

Sentencia T-630-09

(Septiembre 15 de 2009; Bogotá DC)

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO DE PETICION-Resolución oportuna y de fondo

ACCION SOCIAL-Vulneración del derecho de petición por cuanto se abstuvo de resolver de manera clara, precisa y oportuna lo solicitado por la peticionaria sobre el acceso o no a la ayuda humanitaria de emergencia

DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO-Alcance

ESTADO-Tiene la obligación jurídica de atender a los desplazados de manera integral desde la ayuda humanitaria hasta la recuperación y estabilización socio-económica

ACCION DE TUTELA-Acción Social deberá conceder la ayuda humanitaria solicitada e incluir a la accionante y a los miembros del núcleo familiar a los programas de estabilización socioeconómica

Referencia: expediente T-2.267.749.

Demandante: Emilia Yepes Rocha.

Demandado: Agencia Presidencial para la Acción Social y

La Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrados de la Sala Quinta de Revisión: Mauricio González Cuervo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Nilson Pinilla Pinilla.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda y Pretensión¹.

La ciudadana Emilia Yepes Rocha interpuso acción de tutela a través de apoderado2, en los siguientes términos:

1.1.1. Derechos Fundamentales Invocados: Derechos a la vida, la igualdad, al mínimo vital, a la seguridad social, a la salud, protección especial a la población desplazada y de petición.

1.1.2. Conducta que Causa u Ocasiona la Vulneración: La falta de entrega de las ayudas humanitarias contempladas en la Ley 387 de 1997 por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social), al igual que la ausencia de contestación del derecho de petición elevado por la accionante el 10 de julio de 2008, en el que solicitaba la entrega de las ayudas.

1.1.3. Pretensión de la accionante: tutela de los derechos invocados en la presente acción, ordenando a Acción Social – Unidad Territorial Bolívar le otorgue la ayuda humanitaria de emergencia contemplada en la Ley 387 de 1997, al igual que otros componentes sobre los que afirma tener derecho, hasta que la accionante sea reubicada en una habitación o vivienda digna. Discrimina los componentes que solicita así:

“Tres (03) meses de asistencia alimentaria de manera indefinida, equivalente a 19 meses a la presentación de esta acción desde el año 2007 [...] para un valor en dinero por la suma de [...] (\$5,845.673.00)”3.

“Tres (03) meses de apoyo de Alojamiento Temporal Y suministro de Kits (Cocina, Habitación (sic) y Aseo), para un valor en dinero por la suma de [...] (\$692.250.00)”4.

“Tres (03) meses de apoyo de Transporte Temporal, para un valor en dinero por la suma de [...](\$692.250.00)”5.

Igualmente, se infiere de su relato de los hechos que busca que la entidad accionada conteste el derecho de petición elevado por ella el 10 de julio de 2008, por medio del cual solicitaba la provisión de las ayudas antes mencionadas.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. La accionante, madre de 3 hijos y cabeza de hogar, destacó que es oriunda del corregimiento de Manpujan, jurisdicción del municipio de María la Baja - Bolívar- y que sufrió desplazamiento forzado desde este municipio a la ciudad de Cartagena en el año 2007⁶, habiendo sido inscrita en el Sistema Único de Registro - SUR con el código No. 4270577. La accionante aportó con su acción de tutela el respectivo certificado expedido por Acción Social en el que consta que está incluida en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- junto con su núcleo familiar con fecha de valoración del 30 de Noviembre de 2007 y fecha de expedición del 27 de mayo de 2008⁷, al igual que un acta de declaración juramentada en donde consta la conformación de su grupo familiar⁹.

1.2.2. La accionante afirma haber acudido en repetidas ocasiones a los entes encargados de proveer las ayudas a la población desplazada, los que siempre le negaron la provisión de lo solicitado y, con ello, le impidieron el acceso a los elementos mínimos de supervivencia y reasentamiento, sobre los que considera tener un derecho adquirido¹⁰.

1.2.3. La accionante sostiene que se le han realizado varias visitas domiciliarias, pero la entidad siempre le manifiesta que deben volver a realizar visitas a su residencia¹¹ sin que se resuelva definitivamente sobre la provisión de las ayudas.

1.2.4. Como consecuencia de las reiteradas negativas y en ejercicio del derecho de petición, la accionante acudió a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional para solicitar las ayudas correspondientes. Según el relato de la accionante, hasta la fecha de interposición de la tutela no se le había contestado en uno u otro sentido¹². La accionante aportó copia del derecho de petición elevado ante Acción Social el 10 de Julio de 2008¹³, recibido por la entidad el 14 de julio de 2008, en el que solicitó se le expidiera un certificado donde constara la fecha en la que declaró ante esa entidad su calidad de desplazada y se le suministraran las ayudas de alimentación, alojamiento, arriendo, transporte, ubicación de vivienda, estabilidad socioeconómica y tierra¹⁴.

1.2.5. A pesar de sostener que el derecho de petición que elevó ante la entidad

accionada no fue respondido, la propia accionante aportó la contestación oportuna de Acción Social a la petición elevada por ella, en donde se le informó que esa entidad era la coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y que de acuerdo con la naturaleza de la ayuda se imponían diferentes respuestas, discriminándolas de la siguiente manera:

-. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, Acción Social sostuvo que “[e]n su caso específico iniciaremos nuestra gestión ante el Nivel Nacional de ACCION SOCIAL para tratar de dar cumplimiento a su petición; lo cual demandará un tiempo prudencial requerido en la aplicación de los procedimientos y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal”¹⁵. Frente a la Estabilización Socioeconómica, que comprende aspectos como salud, educación, vivienda, inserción a la dinámica productiva de la ciudad y generación de ingresos, sostuvo que estos eran de competencia de la administración municipal respectiva y determinó que “hacia ella debe dirigir sus peticiones”¹⁶, aunque había otros programas de ejecución conjunta con Acción Social a los que podía inscribirse directamente ante las Unidades de Atención y Orientación, como por ejemplo Familias en Acción. Igualmente destacó que otras entidades a las que podía acudir para solicitar las ayudas eran el SENA, el INCODER, el Banco Agrario, CORVIVIENDA, el ICBF y las Cajas de Compensación Familiar.

2. Respuesta del Accionado.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, no se pronunció dentro del proceso de tutela.

3. Decisión de Tutela Objeto de Revisión (Sentencia del Juzgado Quinto Administrativo de Cartagena del 9 de Marzo de 2009 por medio de la cual se denegó el amparo¹⁷).

La sentencia de primera instancia hizo un repaso de temas como la protección a la población desplazada, la ayuda humanitaria de emergencia, la inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y la inmediatez en la presentación de la acción.

Analizando el caso concreto, el juez consideró que la solicitud de amparo carecía del requisito de inmediatez puesto que la accionante había sido incluida en el sistema como

desplazada desde el año 2007 y había dejado transcurrir un lapso demasiado largo para acudir a las autoridades pertinentes o bien para interponer la acción de tutela.

La decisión aludida no se impugnó.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para la revisión del presente caso con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del 28 de mayo de 2009 de la Sala de Selección de Tutela Número Cinco de la Corte Constitucional por medio del cual se seleccionó el proceso.

2. Cuestión de constitucionalidad.

2.1. Procedencia de la tutela.

La Corte Constitucional ha analizado in extenso la procedencia de la tutela como mecanismo de protección de los derechos invocados por la población desplazada. Al respecto esta Corporación ha dicho que “debido a que no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población víctima del fenómeno del desplazamiento interno, la acción de tutela se revela como el mecanismo adecuado para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos”¹⁸. Además de lo anterior, la Corte Constitucional ha considerado que en atención a su desfavorable y angustiosa situación, los desplazados gozan de especial protección constitucional, por lo que el juez de tutela debe tener en cuenta tal consideración al momento de hacer el examen de procedibilidad de la acción.

La Corte ha señalado que “las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes”¹⁹.

Por otro lado, y dado que la principal razón esgrimida por el juez para denegar el amparo fue el incumplimiento del requisito de la inmediatez, debe reiterarse la jurisprudencia de esta Corporación según la cual “el desplazamiento forzado implica una masiva, sistemática y continua vulneración de los derechos fundamentales de sus víctimas, que sólo termina cuando éstas logran su restablecimiento social, económico, etc., una vez se ha producido su reubicación o han retornado a sus territorios de origen”²⁰ y que por lo tanto, en virtud de esa continuidad en la vulneración de los derechos de la población víctima de la violencia que permanece en situación de desplazamiento “existen casos en los que la tutela procede aunque los hechos que la originan hayan tenido lugar un largo tiempo atrás, si se constata que la vulneración de los derechos fundamentales del tutelante continúa, es decir, aún es actual, y no se ha configurado el fenómeno del daño consumado, de manera que el amparo resulta oportuno.”²¹²²

De acuerdo a lo anterior, y dado que la entidad accionada no ha probado que se hubiera producido el reasentamiento o el restablecimiento económico, debe presumirse que la accionante continúa teniendo la calidad de desplazada por la violencia y, del mismo modo, que la vulneración de sus derechos ha sido continua, por lo que no se puede hablar de incumplimiento del requisito de la inmediatez en la presentación de la tutela. Por ello, la presente acción de tutela es procedente y, en esa medida, el estudio de fondo de la cuestión planteada.

2.2. Problema de constitucionalidad.

Teniendo en cuenta la calidad de desplazado del peticionario, ¿Puede una respuesta en los términos antes descritos, referida a la provisión de las ayudas humanitarias de emergencia y de estabilización socioeconómica, entenderse satisfactoria del derecho de petición y de los derechos de la población desplazada?

2.3. Estructura del considerando.

Para resolver los anteriores problemas jurídicos se analizará en primera medida el tema del derecho de petición y los requerimientos que la respuesta del mismo ha de contener para entenderse satisfecho. Igualmente, se analizará la función del derecho de petición como herramienta necesaria para la realización de otros derechos, en especial los de la población desplazada. Finalmente, se revisará el tema del acceso de las víctimas del

desplazamiento a las ayudas que dispone el Estado para solucionar su situación, a la luz de la efectividad del derecho de petición.

3. La vulneración del derecho de petición de la accionante -persona desplazada-.

3.1. El derecho de petición invocado por la población desplazada.

3.1.1. El precepto constitucional contenido en el artículo 23 de la Carta Política otorga el derecho a la persona de “presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”. De acuerdo con esta definición, puede decirse que “[e]l núcleo esencial del derecho de petición reside en la [obtención de una] resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido”²³. En concordancia con lo anterior, es necesario destacar que no con cualquier comunicación devuelta al peticionario puede considerarse satisfecho su derecho de petición: una verdadera respuesta, si bien no tiene que ser siempre favorable a las pretensiones del peticionario, sí debe cumplir con los requisitos de ser oportuna, resolver de fondo lo solicitado de manera clara, precisa y congruente, además de ser puesta en conocimiento del peticionario²⁴.

En caso de que la entidad a la que se dirige el derecho de petición no fuere competente para resolver de fondo, debe aplicarse lo pertinente del Código Contencioso Administrativo²⁵, relativo al reenvío de la petición al funcionario que si lo fuere. Al respecto, esta Corporación dijo:

“Si al recibir un derecho de petición, la entidad se percató de su falta de competencia, es deber comunicárselo al peticionario dentro del término legal previsto y remitir la solicitud al funcionario competente. De esa manera se da una respuesta válida al derecho de petición. Sin embargo, la responsabilidad de dar una respuesta de fondo no desaparece. Es la entidad a la cual se le remitió la petición la que, en virtud de su competencia, debe dar una contestación satisfactoria dentro de los quince días posteriores al recibo de la remisión de la solicitud”²⁶.

3.1.2. Además de este contenido esencial, que ubica al derecho de petición como un derecho fundamental autónomo, esta dimensión se complementa con una adicional:

servir de instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales²⁷. Así, puede decirse que “[e]l derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión”²⁸, o incluso los derechos fundamentales de la población desplazada²⁹, a cuyo respecto esta Corporación ha manifestado:

“La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso ‘las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas.’ (Sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz).”³⁰ (se subraya).

3.1.3. Finalmente, la Corte Constitucional ha calificado la forma en que las instituciones encargadas de la provisión de ayudas y suministro de atención al desplazado deben contestar sus peticiones:

“Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, la informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento se seguirá para lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones

de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico”31.

3.2. El Caso Concreto frente al derecho de petición de la accionante.

3.2.1. El derecho de petición, fechado el 10 de julio de 2008, que aparece como recibido el 14 de julio de 2008, se encaminaba fundamentalmente a obtener la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia, de componentes de estabilización socioeconómica y la expedición de certificaciones que confirmaran su calidad de desplazada. Al respecto, el apoderado del accionante manifestó en el cuerpo de la acción de tutela que “[e]l día 10 de Julio (07) del año 2008, el(sic) accionante Solicito(sic) mediante memorial las ayudas humanitarias de emergencia a Acción Social, pero a la fecha de hoy no han respondido del derecho de petición, pese a los requerimientos hechos, violando el derecho de petición art. 23 C. N.”32. La accionante aportó una respuesta emitida por Acción Social fechada el 15 de julio de 2008 en la que el Coordinador de Atención a la Población Desplazada de la Unidad Territorial Bolívar, daba aparentemente una respuesta a las solicitudes realizadas en su derecho de petición. El texto relevante de dicho oficio, identificado con la radicación F-OAP-018-CAR-V04 es el siguiente:

“Cordial saludo:

Por medio de la presente estamos dando respuesta a Derecho de Petición radicado en nuestras oficinas relacionado entre otros aspectos a los siguientes temas: Alimentación, Alojamiento, Arriendo, Transporte y Ubicación de vivienda, Estabilidad Socioeconómica, Tierras etc.; al respecto me permito informar:

ACCION SOCIAL coordina el Sistema Nacional de Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia y efectúa acompañamiento y complementariedad a los Entes Territoriales en la Asistencia Humanitaria de Emergencia, además de tener la responsabilidad del Registro Unico (sic) de Población Desplazada.

En cuanto a sus peticiones le podemos responder de la siguiente manera:

- ASISTENCIA HUMANITARIA DE EMERGENCIA: Entendida, de acuerdo a la ley, como la

ayuda temporal encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada a fin de mitigar las necesidades básicas alimentarias, no alimentarias y de alojamiento temporal. En su caso específico, iniciaremos nuestra gestión ante el Nivel Nacional de ACCION SOCIAL para tratar de dar cumplimiento a su petición; lo cual demandará un tiempo prudencial requerido en la aplicación de los procedimientos y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Recalcamos, que la competencia y responsabilidad primaria está en cabeza de los Entes Territoriales

- ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA: En este aspecto confluyen varios componentes: salud, Educación, Vivienda, Inserción a la dinámica productiva de la ciudad, generación de ingresos; aspectos que son competencia de la Administración Municipal, y hacia ella debe dirigir sus peticiones. Sin embargo, ACCION SOCIAL apoya y acompaña al Ente Territorial con programas tales como Familias en Accion(sic), al cual usted puede inscribirse inmediatamente, ya que las inscripciones son permanentes; en la Unidad de Atención y Orientación (UAO) le indicaran el procedimiento a seguir. Otros Programas de apoyo son: la estrategia JUNTOS, programa PAI, y aspectos complementarios de Ayuda Humanitaria de Emergencia, Bancarización(sic), Micro crédito y Micro finanzas
- Otras entidades del Sistema a la cual(sic) también podría dirigir sus peticiones y de acuerdo al tema son: SENA- INCODER- BANCO AGRARIO-CORVIVIENDA- ICBF- Cajas de Compensación Familiar- "33

3.2.2. Analizando la respuesta dada a la petición elevada por la accionante, se puede verificar que la misma no cumple los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional:

-. En primera instancia, y frente a la solicitud de la accionante sobre la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia, la respuesta consistente en afirmar que "iniciaremos nuestra gestión ante el Nivel Nacional de ACCION SOCIAL para tratar de dar cumplimiento a su petición; lo cual demandará un tiempo prudencial requerido en la aplicación de los procedimientos y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. Recalcamos, que la competencia y responsabilidad primaria está en cabeza de los Entes Territoriales", no cumple con el requisito de servir como solución a la inquietud planteada por la accionante. Es necesario insistir que una comunicación en la "que en

dos líneas se le contesta que su solicitud está en trámite”³⁴ o se hace “una simple referencia, sin contenido, al trámite que se sigue”³⁵ no constituye una verdadera respuesta al derecho de petición. En este caso la respuesta al derecho de petición debía indicarle a la accionante si podía o no acceder a la ayuda humanitaria de emergencia solicitada, al igual que los procedimientos necesarios para definirla –como, por ejemplo, la visita para determinar la situación socio-económica de la peticionaria-, indicando el momento en que sería beneficiaria de la misma.

-. En este punto debe señalarse que si bien la comunicación indicó que la gestión tomaría tiempo, no se especifica con certeza cuándo se emitirá una respuesta definitiva, con lo que se desconoce lo dispuesto en la Sentencia T-025 de 2004 en la que se impone “informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud”.

-. La comunicación de Acción Social deja a la peticionaria atada a la voluntad del funcionario, quien solo se compromete a tratar de dar cumplimiento a lo pedido.

-. Igualmente, la entidad tanto en relación con la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia como de los componentes de estabilización socioeconómica, da a entender que ella no es la entidad obligada a entregarlas y que son las entidades territoriales las responsables primarias de las mismas, lo cual no sólo desconoce sus obligaciones frente al derecho de petición elevado por la accionante, sino su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD-.

3.3. Conclusión.

Acción Social ha vulnerado el derecho de petición de la accionante por cuanto se abstuvo de resolver de manera clara, precisa y oportuna lo solicitado por la peticionaria. Esto ha sido así porque: (i) omitió dar una respuesta de fondo a la solicitud de la accionante en torno a si podía acceder o no a la ayuda humanitaria de emergencia; (ii) al no haber sido posible dar respuesta de fondo en el término de 15 días frente a la ayuda de emergencia o la de estabilización socioeconómica, omitió precisar una fecha cierta en que se definiría la situación de la accionante frente a las mismas; (iii) no dio respuesta de fondo sobre la provisión de los componentes de la ayuda de estabilización

socioeconómica competencia de Acción Social, determinando de manera precisa si la accionante podía o no acceder a un determinado componente; (iv) respecto a los componentes de la ayuda de estabilización socioeconómica que requirieran de la participación de otras entidades del SNAIPD para su asignación definitiva, no remitió a dichos organismos la petición y tampoco agotó los trámites internos necesarios para su eventual provisión.

4. Los derechos de la población desplazada.

4.1. El derecho a la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia y de estabilización socioeconómica.

4.1.1. La jurisprudencia ha señalado que el desplazamiento forzado es un fenómeno derivado principalmente del conflicto armado interno que ha tenido graves implicaciones sociales, económicas y políticas, puesto que afecta desde hace décadas a grandes porciones de la población, especialmente la ubicada en las zonas rurales. La magnitud del fenómeno impulsó la expedición de la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, la protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos en la República de Colombia”, brindando el marco dentro del cual el Estado asume su responsabilidad frente al fenómeno y establece los mecanismos e instituciones necesarios para proveer las ayudas requeridas por la población afectada por el desplazamiento. Posteriormente, esta Corporación, en Sentencia T-025 de 2004, procedió a “declarar un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, como quiera que se observara ‘(...)’(1) la grave crisis humanitaria y la vulneración constante de los derechos de la población desplazada; (2) el aumento de acciones de tutela presentadas por desplazados a quienes les fue negada la ayuda de emergencia; (3) la omisión de las autoridades en adoptar los correctivos tendientes a mejorar el Sistema y garantizar los derechos de la población afectada; (4) la falta de recursos y de capacidad institucional para atender las contingencias y (5) a la connivencia de varias entidades estatales en las omisiones y acciones generadoras de la vulneración de los derechos de los desplazados (...)’36”37.

4.1.2. Frente a la situación de la población desplazada está claro que ni la

“incapacidad institucional para adelantar las diferentes políticas públicas encaminadas a atender la grave crisis humanitaria de la población desplazada, ni la falta de asignación de recursos para hacerle frente a tan compleja problemática, resultan ser obstáculos suficientes para que el Estado abandone sus deberes de garantía de efectividad de los derechos que se radican en cabeza de la población desplazada”³⁸ persistiendo “una obligación ineludible del Estado Colombiano, que mediante la adopción de medidas políticas, legislativas y administrativas, entre otras, debe procurar atenuar los efectos de la crisis brindando protección y asistencia a quienes se encuentren en situación de desplazamiento”³⁹.

4.1.3. La forma principal e inmediata de concretar esa obligación de parte del Estado frente a esta población, pasa por proveer una ayuda, tanto de emergencia -destinada a proveer los elementos básicos de subsistencia-, como de estabilización socioeconómica. Frente a la primera, que ha sido calificada como uno de los derechos mínimos de la población desplazada⁴⁰, “pretende, en términos del artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, cubrir, de forma temporaria e inmediata, las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, salud, atención psicológica, elementos de hábitat interno y salubridad pública de aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento”⁴¹. Inicialmente, en la Ley 387 de 1997 se preveía que la misma debía solamente entregarse por un plazo de tres meses prorrogables por un periodo igual, pero esta norma se declaró inexecutable en la Sentencia C-278 de 2007 que dijo lo siguiente:

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

La anterior decisión de constitucionalidad recogió muchos de los argumentos que desde el año 2004 había planteado la Sentencia T-025 de ese año, en la que se reconoció la “necesidad de seguir proveyendo ayuda humanitaria más allá de esos tres meses y

hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia”⁴². Lo anterior implica que la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia no depende del paso del tiempo, sino de una condición material, y que debe mantenerse “hasta que el afectado satisfaga realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda suplir sus necesidades básicas, esto es, que pueda asumir su autosostenimiento, a fin de que, gradualmente, logre imponerse a las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión propias del desplazamiento”⁴³.

4.1.4. Una vez cubierto este mínimo esencial, el desplazado debe iniciar el proceso de consolidación y estabilización socioeconómica a cargo del Estado, con el fin de lograr superar el estado de desprotección de manera definitiva. Por ende “se les deberá prestar toda la asesoría que sea necesaria con el fin de orientarlos en el acceso a las entidades tanto públicas como privadas y comunitarias que llevan a cabo planes, programas, proyectos y acciones específicas dentro del Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia”⁴⁴, con el fin de que el proceso para acceder a estos mecanismos sea lo más sencillo y expedito posible, todo ello con el fin de lograr una rehabilitación efectiva de la población desplazada.

4.2. El Caso Concreto frente a los derechos de la accionante en cuanto persona desplazada.

4.2.1. En el caso concreto, está claro que la accionante se encuentra en situación de desplazamiento, circunstancia probada no sólo por su relato, sino mediante la certificación de haber sido incluida en el RUPD⁴⁵. Igualmente, de acuerdo con su escrito de tutela, no ha recibido ayuda de ningún tipo, ni en la modalidad de ayuda de emergencia ni de estabilización socioeconómica, afirmación no controvertida por la entidad accionada. Lo anterior implica la necesidad de que el Estado, en ejercicio de sus competencias y a través de Acción Social, ordene la provisión de la ayuda humanitaria y, de otro lado, determine la elegibilidad de la accionante y su grupo familiar para participar en los diferentes programas tendientes a la estabilización socioeconómica, sin que esto signifique “alterar el orden en que serán entregadas las ayudas solicitadas ni [...tampoco...] desconocer los derechos de otros desplazados que no acudieron a la acción de tutela y que se encuentran, en igualdad de condiciones, a la espera de una respuesta de la entidad”⁴⁶.

4.2.2. En desarrollo de lo anterior, se impone la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia de manera inmediata, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, con el fin de que se garantice el derecho mínimo de la población desplazada a la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia. En este aspecto se seguirá la línea trazada por la Sentencia T-025 de 2004 en la que se determinó:

“Igualmente, en relación con las solicitudes de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la Red de Solidaridad Social, deberá adelantar las gestiones necesarias para que en un plazo no mayor de 8 días contados a partir de la notificación de la presente sentencia, se conceda efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada a los peticionarios”.

4.2.3. De otro lado, y frente a la provisión de ayudas de estabilización socioeconómica, se seguirá la vía de la respuesta al derecho de petición en el que se determinará de manera precisa la elegibilidad de la accionante en cada una de los componentes solicitados, cumpliendo con lo ordenado en la Sentencia T-025/2004. Al respecto la Corte dijo:

“En consecuencia, la Sala ordenará a las autoridades responsables de dar respuesta a las solicitudes de ayuda relativas al acceso a alguno de los programas de estabilización económica -trabajos temporales, proyectos productivos, capacitación, seguridad alimentaria, etc.- y de vivienda, que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, si no lo han hecho todavía, den respuesta de fondo a las solicitudes de los peticionarios, siguiendo los lineamientos descritos anteriormente en el párrafo 10.1.3.

4.3. Conclusión.

4.3.1. En el presente caso se logró establecer que Acción Social, al responder el derecho de petición elevado por la accionante el 10 de julio de 2009⁴⁷, desconoció su obligación de emitir una respuesta clara, precisa y congruente, con lo que afectó el núcleo esencial del derecho de petición. Como consecuencia de la vulneración de este derecho y dado el carácter de herramienta necesaria para la realización de otros derechos fundamentales, se privó a la accionante del acceso oportuno a las ayudas requeridas por ser víctima del desplazamiento.

4.3.2. Existe el deber del Estado de precisar, en virtud del derecho de petición, la procedencia de la provisión de ayudas y la fecha en que presuntamente esa solicitud va a ser contestada de fondo. Y teniendo en cuenta su naturaleza, procede en este caso ordenar su provisión de manera directa, puesto que exigir, de nuevo, el agotamiento del trámite ante la entidad de la petición elevada por la accionante, supondría una carga excesiva para ella, pues ya se logró probar su calidad de desplazada, único requisito para acceder a la ayuda humanitaria de emergencia.

4.3.3. En cuanto a las demás prestaciones solicitadas por la accionante, encaminadas primordialmente a lograr su estabilización socioeconómica, se ha optado por dar aplicación a lo ordenado en la jurisprudencia de esta Corporación, y deferir a la respuesta del derecho de petición la provisión de las mismas, dando oportunidad a las entidades encargadas de su provisión y coordinación para realizar los estudios del caso y emitir una respuesta de acuerdo a los mismos.

5. Razón de la decisión.

5.1. Reglas Aplicadas frente al derecho de petición.

Frente a la vulneración del derecho de petición se aplicaron las siguientes reglas referidas a la necesidad de una respuesta clara, oportuna y congruente:

5.1.1. El hecho de contestar un derecho de petición simplemente indicando el trámite interno que corresponde adelantarse no puede considerarse como una respuesta válida, y por ende, una contestación en estos términos vulnera el derecho de petición. Cabe recordar que el derecho de petición supone una resolución de fondo de lo planteado y no una simple referencia, sin contenido, al trámite que se sigue.

5.1.2. Si al recibir un derecho de petición la entidad se percata de su falta de competencia, es deber comunicárselo al peticionario dentro del término legal previsto y remitir la solicitud al funcionario competente.

5.1.4. Se tuvieron en consideración las reglas que sobre derecho de petición se incluyeron en la Sentencia T-025/2004 -que declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento-, referidas al contenido de las respuestas.

5.1.5. Finalmente se aplicó la noción según la cual el derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de otros derechos constitucionales.

5.2. Reglas Aplicadas frente a la vulneración de los derechos de la Población Desplazada.

5.2.1. La existencia de un estado de cosas inconstitucional frente a la situación del desplazamiento forzado.

5.2.2. La ayuda humanitaria de emergencia entendida como un derecho mínimo de la población desplazada, que no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable y debe entregarse hasta el momento en el cual se supere la situación de emergencia.

5.2.3. Existe una obligación de parte del Estado de contribuir activamente en un proceso de consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada, encaminada a su retorno en las condiciones iniciales o al restablecimiento definitivo de sus derechos en un nuevo territorio.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero. REVOCAR la decisión proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Cartagena, que resolvió negativamente la acción de tutela impetrada por la ciudadana Emilia Yepes Rocha contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional y en su lugar CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales de la accionante y su grupo familiar.

Segundo. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que en el término de 8 días contados a partir de la notificación del fallo, se conceda efectivamente, si aún no lo ha hecho, la ayuda humanitaria solicitada por la peticionaria Emilia Yepes Rocha, garantizándole la entrega completa de la misma, en los

términos previstos en la ley - alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado -, la cual será prorrogada hasta que la situación de extrema vulnerabilidad finalice o, sea superada, según lo dispuesto por la Sentencia C-278/0748.

Tercero. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que resuelva, dentro del mes siguiente a la notificación de esta Sentencia, si no lo ha hecho todavía, sobre la inclusión de la accionante a los programas de estabilización socioeconómica como Familias en Acción, la Estrategia JUNTOS, el Programa PAI, y aspectos complementarios de Ayuda Humanitaria de Emergencia como Micro crédito y Micro finanzas y cualquier otro programa del que pueda ser beneficiaria la accionante o los miembros de su núcleo familiar, siguiendo los lineamientos expuestos en el presente fallo y previo cumplimiento de parte de la accionante de los requisitos necesarios para acceder a los mismos.

Cuarto. ORDENAR a la Personería de Cartagena que verifique la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a la señora Emilia Yepes Rocha y a su núcleo familiar. Igualmente, que asista a la señora Emilia Yepes Rocha en los trámites necesarios para acceder a los componentes a los que se refiere el ordinal tercero de la parte resolutive de la presente Sentencia.

Quinto. Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, cópiese, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado Ponente

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Ver Folios 2 a 11, Cuaderno Principal.

2 Dr. Erlin Zader Medina Pérez

3 Folio 5, Cuaderno Principal.

4 Folio 5, Cuaderno Principal.

6 No se especifica una fecha exacta del desplazamiento. (Folio 2, Cuaderno Principal)

7 Folio 2, Cuaderno Principal.

8 Folio 9, Cuaderno Principal.

9 Folio 10, Cuaderno Principal.

10 Folio 2, Cuaderno Principal.

11 Folio 2, Cuaderno Principal.

12 Folio 2, Cuaderno Principal.

13 Folio 7, Cuaderno Principal.

14 Folio 7, Cuaderno Principal.

15 Folio 8, Cuaderno Principal.

16 Folio 8, Cuaderno Principal.

17 Folios 16 a 25, Cuaderno Principal.

18 Sentencia T-364/08

19 Sentencia T-821 de 2007, MP: Catalina Botero Marino. (Subrayas fuera del texto original)

20 Sentencia T-563 de 2005

21 Ver al respecto la Sentencia T-173 de 2002, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

22 Sentencia T-563 de 2005

23 Sentencia T-377/2000

24 Ver, entre otras, Sentencias T-047/2008, T-305/1997, T-490/1998 y T-180/2001

25 Código Contencioso Administrativo, Artículo 33: "FUNCIONARIO INCOMPETENTE. Si el funcionario a quien se dirige la petición, o ante quien se cumple el deber legal de solicitar que inicie la actuación administrativa, no es el competente, deberá informarlo en el acto al interesado, si éste actúa verbalmente; o dentro del término de diez (10) días, a partir de la recepción si obró por escrito; en este último caso el funcionario a quien se hizo la petición deberá enviar el escrito, dentro del mismo término, al competente, y los términos establecidos para decidir se ampliarán en diez (10) días".

26 Sentencia T-180 de 2001

27 Ver Sentencia T-047/08. Igualmente Sentencias T-481/92, T-159/93, T-056/94, T-076/95, T-275/97 y T-1422/00, entre otras. Así lo dispone el artículo 85 de la Constitución Política.

28 Sentencia T-047/2008

29 Al respecto ver la Sentencia T-025/2004, que realiza un extenso análisis sobre los derechos fundamentales afectados por la situación de desplazamiento.

30 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Aclaración de voto del Magistrado Jaime Araújo Rentería. Además de la Sentencia T-307 de 1999 a la que se hace referencia en esta cita, pueden verse las Sentencias T-1104 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-159 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz).

31 Sentencia T-025/2004

32 Folio 2, Cuaderno Principal (subrayas fuera del texto original).

33 Folio 8, Cuaderno Principal.

35 *Ibíd.*

36 Sentencia T-156 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

37 Sentencia T-868/2008

38 Sentencia T-364/2008

39 *Ibíd.*

40 *Ibíd.*

41 Sentencia T-868/2008

42 Sentencia T-605/2008

43 Sentencia T-364/2008

44 Sentencia T-605/2008

45 Folio 9, Cuaderno Principal.

46 Sentencia T-025/2004

47 Folio 7, Cuaderno Principal.