecho de petición del cual se alega la vulneración... por lo anterior no le queda claro al despacho si los accionantes presentaron o no algún derecho de petición, si lo presentaron ¿en que fecha lo hicieron? para poder establecer con certeza si la entidad accionada incurrió o no en la omisión de no contestación (sic)”.

T-2.214.482

El dieciséis (16) de enero de dos mil nueve (2009) el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá resolvió negar la solicitud de amparo presentada por Hernando Baez León. Consideró que “en primer lugar, el actor cuenta con otro mecanismo de defensa, en miras a obtener la nulidad de un acto administrativo de carácter particular y concreto y en segundo lugar, la acción de tutela no procede tampoco al no observarse la inminencia de un perjuicio irremediable, el cual debería tener algún sustento probatorio dentro del expediente y que para el caso como se observa no lo tiene”.

T-2.300.579 y T-2.300.580

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, Magdalena, el 16 y 2 de diciembre de 2008, dispuso, respectivamente negar la tutela de los derechos fundamentales deprecados por María Elena Ospino Torres (T-2.300.579) y Carmen Ternera García (T-2.300.580) contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, “por carecer de elementos de juicio, que determinen que los derechos fundamentales hayan sido violados”.

Consideró el juez de instancia en cada una de las solicitudes de amparo relacionadas que, “[e]n el caso subexamine, se tiene que el accionante pretende a través de este trámite breve y sumario, se ordene a la entidad ACCIÓN SOCIAL RED DE SOLIDARIDAD, a reconocerle a ella y a su núcleo familiar la ayuda humanitaria a que tiene derecho por ley y por pertenecer a la población desplazada por la violencia. Como quiera que la señora..., no demostró su condición de desplazado, como tampoco aportó memorial alguno sobre el derecho de petición ante el Coordinador de la Unidad Territorial del Magdalena, prueba esta que determina lo afirmado por la actora en la presente acción, careciendo el Juez de Tutela de elementos de juicio que hagan indicar que derecho fundamental alguno se haya conculcado”, agregó que “[e]n este evento no logra estructurarse la presunción de veracidad a que se refiere el artículo 20 del decreto 2591 de 1991, pues por parte del accionante no se vislumbra el menor esfuerzo probatorio por acreditar los elementos básicos de su solicitud de amparo” y concluyó que “[e]n tales condiciones, no es procedente amparar los derechos invocados por la señora..., por cuanto no se vislumbran en la foliatura elementos probatorios que acrediten que se hayan violado los derechos fundamentales invocados por la accionante”.

### III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Tres mediante auto de diecinueve (19) de marzo de dos mil nueve (2009), dispuso la revisión por la Corte Constitucional de los expedientes de tutela T-2.203.830 T-2.206.643, T-2.214.482 y la Sala de Selección Número Seis mediante auto de veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009), dispuso la revisión de los expedientes de tutela T-2.300.579 y T-2.300.580.

## 1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes, así como por la escogencia del caso por la Sala de Selección.

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional - Suspensión del término para resolver la revisión.

2.1 Mediante auto de 30 de abril de 2009, esta Sala de Revisión aplicando los principios de celeridad y economía procesal y en uso de sus facultades constitucionales y legales, con miras a la protección inmediata y efectiva de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados y debido a la necesidad de elementos de juicio relevantes, ordenó notificarle a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional el auto admisorio de las solicitudes de tutela presentadas por Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio y Martha Cecilia Martínez Agudelo proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, con el fin de que se pronunciara acerca los hechos y pretensiones en que se fundamentan las solicitudes de amparo.

Asimismo, requirió a la entidad accionada para que informe en relación con el asunto de la referencia “¿Qué acciones ha desarrollado para satisfacer a los gestores de este amparo constitucional el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y a la consolidación y estabilización socioeconómica, especialmente en lo que atañe a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia?” y comunique el trámite dado a la solicitud de “insistencia”, presentada por Hernando Báez León contra la negativa a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

De igual manera, se requirió al Personero y al Alcalde del municipio de San Jacinto, Departamento de Bolívar, para que informara a este despacho judicial si Carmen Dolores Vásquez de Arroyo presentó el 24 de julio de 2008 petición a fin de conseguir la ayuda humanitaria de emergencia a la que aduce tener derecho debido a su condición de persona desplazada por la violencia.

Finalmente, se dispuso suspender el término para la resolución del trámite de revisión de los fallos proferidos dentro de los expediente de la referencia, hasta cuando fuere recibida y evaluada por esta Corporación la información indicada anteriormente.

2.1.1 El 14 de mayo de 2009 la Alcaldía Municipal de San Jacinto adujo que no aparecía registrado en los archivos que se llevan en esa alcaldía en el folder de Derechos de Petición, ninguno a nombre de la señora Carmen Dolores Vásquez de Arroyo.

Por su parte, el Personero Municipal de San Jacinto Bolívar señaló que el 11 de agosto de 2008 dio respuesta al derecho de petición presentado el 24 de julio de 2008 por Carmen Dolores Vásquez de Arroyo, empero la peticionaria “no dio una dirección precisa para el envío de la respuesta a su residencia, así como tampoco hasta la fecha no se ha presentado a reclamarla...”.

2.1.2 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por oficio allegado a este despacho judicial el 18 de junio de 2009, manifestó que “es pertinente informar que las tutelas de la referencia, fueron notificadas a la entidad y por ende contestadas a los respectivos despachos...”.

La entidad accionada señaló que la atención humanitaria de emergencia se brinda en cumplimiento de una obligación legal y por tanto su suministro está sometido a los procedimientos establecidos en la Ley 387 de 2007, la sentencia T-025 de 2004, el Decreto 2569 de 2000 y los principios rectores de los desplazamientos internos. Este tipo de ayuda, según adujo, es “temporal e inmediata...[y] cubre la ayuda en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública... por el término de tres (3) meses”.

Con base en lo expuesto y en relación con las gestiones encaminadas a satisfacer el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y a la consolidación y estabilización socioeconómica de cada uno de los gestores del amparo señaló la autoridad accionada que:

2.1.2.1 Carmen Dolores Vásquez de Arroyo -T-2.203.830- está incluida, junto con su grupo familiar, desde el 24 de agosto de 2006 en el Registro Único de Población Desplazada y ha “recibido los componentes de la Atención Humanitaria de

Emergencia, consistentes en Apoyo Alojamiento, Asistencia Alimentaria y kit´s”.

Adujo que “se dispuso a favor del núcleo familiar de la Accionante la entrega de la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia, relacionado a (sic) dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, recursos que a la fecha ya se encuentran cobrados por la accionante”, y señaló, que dichas ayudas se “entregan y canalizan a través de la persona que figura como jefe de hogar”.

2.1.2.2 Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo -T-2.206.643- está incluida desde el 8 de agosto de 2005 en el Registro Único de Población Desplazada, es jefe de hogar y ha recibido los componentes de la atención humanitaria de emergencia, consistentes en apoyo alojamiento, asistencia alimentaria (2 mercados) y kits.

Adicionalmente, señaló la autoridad accionada que “se dispuso a favor del núcleo familiar de la Accionante la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a CARMEN MANUELA GUTIERREZ CANTILLO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

2.1.2.3 Julio Gilberto Cera Pacheco -T-2.206.643-está incluido desde el 5 de abril de 2004 en el Registro Único de Población Desplazada, es jefe de hogar, tiene 72 años y recibió el 5 de diciembre de 2007 componentes de la Atención Humanitaria de Emergencia, consistentes en Apoyo Alojamiento por valor de 270.000 pesos, Asistencia Alimentaria por valor de 645.000 y kits (2 de higiene y aseo).

Adicionalmente, señaló la autoridad accionada que “se dispuso a favor del núcleo familiar del Accionante la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a JULIO GILBERTO CERA PACHECO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

2.1.2.4 Claudia Patricia Vizcaino Palacio -T-2.206.643- está incluida desde el 28 de marzo de 2005 en el Registro Único de Población Desplazada, es jefe de hogar y ha recibido los componentes de atención humanitaria de emergencia, consistentes en apoyo alojamiento, asistencia alimentaria y kits.

Adicionalmente, señaló la autoridad accionada que “se dispuso a favor del núcleo familiar del Accionante la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe CLAUDIA PATRICIA VIZCAINO PALACIO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

2.1.2.5 Martha Cecilia Martínez Agudelo -T-2.206.643- está incluida desde el 1° de agosto de 2006 en el Registro Único de Población Desplazada, es jefe de hogar y ha recibido los componentes de la atención humanitaria de emergencia, consistentes en apoyo alojamiento, asistencia alimentaria y kits.

Según información allegada por la entidad demandada la accionante recibió el 26 de marzo de 2007 un apoyo económico por valor de \$ 4.797.200 distribuidos en valores de 574.800, 364.000, 685.000, 615.400, 520.000, 878.000 y 1.160.000 pesos, 3 kits de aseo, 3 mercados, 1 kit de hábitat interno, 1 kit cocina y vajilla, 1 auxilio de arriendo mensual, terapias, talleres y oferta institucional.

Adicionalmente, señaló la autoridad accionada que “se dispuso a favor del núcleo familiar de la Accionante la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a MARTHA CECILIA MARTÍNEZ AGUDELO que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009... a la Unidad de Atención y Orientación UAO de Santa Marta”.

Finalmente, mencionó que la entidad “no tiene asignada la competencia para atender la población en su fase de estabilización socioeconómica, sin embargo, el núcleo familiar de la accionante fue beneficiario del Programa de Generación de Ingresos de la

Subdirección de Atención a la Población Desplazada... recibiendo el día 26 de Marzo de 2007 la suma de UN MILLÓN CIENTO SESENTA MIL PESOS (\$1.160.000.00) dentro de los componentes de emprendimiento. Dicho programa tiene como propósito la búsqueda del autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento”.

2.1.2.6 Hernando Báez León ha recibido 4 asistencias alimentarias, 2 apoyo alojamiento por valor de 330.000 cada uno y dos ayudas de emprendimiento, se le programó un mes de arriendo y un mes de asistencia humanitaria que fueron cobrados a través del Banco Agrario el 20 de mayo de 2009 y se hizo entrega el 28 de agosto de 2008 de \$1.500.000 en razón a la solicitud de proyecto productivo.

2.2 Por auto de 9 de Julio de 2009, la Sala Primera de Revisión, dispuso la acumulación entre sí, de los expedientes T-2.203.830 T-2.206.643, T-2.214.482 y los expedientes T-2.300.579 y 2.300.580.

2.3 Mediante auto de 10 de julio de 2009, esta Sala de Revisión requirió a la entidad accionada para que informe a este despacho judicial “¿Qué acciones ha desarrollado para satisfacer a Carmen Cecilia Terner García (C.C.: 26.857.753 de Corralviejo-Remolino, Magdalena) y a María Elena Ospino Torres (C.C.: 39.089.274 de Plato, Magdalena) el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y a la consolidación y estabilización socioeconómica, especialmente en lo que atañe a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia?”.

2.3.1A la fecha de toma de la decisión la entidad accionada no dio respuesta de lo requerido mediante auto de 10 de julio de 2009.

### 3. Consideraciones y fundamentos

#### 3.1 Problema jurídico y esquema de resolución

Entra esta Sala de Revisión a establecer si se vulneran los derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital de las personas desplazadas por la violencia por el no suministro de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y la ausencia de provisión de elementos para lograr la estabilización socioeconómica.

Para desarrollar el problema jurídico planteado, esta Sala reiterará la jurisprudencia en

torno a i) las personas desplazadas por la violencia como sujetos de especial protección constitucional y ii) al carácter fundamental del derecho a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Previo al desarrollo del problema jurídico propuesto y con ocasión a lo acontecido en los hechos puestos a consideración, esta Sala determinará la labor probatoria del juez en el ejercicio de esta acción constitucional cuando se trata de la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia.

Acerca de la labor probatoria del juez constitucional

1. La administración de justicia es una función pública cuyo ejercicio está guiado por el imperio de la ley y por los principios de libre acceso, publicidad, permanencia, autonomía y primacía del derecho sustancial (artículos 228-230 de la Constitución Política).

La administración de justicia implica toda una estructura instituida para el reconocimiento y satisfacción de un derecho, para la solución de conflictos en torno a éstos y consecuentemente para el mantenimiento de la armonía y el desarrollo de una sociedad. La actividad jurisdiccional busca la resolución pacífica e imparcial de las controversias que acontecen respecto de la efectividad de un derecho, basándose, para ello, en los mandatos constitucionales y legales, sustanciales y procesales previamente definidos, a partir de los cuales se extrae una “atribución cierta, obligatoria y coactiva de lo que a cada una de las partes le corresponde”<sup>1</sup>.

2. A fin de solucionar mediante normas concretas las controversias suscitadas, el juez ha de ejecutar un juicio fundamentado en tres momentos: “el cognoscitivo, que supone el conocimiento cierto de los hechos y de las demás circunstancias relevantes del conflicto y la determinación de las normas válidas para la solución del mismo; el valorativo, que consiste en la evaluación de tales hechos a la luz de las normas que se juzgan pertinentes para ello, pues precisamente se refieren, en abstracto a las conductas que el juez ha identificado en concreto; y el decisorio, que se manifiesta en la parte resolutive del fallo, cuya finalidad es resolver la controversia que originó el proceso, o hacer las declaraciones que se demandan. Estos momentos se desarrollan a través de las etapas que determinan las leyes procesales”<sup>2</sup> (Resalta la Sala).

3. De este modo, con el objetivo de solucionar una controversia se ha de determinar en primer lugar con claridad el asunto en conflicto, es decir, los hechos en que se sustenta el enfrentamiento, para lo cual cada una de las partes tiene la carga de probar los hechos que aducen como fundamento a su pretensión. Es lo que de antaño se ha expuesto como “Onus probandi, incumbit actori” y “Reus, in excipiendo, fit actor”, esto es, respectivamente, que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción y al demandado, cuando excepciona o se defiende, le corresponde, a su turno, probar los hechos en que se sustenta su defensa, ya que “es razonable sostener que quien conoce la manera exacta como se presentan los hechos y las consecuencias de los mismos, es quien padece el daño o amenaza a la afectación”<sup>3</sup>.

De allí que quien no logre probar los hechos en que se cimenta su pretensión no puede esperar que ésta sea resuelta a su favor, en otros términos, “actore non probante, reus absolvitur”, esto es, que el demandado ha de ser absuelto de los cargos si el demandante no logró probar los hechos en que se fundamenta su solicitud. Ello es así, debido a que no es posible dentro del marco del principio de igualdad que dirige un proceso, dar validez sin más a las afirmaciones de una parte y no de la otra, cuando ambas se gobiernan por la presunción de buena fe. Hacerlo implicaría comprometer la esencia del papel judicial, cual es la imparcialidad.

Sin embargo, lo anterior no justifica que el juez aplique sin ninguna otra consideración el principio de la carga de la prueba, “actore non probante, reus absolvitur”, pues dicha actuación conllevaría a desnaturalizar las directrices normativas que le indican que su decisión debe ir acorde con hechos verificados, para lo cual el ordenamiento jurídico le otorga un poder oficioso en su actuación<sup>4</sup>.

4. Es así como la carga de la parte de probar lo afirmado no impide el actuar oficioso del juez en materia probatoria. Por el contrario, esta actividad es el desarrollo de su función de administrar justicia, pues para fallar conforme a derecho el juez requiere la adecuación de la norma a unos hechos que no ameriten duda, ya que si ello aconteciere, si no hay certeza en torno a los hechos, puede que se adopte una errónea decisión, que se vulneren derechos y por tanto se podría presentar el riesgo de incumplir la finalidad última de la administración de justicia, cual es la de la consecución y el mantenimiento de una sociedad pacífica. El juez tiene la función de buscar la verdad para impartir justicia

legítima y tiene el deber de expresar las razones que guiaron el valor asignado a cada una de las pruebas en que sustenta la decisión adoptada.

5. En el trámite de la acción de tutela la oficiosidad del juez ha de ser un criterio determinante para la consecución de su objetivo, esto es, el de garantizar la efectividad de los derechos fundamentales. Y es precisamente a fin de lograr la efectividad de los derechos fundamentales que se pretende conseguir por medio de esta acción constitucional, que el Decreto 2591 de 19915 faculta al juez a pedir informes<sup>6</sup> a la autoridad o entidad accionada respecto de la solicitud de amparo impetrada en su contra, e impone la consecuencia jurídica de presunción de veracidad de los hechos narrados por el accionante, cuando el informe solicitado a la parte accionada no fuere rendido dentro del plazo determinado<sup>7</sup>.

Es tan clara la pretensión de amparo de los derechos fundamentales mediante la acción de tutela, que el ordenamiento jurídico impone al juez presumir la verdad de lo narrado, previa solicitud del informe a la parte contraria, incentivando de esta forma la labor probatoria del juez, salvaguardando el derecho a la defensa de las partes y conservando el principio de igualdad que rige el proceso judicial.

6. No obstante, dicha presunción no es una autorización legal para que el juez decida sin certeza respecto de los hechos que dieron origen a la controversia, es decir, la mencionada presunción no justifica la desidia del juez en conocer la verdad, tanto es así que incluso estando facultado para resolver con base en la configuración de la presunción de veracidad, el juez, si lo estima necesario, puede realizar una averiguación previa<sup>8</sup> y aún más, aún después de rendido el informe si llegare a necesitar datos adicionales ha de solicitarlos a fin de sustentar su decisión -negar o conceder la tutela- en cualquier medio probatorio<sup>9</sup>, pues es esencial que el juez llegue al conocimiento de la situación litigiosa<sup>10</sup> para proferir un fallo que desarrolle la finalidad de garantizar los derechos fundamentales, esto es, la primacía del derecho sustancial (artículo 228 C.P.).

7. Asimismo, con el objetivo de la acción de tutela de conseguir el amparo de los derechos fundamentales, esta Corporación ha determinado que la regla general de que a quien alega le corresponde probar, debe ser apaciguada en sede de tutela, y ser interpretada en el

sentido de que la parte afectada pruebe lo que alega “en la medida en que ello sea posible”<sup>11</sup>, pues se ha de tener en consideración la especial situación de debilidad o subordinación en que se encuentre el accionante para acceder a la prueba<sup>12</sup>, lo que a su vez enfatiza la obligación del juez de tutela en el marco probatorio de realizar una actividad oficiosa para el esclarecimiento de los hechos base de la acción.

8. De esta manera, considera esta Sala que la oficiosidad del juez de tutela en materia probatoria es una herramienta para esclarecer los hechos cuando existan dudas razonables acerca de éstos y de las pruebas aportadas por las partes, sin que con ello se libere de la carga probatoria a quien alega la vulneración o amenaza a un derecho fundamental, sino que se trata de “recordar al juez que sus decisiones deben basarse en hechos plenamente demostrados, para lograr así decisiones acertadas y justas que consulten con la realidad procesal”<sup>13</sup>.

Al respecto esta Corporación ha señalado que la actividad probatoria oficiosa del juez de tutela i) es “un deber inherente a la función judicial, pues la decisión con fuerza de cosa juzgada, exige una definición jurídicamente cierta, justa y sensata del asunto planteado”<sup>14</sup>, ii) es necesaria, en razón a que “si no lo hace, corre el riesgo de dejar desprotegidos derechos fundamentales que merecen protección o de obrar, por el contrario con tal precipitación que ampare situaciones que no requieren la intervención judicial o respecto de las cuales ella no cabe”<sup>15</sup> y iii) es un deber, porque el juez de tutela no puede fallar en conciencia, sino que requiere de elementos de plena convicción de la presunta infracción o amenaza para la consecución de decisiones acertadas y justas que correspondan con la realidad<sup>16</sup>.

Así la garantía de los derechos fundamentales implica por parte del juez<sup>17</sup> realizar una labor diligente para la protección efectiva del derecho fundamental y el deber de “desligar criterios eminentemente formalistas y [de] otorgar prevalencia del derecho sustancial... (Artículo 228)”. Se le exige así al juez “una mayor participación en la búsqueda de la máxima efectividad de la Constitución...”<sup>18</sup>.

9. Ahora bien, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional los que solicitan el amparo de sus derechos fundamentales, en este caso, las personas desplazadas por la violencia, esta Corporación ha determinado<sup>19</sup> que el actuar

de las instituciones encargadas de conjurar los sufrimientos y los perjuicios derivados del desplazamiento debe estar guiado por una interpretación pro homine y ha señalado que para acceder al registro en el sistema único para la población desplazada y a los auxilios que de esta situación se deriva, no se debía exigir una carga probatoria desproporcionada, “pues ...el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia”, requerimiento que es igualmente exigible al juez de tutela, en quien radica con mayor énfasis la protección de los derechos fundamentales.

10. Con base en lo expuesto, esta Sala concluye que el juez de tutela para llegar a la certeza acerca de la vulneración de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado, sujetos de especial protección constitucional, debe desplegar una conducta oficiosa a fin de determinar la certeza de los hechos para la emisión de un fallo ajustado a derecho. El juez debe ser el promotor de decisiones justas, no un simple espectador y le corresponde dar órdenes claras, que encajen el contenido de los derechos a situaciones empíricas para adoptar los remedios y, finalmente, supervisar el cumplimiento de las órdenes, pues sólo de este modo se estaría cumpliendo el mandato constitucional de la garantía de los derechos fundamentales y asimismo se estaría administrando justicia legítima.

i) Las personas desplazadas por la violencia son sujetos de especial protección constitucional

11. Salir del lugar de residencia por una amenaza a derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la libertad, con ocasión del conflicto armado o por violencia generalizada, es ser desplazado<sup>20</sup>. El desplazamiento causa un desarraigo de quien es sujeto pasivo del mismo, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad, como lo es su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura, y es trasladado a un lugar extraño para intentar rehacer lo que fue deshecho por causas ajenas a su voluntad y por la falta de atención del Estado como garante de sus derechos y de su statu quo.

12. Las personas desplazadas por la violencia están así expuestas a un nivel mayor de

vulnerabilidad, representando en “(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 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 deterioro de las condiciones de vida”<sup>21</sup>, situación que se agrava cuando dichas circunstancias se convierten en permanentes, debido a la ineficacia en las acciones para su superación.

13. El desplazamiento forzado implica una múltiple vulneración<sup>22</sup> de los derechos fundamentales. Se transgrede así el derecho a la vida en condiciones de dignidad, a escoger lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación, a la unidad familiar, a la salud, a la integridad y a la seguridad personal, a la libertad de circulación por el territorio nacional, a permanecer en el sitio escogido para vivir, al trabajo, a la libertad de escoger profesión u oficio, a la alimentación mínima, a la educación, a una vivienda digna, a la paz, a la personalidad jurídica y a la igualdad, entre otros, quebranto que se hace más desmesurado cuando en esta condición están incursos sujetos de especial protección constitucional como los niños, los discapacitados y las personas cabeza de familia y de la tercera edad.

14. De este modo, el desplazamiento forzado conlleva un desconocimiento grave, sistemático y masivo de los derechos fundamentales<sup>23</sup>, que implica la configuración de una especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en quienes los padecen y que ha sido descrito por esta Corporación como “(a) un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando como es lógico, por los funcionarios del Estado<sup>24</sup>, (b) 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<sup>25</sup> y mas recientemente (c) un estado de cosas inconstitucional que contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo, al causar una evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidos en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos<sup>26</sup>”<sup>27</sup> (Resalta la Sala).

Así, debido a la vulneración repetida y constante de los derechos fundamentales que afecta a una multitud de personas y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación declaró en el 2004 28 la existencia de un estado de cosas inconstitucional; situación que fue reiterada por Auto 08 de 2009 en el que se constató “que persiste el estado de cosas inconstitucional a pesar de los avances logrados” y “que a pesar de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado”.

15. La obligación de velar por la superación de ese estado de cosas inconstitucional radica en el Estado, pues es su deber garantizar “la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (artículo 2° C.P.), a partir de esta obligación esta Corporación ha determinado que “al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si no fue capaz de impedir que su asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”<sup>29</sup>. En otros términos, el Estado fue inhábil “para cumplir con su deber básico de preservar las condiciones mínimas de orden público necesarias para prevenir el desplazamiento forzado de personas y garantizar la seguridad personal de los asociados”<sup>30</sup>.

16. La obligación del Estado de garantizar los derechos es respecto de todos los ciudadanos, empero esta obligación apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incurso en una situación especial de indefensión ocasionada, en este caso, por el desarraigo de sus condiciones de vida debido al conflicto armado o la violencia generalizada. Esta situación particular genera el “derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 13 superior”<sup>31</sup>, obligación, reconocida tanto en el ordenamiento nacional<sup>32</sup> como en el internacional<sup>33</sup>, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas duraderas y

prontas, que garanticen “la atención necesaria para reconstruir sus vidas, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes que padecen hayan sido superadas y la urgencia extraordinaria cese, esto es, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual”<sup>34</sup>.

ii) Carácter fundamental del derecho a la atención humanitaria de emergencia y a la estabilización socioeconómica de las personas víctimas del desplazamiento forzado

17. Establecido que es un deber del Estado atender a la población desplazada, su obligación prioritaria se centra en satisfacer las garantías mínimas que necesita la persona víctima del desplazamiento para subsistir. En este sentido el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece que: “[u]na 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 ...” (Resalta la Sala).

Por su parte el Principio 18 de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos emitidos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos señala que “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos: a) Alimentos esenciales y agua potable; b) Alojamiento y vivienda básicos; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento esenciales...”.

18. La finalidad de la atención humanitaria de emergencia, como su misma descripción normativa lo establece es la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para conseguir unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral

y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación<sup>35</sup> y que “el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda”<sup>36</sup>.

19. El suministro de la atención humanitaria regulado por el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 disponía en el parágrafo único que “[a] la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prórrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”<sup>37</sup> (Resalta la Sala), disposición que al ser analizada en sede de constitucionalidad por esta Corporación (C-278-07), se declaró la inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, con base en que:

i. “el término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos...<sup>38</sup>”,

ii. “la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados, y menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno”

iii. la entrega de una ayuda y una prórroga “frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones, y por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada”, por lo que, “el término para brindar ayuda humanitaria oper[a] en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas

personas, y por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación”,

iv. La referencia temporal “debe ser flexible y sometida a una reparación real... 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” programas que sólo pueden iniciarse cuando exista “la 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”.

20. Es así, como el suministro de la atención humanitaria de emergencia debe ir hasta cuando los afectados estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es decir, hasta cuando “la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales ...” (artículo 18 Ley 387 de 1997), pues dentro de los principios establecidos en la Ley 387 de 1997 se dispone que “el desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación” (numeral 5° del artículo 2°), esto es, a tener una alternativa de generación de ingresos que le permita vivir dignamente.

#### 4. Casos concretos

4.1 Con base en las consideraciones anteriores, pasa esta Sala a resolver, en cada uno de los casos planteados, si se vulnera el derecho fundamental a la vida digna y al mínimo vital de los accionantes, personas desplazadas por la violencia, por el no suministro de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y la ausencia de provisión de elementos para lograr la estabilización socioeconómica.

A fin de resolver el anterior problema jurídico y partiendo de la concepción de que la persona desplazada por la violencia es un sujeto de especial protección constitucional, se verificará la situación en que cada accionante se encuentra respecto de la satisfacción de sus niveles mínimos de subsistencia a los que tiene derecho hasta tanto cese la condición de desplazado, esto es, hasta la consecución de una estabilidad socio económica que le permita su auto sustento, y se analizará la actividad probatoria realizada por los demandantes y por el juez de tutela a fin de conseguir el amparo de los derechos fundamentales.

Esta Sala de Revisión advierte que la acción de tutela es el mecanismo adecuado para requerir la satisfacción de los derechos mínimos de la población desplazada que le permitan superar el estado de vulnerabilidad en que se encuentran, como quiera que precisamente por su estado de gravedad someterlo a un proceso contencioso administrativo implicaría la permanencia de su estado inconstitucional, lo que abiertamente contradice los fines de protección y garantía de los derechos fundamentales que gobierna nuestro Estado Social de Derecho.

#### 4.2 T-2.203.830

4.2.1 Carmen Dolores Vásquez de Arroyo solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital presuntamente vulnerados por la entidad accionada, debido al no suministro de la atención humanitaria de emergencia a pesar de los requerimientos realizados para su consecución.

4.2.2 En el trámite de esta acción constitucional se constató mediante información allegada por la autoridad accionada, previa solicitud de esta Sala de Revisión, que la gestora del amparo es una persona víctima del desplazamiento forzado y que ha recibido algunos componentes de la ayuda humanitaria.

4.2.3 En virtud de lo expuesto, esta Sala de Revisión considera que a pesar de que la atención humanitaria de emergencia fue entregada recientemente a la gestora del amparo por parte de la entidad accionada, es un hecho cierto que el daño continuo en el que se encuentra la accionante en virtud de su condición de persona desplazada por la violencia, sólo cesa hasta cuando se logre la estabilidad socio económica que le permita proveerse su auto sustento, por lo que se dispondrá el amparo de sus derechos

fundamentales a la vida y al mínimo vital.

Adicionalmente, esta Sala advertirá a la entidad accionada que la obligación de suministro de la atención humanitaria de emergencia se ha de proveer hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia y por tanto se ordenará prestarle a la gestora del amparo el acompañamiento y el asesoramiento necesario para que puedan acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención, protección y estabilización socio económica en materia de desplazamiento.

4.2.4 Por lo expuesto, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido el 2 de diciembre de 2008 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, en su lugar concederá del amparo, y ordenará a la entidad accionada -Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social- que suministre los componentes de atención humanitaria de emergencia a que hayan lugar y realice las acciones necesarias para que la gestora del amparo pueda acceder a los programas que le permitan la estabilización socioeconómica.

4.2.5 Advierte esta Sala que la solicitud de provisión de “tres (3) meses de asistencia alimentaria de manera indefinida, equivalente a 115 meses a la presentación de esta acción desde el año 1999 hasta cuando este despacho decida el fallo, para un valor en dinero por la suma de veintisiete millones novecientos noventa y siete mil seiscientos noventa y siete mil pesos (\$27.997.697); tres (3) meses de apoyo alojamiento temporal y suministro de kits... por un valor en dinero por la suma de seiscientos noventa y dos mil doscientos cincuenta pesos (\$692.650); Tres (3) meses de apoyo de Transporte Temporal para un valor en dinero por la suma de seiscientos noventa y dos mil doscientos cincuenta pesos (\$692.650)”, es improcedente, como quiera que la ausencia en el suministro de la atención humanitaria de emergencia no constituye un crédito a favor de la persona desplazada por la violencia que le genere un saldo dinerario a ser cobrado retroactivamente, toda vez que ello desnaturaliza esta medida que busca suplir las necesidades inmediatas a fin de otorgar un nivel de vida digno y garantizar la efectividad de los derechos fundamentales.

Si bien esta atención no fue otorgada en el momento requerido por la accionante, circunstancia reprochable en el marco del derecho constitucional, permitir la prosperidad

de la mencionada pretensión, es una actuación que choca abiertamente con la finalidad propia de la acción de tutela, no sólo por la inexistencia de la obligación de carácter retroactivo, sino porque esta acción constitucional no fue instituida para el cumplimiento de obligaciones dinerarias, sino para la satisfacción de los derechos fundamentales.

De este modo, la deuda del Estado es poner a los desplazados en condiciones dignas, no pagarles por su condición y la ausencia en el suministro oportuno de la atención humanitaria de emergencia constituye un daño consumado que no es posible satisfacer mediante esta acción constitucional.

4.2.6 Finalmente, esta Sala advierte que la negativa del amparo sustentado por el Juez Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, en el sentido de que por no aparecer “insinuado siquiera que la entidad accionada se ha negado a la prórroga de las ayudas solicitadas... los derechos invocados por la accionante no han sido vulnerados y tampoco se encuentran amenazados”, es censurable. Así el juez en uso de su actividad oficiosa y ante la ausencia de contestación de la demanda por parte de la entidad accionada, debió tomar en consideración que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional y que la acción de tutela busca el amparo de los derechos fundamentales, esto es, de bienes esenciales para la consecución de una vida digna, lo cual lo debía llevar a indagar acerca del suministro de la atención humanitaria de emergencia, más aún cuando no cuestionó la calidad de la accionante de persona desplazada por la violencia y la afirmación expuesta por ésta corresponde a una negación indefinida que invierte la carga de la prueba.

Así, el funcionario judicial no debió derivar la conclusión de que no se vulneró el derecho debido a que no hubo prueba de la negativa de suministro de las ayudas, pues de ello tampoco se deriva que se hubieren otorgado, de allí la importancia del uso que debía hacer de sus facultades oficiosas para constatar o no la vulneración de los derechos fundamentales.

#### 4.3 T- 2.206.643

4.3.1 Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio y Martha Cecilia Martínez Agudelo, afirmaron ostentar la condición de desplazados por la violencia inscritos en el sistema de información para la población

desplazada y señalaron que la entidad accionada vulneró sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital, debido a que solicitaron el suministro de la atención humanitaria de emergencia, sin que a la fecha la demandada haya procedido a responderles ni brindarles ningún tipo de ayuda y seguridad.

4.3.2 En el trámite de esta acción de tutela, esta Sala de Revisión consideró pertinente notificar a la entidad demandada las acciones de tutela presentadas por cada uno de los accionantes mencionados, al no obrar en los expedientes de primera instancia certificado de su comunicación, ni repuesta de la autoridad demandada a la solicitud de amparo impetrada. Empero, Acción Social en respuesta señaló que “las tutelas de la referencia fueron notificadas a la entidad y por ende contestadas a los respectivos despachos”.

En el trámite de esta acción constitucional se constató mediante información allegada por la autoridad accionada, previa solicitud de esta Sala de Revisión, que los accionantes son personas víctimas del desplazamiento forzado y que ha recibido algunos componentes de la atención humanitaria.

Igualmente señaló la accionada que:

4.3.2.1 A Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo “se dispuso a favor del núcleo familiar la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a CARMEN MANUELA GUTIERREZ CANTILLO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

4.3.2.2 A Julio Gilberto Cera Pacheco “se dispuso a favor del núcleo familiar... la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a JULIO GILBERTO CERA PACHECO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

4.3.2.3 A Claudia Patricia Vizcaino Palacio “se dispuso a favor del núcleo familiar... la

entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe CLAUDIA PATRICIA VIZCAINO PALACIO, que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009...a la Unidad de Atención y Orientación -UAO de Santa Marta”.

4.3.2.4 A Martha Cecilia Martínez Agudelo “se dispuso a favor del núcleo familiar... la entrega de la Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia relacionada a dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos (2) meses de alojamiento, razón por la cual le solicitamos respetuosamente que por intermedio de su despacho, se le informe a MARTHA CECILIA MARTÍNEZ AGUDELO que deberá acercarse a partir del treinta (30) de junio de 2009... a la Unidad de Atención y Orientación UAO de Santa Marta”.

Finalmente, mencionó que “el núcleo familiar de la accionante fue beneficiario del Programa de Generación de Ingresos de la Subdirección de Atención a la Población Desplazada... recibiendo el día 26 de Marzo de 2007 la suma de UN MILLÓN CIENTO SESENTA MIL PESOS (\$1.160.000.00) dentro de los componentes de emprendimiento. Dicho programa tiene como propósito la búsqueda del autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento”.

4.3.3 En virtud de lo expuesto, esta Sala de Revisión considera que a pesar de que se dispuso la entrega a los accionantes de diversos componentes de la atención humanitaria de emergencia, no obra constancia de que ésta hubiese sido efectivamente entregada, de lo que se deriva la vulneración a los derechos fundamentales de los accionantes y por ende el amparo de los mismos. En consecuencia, esta Sala ordenará a la entidad accionada que en el evento en que no lo hubiere hecho, realice la entrega a los demandantes en tutela de los mencionados componentes.

Asimismo, esta Sala advertirá a la entidad accionada que la obligación de suministro de la atención humanitaria de emergencia se ha de proveer hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia y por tanto se ordenará prestarle a los gestores del amparo el acompañamiento y el asesoramiento necesario para que puedan acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención, protección y estabilización socio económica en materia de desplazamiento.

4.3.4 Respecto de Martha Cecilia Martínez Agudelo, esta Sala de Revisión ordenará a la entidad accionada realizar un seguimiento de la suma entregada en marzo de 2007 dentro de los componentes de emprendimiento, el cual tiene como propósito la búsqueda del autosostenimiento de la población en situación de desplazamiento.

Ello por cuanto la víctima del desplazamiento forzado tiene el deber de colaborar en la mitigación de su daño a fin de que desaparezca ese estado de vulnerabilidad. En efecto al Estado le corresponde brindar la asistencia mínima al desplazado y otorgar programas para su desarrollo, esto es, concebir y ejecutar políticas y programas que le permitan al desplazado reconstruir su proyecto de vida y superar su condición de debilidad. De este modo, el desplazado asume un papel activo en la autoconstrucción de su dignidad.

4.3.5 Por último, esta Sala de Revisión advierte que es censurable la inactividad del Juez Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, debido a que no desplegó ninguna actividad probatoria oficiosa para determinar si fueron vulnerados o no los derechos de los accionantes, ignorando, como en el caso del juzgador anterior, que los accionantes son sujetos de especial protección constitucional, que su manifestación corresponde a una negación indefinida que invierte la carga de la prueba y que la acción de tutela pretende el amparo de los derechos fundamentales.

Adicionalmente, esta Sala reprocha que el juzgador de instancia se hubiera basado para la negativa del amparo de los derechos fundamentales en la ausencia de constancia de presentación del derecho de petición al que aluden los accionantes, ignorando el trasfondo de la problemática que encierra el desplazamiento forzado, esto es, la vulneración masiva de los derechos fundamentales.

#### 4.4 T- 2.214.482

4.4.1 Hernando Báez León solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a la vida y al mínimo vital presuntamente vulnerados por la entidad accionada, debido al no suministro de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a pesar de los requerimientos realizados para su consecución.

4.4.2 La entidad accionada, previa solicitud de información por parte de esta Sala de

Revisión, señaló que al accionante se le han entregado diversos componentes de la atención humanitaria de emergencia, realizándose el 20 de mayo de 2009 la entrega de un mes de arriendo y un mes de asistencia humanitaria y adujo que el 28 de agosto de 2008 se hizo entrega al demandante en tutela de la suma de \$1.5000.000 en razón a una solicitud de proyecto productivo.

4.4.3 Con base en lo precedentemente expuesto, esta Sala de Revisión considera que frente a la afirmación del accionante de que necesita el suministro de la atención humanitaria de emergencia y que es una persona de la tercera edad, la entidad accionada no logró desvirtuar el estado de necesidad en que éste se encuentra debido a su condición de persona víctima del desplazamiento forzado por la violencia, ya que sólo señaló las ayudas suministradas, afirmación que no le permite a esta Sala constatar que se haya cesado el estado de vulnerabilidad, por lo que, dando credibilidad a lo afirmado por el accionante, manifestación que está incurso en la evidente situación de vulnerabilidad que padecen estos sujetos de especial protección constitucional, esta Sala ordenará el amparo de los derechos fundamentales del accionante y consecuentemente ordenará el suministro de la atención humanitaria de emergencia que requiere.

4.4.4 Por lo expuesto, esta Sala revocará la providencia emitida por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá por medio del cual se negó el amparo de los derechos fundamentales del accionante y en su lugar, concederá su amparo y ordenará a la entidad demandada la prórroga al accionante de la atención humanitaria de emergencia.

Asimismo, advertirá al juzgador de primera instancia que la situación en que se encuentran las personas víctimas del desplazamiento forzado por la violencia, es una situación de evidente vulnerabilidad y de permanente transgresión de los derechos fundamentales que requiere de una actuación pronta y oportuna que implica la ineficacia de los mecanismos ordinarios de defensa ante la inminente constatación de un perjuicio irremediable que se deriva de la misma condición de sujeto especial de protección constitucional.

Igualmente esta Sala de Revisión ordenará a la entidad accionada realizar un seguimiento

de la suma entregada al accionante en razón a la solicitud de proyecto productivo, toda vez que la víctima del desplazamiento forzado tiene el deber de colaborar en la mitigación de su daño a fin de que desaparezca ese estado de vulnerabilidad. En efecto al Estado le corresponde brindar la asistencia mínima al desplazado y otorgar programas para su desarrollo, esto es, concebir y ejecutar políticas y programas que le permitan al desplazado reconstruir su proyecto de vida y superar su condición de debilidad. De este modo, el desplazado asume un papel activo en la autoconstrucción de su dignidad.

#### 4.5 T-2.300.579- T-2.300.580

4.5.1 María Elena Ospino Torres (T-2.300.579) y Carmen Cecilia Ternera García (T-2.300.580), cada una por separado, presentaron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al mínimo vital, vida, alimentación mínima, vivienda digna y estabilidad socioeconómica, como quiera, que, según adujeron, a pesar de que en varias oportunidades han solicitado las ayudas humanitarias, la entidad accionada se sustrae de sus responsabilidades, razón por la cual todavía no han logrado estabilizarse económicamente con su familia.

4.5.2 La entidad accionada a pesar de ser notificada de la acción de tutela no dio respuesta a la misma, ni tampoco presentó el informe requerido por esta Corporación mediante auto de 9 de julio de 2009.

4.5.3 De este modo, solicitada por esta Sala de Revisión la información pertinente en torno a la situación en que se encuentra María Elena Ospino Torres y Carmen Cecilia Ternera García, la entidad accionada no dio respuesta al requerimiento en el término dispuesto, por lo que aplicando la presunción de veracidad determinada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala considera como ciertas las afirmaciones aducidas por cada una de las accionantes, quienes allegaron prueba de su condición de persona desplazada por la violencia, por lo que se procederá a revocar la sentencia de primera instancia y en consecuencia se concederá el amparo de sus derechos fundamentales y se ordenará a la entidad accionada el suministro de los componentes de la atención humanitaria de emergencia.

4.5.4 Por último y similar a los supuestos de hecho analizados anteriormente, esta Sala

censura las consideraciones del juzgador de instancia que valieron para negar el amparo de los derechos fundamentales, estas son, que no se “demostró su condición de desplazado, como tampoco aportó memorial alguno sobre el derecho de petición ante el Coordinador de la Unidad Territorial del Magdalena”, y que “[e]n este evento no logró estructurarse la presunción de veracidad a que se refiere el artículo 20 del decreto 2591 de 1991, pues por parte del accionante no se vislumbra el menor esfuerzo probatorio por acreditar los elementos básicos de su solicitud de amparo”; al respecto esta Sala considera que i) cada una de las accionantes allegaron prueba siquiera sumaria de su condición de desplazadas (fl. 7 cdno. T-2.300.579, fl. 6 cdno. T-2.300.580) y ii) que a fin de estructurarse la presunción de veracidad de que trata el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991 no se parte del supuesto de una mínima actividad probatoria por parte del accionante, sino que ésta se estructura cuando pedido un informe por el juez de tutela la entidad accionada no da respuesta dentro del término dispuesto a lo solicitado, es decir, exige una mínima actuación por parte del juzgador de instancia, actitud que en este trámite no se vislumbró, ignorando el administrador de justicia la situación particular que encierra la condición de persona desplazada por la violencia y el objetivo de esta acción constitucional, cual es el amparo de los derechos fundamentales vulnerados.

#### IV. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

Primero: LEVANTAR el término para resolver el trámite de revisión suspendido por esta Sala mediante auto de 30 de abril de 2009 y 10 de julio de 2009.

Segundo: REVOCAR el fallo emitido el 2 de diciembre de 2008 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar por medio del cual se negó el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida de Carmen Dolores Vásquez de Arroyo, y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales solicitados por la accionante.

Tercero: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

Internacional, Acción Social, que en el término de tres (3) días contado a partir de la notificación de esta providencia proceda a prorrogar a Carmen Dolores Vásquez de Arroyo, la atención humanitaria de emergencia consistente en subsidios de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, que sean considerados como necesarios para garantizarle unas condiciones dignas de subsistencia.

Cuarto: REVOCAR el fallo emitido el 24 de noviembre de 2008 por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta por medio del cual se negó el amparo de los derechos fundamentales al mínimo vital y a la vida de Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio y Martha Cecilia Martínez Agudelo, y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales solicitados por los mencionados accionantes.

Quinto: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de cuarenta y ocho (48) hora, si aún no lo hubiere hecho, entregue a Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio y Martha Cecilia Martínez Agudelo los componentes de la atención humanitaria de emergencia que dispuso a ser entregados a cada uno de los accionantes y los cuales se encuentran descritos en la parte motiva de esta providencia.

Sexto: REVOCAR el fallo emitido el 16 de enero de 2009 por el Juzgado Treinta y Dos Administrativo del Circuito de Bogotá por medio del cual se resolvió negar la solicitud de amparo presentada por Hernando Báez León y en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales deprecados por el accionante.

Séptimo: En consecuencia, ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de tres (3) días contado a partir de la notificación de esta providencia proceda a prorrogar a Hernando Báez León, la atención humanitaria de emergencia consistente en subsidios de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, que sean considerados como

necesarios para garantizarle unas condiciones dignas de subsistencia.

Octavo: REVOCAR el fallo emitido el 16 de diciembre de 2008 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta, mediante el cual se negó el amparo de los derechos fundamentales de María Elena Ospino Torres, y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales solicitados por la accionante.

Décimo: REVOCAR la sentencia de 2 de diciembre de 2008 proferida por el Juzgado Cuarto Laboral el Circuito de Santa Marta, por medio de la cual se resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales de Carmen Cecilia Ternera García, y en su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales solicitados por la accionante.

Décimo primero: En consecuencia, ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de tres (3) días contado a partir de la notificación de esta providencia proceda a otorgar a Carmen Cecilia Ternera García, la atención humanitaria de emergencia consistente en subsidios de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio, que sean considerados como necesarios para garantizarle unas condiciones dignas de subsistencia.

Décimo segundo: ADVERTIR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que la obligación de suministro de la atención humanitaria de emergencia se ha de proveer hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia, esto es, hasta cuando los accionantes accedan a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto efectúe el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales.

Décimo tercero: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que en el término de treinta 30 días contado a partir de la notificación de esta providencia, preste a Carmen Dolores Vásquez de Arroyo, Carmen Manuela Gutiérrez Cantillo, Julio Gilberto Cera Pacheco, Claudia Patricia Vizcaino Palacio, Martha Cecilia Martínez Agudelo, Hernando Báez León, María Elena Ospino Torres y Carmen Cecilia Ternera García el acompañamiento y el asesoramiento necesario para que puedan acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de

atención, protección y estabilización socio económica en materia de desplazamiento.

Décimo cuarto: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que en el término de tres 3 días contado a partir de la notificación de esta providencia realice un seguimiento de la ayuda otorgada a Martha Cecilia Martínez Agudelo y Hernando Báez León para la búsqueda de su auto sostenimiento.

Décimo quinto: ADVERTIR al Juzgado Promiscuo del Circuito de El Carmen de Bolívar, al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santa Marta, al Juzgado Treinta y dos Administrativo del Circuito de Bogotá y al Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Santa Marta que el juez de tutela debe velar por el amparo de los derecho fundamentales y que en caso de duda acerca de la transgresión de éstos, ha de ejecutar de oficio las acciones tendientes para la adquisición de la certeza que guíe la resolución del asunto puesto a su consideración.

Décimo sexto: DAR por secretaría cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 C-548-97 reiterada en C-790-06

2 Ibídem.

3 T-864-99, T-835-00, T-1181-00, T-1088-01, T-042-05, entre otras.

4 El numeral 4 del artículo 37 del Código de Procedimiento Civil dispone que “Son deberes del juez:... 4. Emplear los poderes que este código le concede en materia de pruebas, siempre que lo considere conveniente para verificar los hechos alegados por las partes y evitar nulidades y providencias inhibitorias”.

El artículo 179 de la misma normatividad establece que “Las pruebas pueden ser decretadas a petición de parte o de oficio, cuando el magistrado o juez las considere útiles para la verificación de los hechos relacionadas con las alegaciones de las partes...”.

5 Por medio del cual se reglamenta la acción de tutela.

6 “ARTICULO 19. INFORMES. El juez podrá requerir informes al órgano o a la autoridad contra quien se hubiere hecho la solicitud y pedir el expediente administrativo o la documentación donde consten los antecedentes del asunto. La omisión injustificada de enviar esas pruebas al juez acarreará responsabilidad.

El plazo para informar será de uno a tres días, y se fijará según sea la índole del asunto, la distancia y la rapidez de los medios de comunicación.

Los informes se considerarán rendidos bajo juramento”.

7 “ARTICULO 20. PRESUNCION DE VERACIDAD. Si el informe no fuere rendido dentro del plazo correspondiente, se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

8 Ibídem.

9 ARTICULO 21. INFORMACION ADICIONAL. Si del informe resultare que son ciertos los hechos, podrá ordenarse de inmediato información adicional que deberá rendirse

dentro de tres días con las pruebas que sean indispensables. Si fuere necesario, se oirá en forma verbal al solicitante y a aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud, de todo lo cual se levantará el acta correspondiente de manera sumaria.

10 “ARTICULO 22. PRUEBAS. El juez, tan pronto llegue al convencimiento respecto de la situación litigiosa, podrá proferir el fallo, sin necesidad de practicar las pruebas solicitadas”.

11 T-835-00, T-741-04, T-601-05.

12 T-722-03, T-741-04.

13 T-864-99.

14 T-864-99, T-1181-00-T-042-05, T-131-07.

15 T-074-00.

16 T-1181-00.

17 “La función del juez de tutela de conformidad con el ordenamiento constitucional, conlleva para éste el cumplimiento de una serie de obligaciones legales que comprometen la conducta que se espera que realice en defensa de los derechos fundamentales, en esa forma por ejemplo, el juez de tutela debe asumir una posición activa en materia probatoria cuando la particularidad del caso así lo exijan, con el propósito de evitar la vulneración de los derechos de rango constitucional; así mismo, mantiene la competencia para asegurar el cumplimiento de sus fallos (artículo 27), en los eventos en que puede directamente emitir la orden y dictar el acto administrativo respectivo ( artículo 23), incluso cuenta con la posibilidad de sancionar por desacato al incumplido (artículo 52), y aún más puede prevenir a las autoridades públicas con el fin de que no vuelvan a incurrir en las acciones u omisiones que dieron lugar a la vulneración de los derechos (artículo 24)”. (T-042-05, cita a T-321-93, T-134-96, T-1181-01, T-1088-01, T-603-01, T-523-01 y T-586-02).

18 T-864-99, T-498-00.

19 T-476-08.

20 El artículo 1° de la Ley 387 de 1997 establece que “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” (Resalta la Sala) y los Principios Rectores de los desplazados internos lo define como “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligada a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” C-372-09.

21 T-302-03, T-025-04.

22 Su-1150-00.

23 C-278-07.

24 T-227-97.

25 SU-1150-00

26 T-215-02

27 T-025-04, C-278-07, T-139-07.

28 T-025-04.

29 Su-1150-00, T-721-03, T-025-04, T-821-07, T-800-07.

30 C-278-07.

31 T-025-04.

32 El artículo 3° de la Ley 387 de 1997 establece que “es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano” (Resalta la Sala).

33 Dentro de los principios rectores de los desplazamientos internos expuestos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el principio 3° establece “1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud” y el principio 25 establece que “25 1. La obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales...” (Subrayado fuera del texto). Estos principios la Corte Constitucional ha reconocido fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, “dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos”, por lo cual esta Corporación considera que “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado” (C-278-07, Su-1150-00).

34 T-285-08, T-800-07, Su-1150-00.

35 T-025-04, T-136-07, T-496-07.

36 T-025-04.

37 Esta disposición fue desarrollada por el Decreto 2569 de 2000 en los siguientes términos:

“Artículo 20. De la atención humanitaria de emergencia. Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. Se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia por espacio máximo de tres (3) meses, prórrogables excepcionalmente por otros tres (3) meses más. Artículo 21. Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prórrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad. La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.
3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.
4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo”.

Debido a la declaratoria de inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, en sentencia de tutela T-496-07 esta Corporación afirmó que había perdido ejecutoria los artículos del decreto, en razón a que los fundamentos jurídicos en que se basaba fueron declarados inconstitucionales y concluyó que “Acción Social deberá abstenerse de darle cumplimiento a estas normas so pena de incurrir en una vía de hecho”, así “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 este en condiciones de asumir su propio sostenimiento”, y en sentencia de tutela T-476-08 se adujo que “el decreto tan sólo relaciona de manera ilustrativa algunos eventos de especial protección, en los que se puede engendrar una situación de altísima vulnerabilidad que -por tanto- debe ser atendida con énfasis e intensidad por parte de la sociedad y el Estado. Otra interpretación, a partir de la cual se infiera que sólo pueden tener acceso a la prórroga las personas que se encuentren de manera estricta en cualquiera de esas situaciones, no solo sería contraria a la sentencia C-278 sino también a la Constitución Política...” y señaló que “en todo caso, sólo con el análisis de los elementos adscritos a cada caso en particular, puede evidenciarse si el afectado o los afectados han logrado alcanzar ‘condiciones de asumir su autosostenimiento’”.

38 T-025-04.