

Sentencia T-704/08

POBLACION DESPLAZADA-Contenido de derechos que integran el mínimo prestacional

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Parámetros sobre su entrega y prórroga

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Sujetos de especial protección

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Grupos de personas desplazadas que por sus especiales condiciones tienen derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Personas desplazadas discapacitadas tienen derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Mujeres víctimas del desplazamiento forzado tienen derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Presunción constitucional para prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Se exige decisión motivada para la suspensión de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Entrega tardía e incompleta de la ayuda humanitaria de emergencia desnaturaliza la provisión de este componente del sistema de atención

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Oportunidades de estabilización y autosostenimiento

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Madres cabezas de familia y mujeres de la tercera edad

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Vulneración al mínimo vital

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-No es aceptable que Acción Social no suministre integral y oportunamente

DESPLAZAMIENTO FORZADO Y AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-En el caso de madres que son cabeza de familia y mujeres de la tercera edad la ayuda humanitaria debe continuar hasta que ellas y las personas a su cargo puedan autosostenerse

Referencia: expedientes T-1863799, T-1863801, T-1863802 y T-1863803

Acción de tutela instaurada por Mariluz Polo Nieves y otros contra Acción Social - Unidad Territorial Cesar -

Magistrado Ponente:

Dr. MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá D.C., diez (10) de julio dos mil ocho (2008).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados, Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión de los fallos proferidos en los asuntos de la referencia, dentro de las acciones de tutela promovidas separadamente por Mariluz Polo Nieves, Arelys Esther Carrillo Vega, Edith del Carmen Tellez Guerrero y Silvia Rosa Silgado Baron contra Acción Social - Unidad Territorial Cesar -.

De manera preliminar debe anotarse que la Sala de Selección Numero Cuatro, a través de Auto del 11 de abril de 2008, decidió acumular los citados procesos por presentar unidad de materia, para que sean fallados en una sola sentencia.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico que suscita la presente acción de tutela ya ha

sido objeto de otros pronunciamientos por parte de esta Corporación, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional decide reiterar lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos. Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será motivada brevemente.¹

I. ANTECEDENTES

1. Demandas de tutela

* Expediente T-1863799

Mariluz Polo Nieves, de 34 años de edad, instauró acción de tutela contra Acción Social – Unidad Territorial Cesar – para que se protegieran sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana e integridad física.

El 12 de diciembre de 2007 la accionante interpuso la presente tutela en donde afirma que de acuerdo a la reciente sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el término de tres meses para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, es deber de la accionada suministrar la misma cuando se encuentre probada la afectación del mínimo vital del peticionario y su familia. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad accionada suministrar en forma continua las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

* Expediente T-1863801

Arelys Esther Carrillo Vega, de 31 años de edad, instauró acción de tutela contra Acción Social – Unidad Territorial Cesar – para que se protegieran sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana e integridad física.

La actora manifiesta que es una persona desplazada por la violencia y ha pedido a Acción Social en forma verbal y mediante derecho de petición elevado el 11 de abril de 2007,³ el suministro de la ayuda humanitaria. Sin embargo, la entidad accionada “ha respondido con

evasivas, diciendo: Que no tenemos derecho a más porque, según ellos, ya recibimos de esa entidad lo que nos corresponde”. La accionante agrega que es madre cabeza de familia con 6 menores de edad a su cargo y se encuentra desempleada. Aduce que su situación es precaria y carece de alimentos, vestido y vivienda.

El 3 de diciembre de 2007 la accionante interpuso la presente tutela en donde afirma que de acuerdo a la reciente sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexequible el término de tres meses para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, es deber de la accionada suministrar la misma cuando se encuentre probada la afectación del mínimo vital del peticionario y su familia. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad accionada suministrar en forma continua las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

* Expediente T-1863802

Edith del Carmen Téllez Guerrero, de 40 años de edad, instauró acción de tutela contra Acción Social - Unidad Territorial Cesar - para que se protegieran sus derechos fundamentales al mínimo vital, dignidad humana e integridad física.

La actora manifiesta que es una persona desplazada por la violencia y ha pedido a Acción Social en forma verbal y mediante derecho de petición elevado el 10 de abril de 2007,4 el suministro de la ayuda humanitaria. Sin embargo, la entidad accionada “ha respondido con evasivas, diciendo: Que no tenemos derecho a más porque, según ellos, ya recibimos de esa entidad lo que nos corresponde”. La accionante agrega que es madre cabeza de familia con 5 menores de edad a su cargo y se encuentra desempleada. Aduce que su situación es precaria y carece de alimentos, vestido y vivienda.

El 5 de diciembre de 2007 la accionante interpuso la presente tutela en donde afirma que de acuerdo a la reciente sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexequible el término de tres meses para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, es deber de la accionada suministrar la misma cuando se encuentre probada la afectación del mínimo vital del peticionario y su familia. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad accionada suministrar en forma continua las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

* Expediente T-1863803

La actora manifiesta que es una persona desplazada por la violencia y ha pedido a Acción Social en forma verbal y mediante derecho de petición elevado el 30 de mayo de 2007,5 el suministro de la ayuda humanitaria. Sin embargo, la entidad accionada “ha respondido con evasivas, diciendo: Que no tenemos derecho a más porque, según ellos, ya recibimos de esa entidad lo que nos corresponde”. La accionante agrega que es una anciana discapacitada en mal estado de salud, con menores de edad en su núcleo familiar y se encuentra desempleada. Aduce que su situación es precaria y carece de alimentos, vestido y vivienda.

El 28 de noviembre de 2007 la accionante interpuso la presente tutela en donde afirma que de acuerdo a la reciente sentencia de la Corte Constitucional que declaró inexecutable el término de tres meses para recibir la ayuda humanitaria de emergencia, es deber de la accionada suministrar la misma cuando se encuentre probada la afectación del mínimo vital del peticionario y su familia. En consecuencia, solicita se ordene a la entidad accionada suministrar en forma continua las ayudas humanitarias a las que tiene derecho.

2. Contestación de la entidad accionada

* Expediente T-1863799

La entidad accionada no contestó la tutela.

* Expediente T-1863801

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, mediante escrito dirigido al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, dio respuesta a la acción de tutela en donde manifestó que la actora se encuentra incluida en el RUPD desde el 25 de abril de 2002 y recibió asistencia humanitaria de emergencia básica el 20 de mayo de 2002 y “la ayuda

humanitaria de emergencia complementaria, ha sido gestionada de acuerdo a los parámetros internos de la entidad en el Nivel Nacional”.

Finalmente, señaló que la sentencia referida por la actora “no habló de la entrega de la ayuda humanitaria de manera permanente, ya que la entrega de la prórroga de la misma sigue sujeta a ciertos requisitos y a la valoración de cada caso y las condiciones de vulnerabilidad que rodean al mismo”.

* Expediente T-1863802

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, mediante escrito dirigido al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, dio respuesta a la acción de tutela en donde manifestó que la actora se encuentra incluida en el RUPD desde el 15 de agosto de 2003. Agregó que “de acuerdo a la información suministrada por la Unidad Territorial Cesar, comunico al despacho que la ayuda humanitaria ha sido gestionada de acuerdo a los parámetros internos de la entidad en el Nivel Nacional”.

Finalmente, señaló que la sentencia referida por la actora “no habló de la entrega de la ayuda humanitaria de manera permanente, ya que la entrega de la prórroga de la misma sigue sujeta a ciertos requisitos y a la valoración de cada caso y las condiciones de vulnerabilidad que rodean al mismo”.

* Expediente T-1863803

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, mediante escrito dirigido al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, dio respuesta a la acción de tutela en donde manifestó que la actora se encuentra incluida en el RUPD desde el 18 de octubre de 2001. Agregó que “recibió asistencia humanitaria por el periodo de 3 meses el 13 de mayo de 2005. Frente a las ayudas pendientes se gestionaron las mismas de acuerdo a los parámetros internos en el Nivel Nacional”.

Finalmente, señaló que la sentencia referida por la actora “no habló de la entrega de la

ayuda humanitaria de manera permanente, ya que la entrega de la prórroga de la misma sigue sujeta a ciertos requisitos y a la valoración de cada caso y las condiciones de vulnerabilidad que rodean al mismo”.

3. Decisiones de Instancia

* Expediente T-1863799

Primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar denegó el amparo mediante sentencia proferida el 18 de enero de 2008. El juez de tutela argumentó: “(...) tal y como lo expresó la apoderada de la entidad accionada en la contestación que hizo de la acción, la entidad que representa si ha entregado la ayuda humanitaria de emergencia a la accionante (...) el 13 de mayo de 2005 (...). Positiva la intención que tienen los representantes del ente encargado de acceder a la prórroga de la ayuda humanitaria a que tiene derecho la señora Silvia Rosa Salgado Baron” (sic).

Añadió el a-quo que la actora no demostró la calidad de desplazada ni su inscripción en el RUPD, así como tampoco probó que haya solicitado a Acción Social la ayuda humanitaria. Esta sentencia no fue impugnada.

* Expediente T-1863801

Primera Instancia

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar denegó el amparo mediante sentencia proferida el 19 de diciembre de 2007. Argumentó el juez de tutela que se deben respetar los turnos asignados para entregar las ayudas. Señaló que mediante la acción de tutela no se puede ordenar el pago de la ayuda humanitaria, pues se quebrantaría el derecho a la igualdad de las personas que han solicitado la ayuda con anterioridad. Finalmente agregó que no se demostró que la actora o su núcleo familiar estén en un riesgo inminente,

ni que se hayan cumplido los requisitos para obtener el beneficio pedido. Esta sentencia no fue impugnada.

* Expediente T-1863802

Primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar denegó el amparo mediante sentencia proferida el 19 de diciembre de 2007. El juez de tutela indicó que “no queda demostrado la violación por parte del ente accionado de los derechos constitucionales fundamentales invocados, por el contrario de las pruebas traídas al plenario se colige que la señora EDITH DEL CARMEN TELLEZ GUERRERO se encuentra incluida en el sistema de información de la población desplazada, por lo tanto, ella y su grupo familiar tienen derecho a los beneficios de ley contemplados para las personas en condiciones de desplazamiento”.

Señaló también que mediante la acción de tutela no se puede ordenar el pago de la ayuda humanitaria, pues se quebrantaría el derecho a la igualdad de las personas que han solicitado la ayuda con anterioridad. Finalmente agregó que no se demostró que la actora o su núcleo familiar estén en un riesgo inminente, ni que se hayan cumplido los requisitos para obtener el beneficio pedido. Esta sentencia no fue impugnada.

* Expediente T-1863803

Primera instancia

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar denegó el amparo mediante sentencia proferida el 13 de diciembre de 2007. Indicó el juez de tutela que la entidad accionada ha entregado la ayuda humanitaria a la accionante. Añade que “no queda demostrado la violación por parte del ente accionado de los derechos constitucionales fundamentales invocados, por el contrario de las pruebas traídas al plenario se colige que la señora SILVIA ROSA SALGADO BARON se encuentra incluida en el sistema de información de la población desplazada, por lo tanto, ella y su grupo familiar tienen derecho a los beneficios

de ley contemplados para las personas en condiciones de desplazamiento”.

Señaló también que mediante la acción de tutela no se puede ordenar el pago de la ayuda humanitaria, pues se quebrantaría el derecho a la igualdad de las personas que han solicitado la ayuda con anterioridad. Finalmente agregó que no se demostró que la actora o su núcleo familiar estén en un riesgo inminente, ni que se hayan cumplido los requisitos para obtener el beneficio pedido. Esta sentencia no fue impugnada.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial reseñada, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Segunda de Revisión resolver la siguiente pregunta: ¿Vulneró Acción Social - Unidad Territorial Cesar - el derecho fundamental al mínimo vital de las accionantes, quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, al no suministrar la ayuda humanitaria de emergencia o hacerlo de manera parcial, a pesar de que las actoras han elevado múltiples peticiones para obtener la referida ayuda?

1. La protección especial de los derechos de las personas desplazadas por la violencia. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido con toda claridad que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado adquieren, por sus condiciones de especial

vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos constitucionales, el estatus de sujetos de especial protección constitucional, el cual impone a las autoridades competentes el deber perentorio de atender sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad. Además, se ha aceptado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y expedito para la protección de sus derechos fundamentales, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.⁶

En la sentencia T-025 de 2004, M.P, Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno en el país, se explicaron así las razones por las cuales las víctimas de este fenómeno se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad que les confiere el carácter de sujetos de especial protección constitucional:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’⁷ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁸, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁹ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’¹⁰. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’¹¹, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición

de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’¹². Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que ‘si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial’. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’¹³, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’¹⁴’.¹⁵

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional también reconoció que “existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación.” Por lo anterior, la Corte precisó el contenido de los derechos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado interno, e incluyó, entre otros:

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

1. Contenido y alcance de la ayuda humanitaria de emergencia a sujetos de especial protección. Reiteración de jurisprudencia.

El Decreto 2569 de 2000 estableció el contenido y alcance del derecho de la población desplazada a recibir la ayuda humanitaria de emergencia y en su artículo 20 la definió como “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”. En el artículo 17 del citado Decreto¹⁶, se estableció que una vez la persona haya sido inscrita en el RUPD tendrá derecho a recibir la ayuda humanitaria de emergencia por el término de 3 meses prorrogables por otros 3 más. El artículo 22¹⁷ definió los montos de la ayuda humanitaria de emergencia y en el artículo 23¹⁸ se establecieron las reglas para el manejo de la atención humanitaria de emergencia.

La jurisprudencia constitucional también se ha ocupado del tema y ha establecido algunos parámetros sobre su entrega y prórroga. En la sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que la entrega de la ayuda humanitaria hace parte del catálogo de derechos mínimos de la población desplazada, pues constituye una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital. En relación con el término por el cual se entrega la ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de la misma, en sentencia C-278 de 2007, M.P, Nilson Pinilla Pinilla, esta Corporación precisó: “(...) 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”, por lo que dicha ayuda deberá entregarse y prorrogarse hasta que la persona desplazada esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.¹⁹

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria de emergencia que deben recibir sujetos de especial protección, la Corte ha señalado una serie de pautas tendientes a

garantizar los derechos fundamentales de esta población de manera inmediata y acorde a sus necesidades especiales, tal como lo señala el numeral 2º del 4º principio rector de los desplazamientos internos: "(...) Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con hijos pequeños, las mujeres cabeza de familia, las personas con discapacidades y las personas de edad, tendrán derecho a la protección y asistencia requerida por su condición y a un tratamiento que tenga en cuenta sus necesidades especiales".

En efecto, en la sentencia T-025 de 2004, la Corte indicó que existen dos grupos de personas desplazadas que por sus especiales condiciones tienen derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: "se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad".

En sentencia T-688 de 2007, M.P, Nilson Pinilla Pinilla, caso en el que la Corte estudió la situación de una persona desplazada discapacitada que solicitaba la prórroga de la ayuda humanitaria, se indicó: "Hoy por hoy, siguiendo los lineamientos de la ya citada sentencia C-278 de abril 18 de 2007, en cuanto la ayuda humanitaria debe observar la verdad material y los objetivos señalados y no puede estar sujeta a plazos inexorables, aparece sin justificación que la entidad demandada se oponga a continuar apoyando al señor José Alonso Sarmiento Cardozo y a su núcleo familiar, por el solo argumento de la temporalidad de la ayuda, sabiendo que es real su condición de desplazado, hallándose inscrito en el correspondiente Registro Único, tratándose además de una persona discapacitada".²⁰

Recientemente, en el Auto 092 de 2008, la Corte analizó la situación de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado y estudió las circunstancias especiales que rodean a las mujeres cabeza de familia en tanto grupo especialmente protegido por la precariedad de las condiciones de vida que deben afrontar. En relación a la ayuda humanitaria de emergencia, se indicó en esta providencia: "(...) la reticencia estructural del sistema a otorgar la prórroga

de la Ayuda Humanitaria de Emergencia a las mujeres cabeza de familia o vulnerables que, por sus especiales condiciones de debilidad, tienen derecho a la misma, es una violación de su derecho básico a recibir asistencia humanitaria mientras duren sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión”.²¹

Así mismo, la Corte estableció la presunción constitucional de prorrogar automáticamente la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, lo que implica que “dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga”.²²

1. Casos Concretos

De acuerdo a las anteriores consideraciones, procede esta Sala a determinar si Acción Social - Unidad Territorial Cesar - ha vulnerado los derechos fundamentales de las accionantes al no suministrarles en forma completa y oportuna la ayuda humanitaria de emergencia. En primer lugar, es importante resaltar que las accionantes son sujetos de especial protección constitucional, pues en tres casos las actoras son madres cabezas de familia y en uno se trata de una mujer de la tercera edad.

En efecto, en el expediente T-1863799, la accionante, Mariluz Polo, es madre cabeza de familia de cinco menores de edad y según su declaración no ha recibido ningún tipo de ayuda, afirmación que no fue controvertida por la entidad accionada quien no respondió la tutela. En el expediente T-1863801 la actora es Arelys Carrillo quien es madre cabeza de familia de seis menores de edad y según Acción Social, “recibió asistencia humanitaria de emergencia el 20 de mayo de 2002”. En el expediente T-1863802, la actora, Edith Téllez, es madre cabeza de familia de 5 menores de edad y según Acción Social “la ayuda humanitaria ha sido gestionada de acuerdo a los parámetros internos de la entidad en el Nivel Nacional”. En el expediente T-1863803, la accionante, Silvia Rosa Silgado, es una persona de la tercera

edad que sufre de problemas en la rodilla izquierda que le dificultan los desplazamientos²³. De acuerdo a lo señalado por Acción Social, la actora “recibió asistencia humanitaria por el periodo de 3 meses el 13 de mayo de 2005”.

Esta Sala observa que Acción Social no ha entregado la ayuda humanitaria de emergencia a las accionantes o la ha suministrado de forma parcial, situaciones que contribuyen a perpetuar la etapa de emergencia del desplazamiento, toda vez que las actoras son sujetos de especial protección constitucional y se encuentran en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital, pues son madres cabeza de familia que tienen a su cargo el cuidado y manutención de sus hijos, y en el caso de la señora Silvia Rosa Salgado, se debe tener presente que se trata de una mujer de la tercera edad con problemas de salud.

Así las cosas, no es aceptable que Acción Social no suministre integral y oportunamente la ayuda humanitaria de emergencia a la que tienen derecho las accionantes, quienes se encuentran inscritas en el RUPD desde hace varios años.²⁴ La Ley 387 de 1997 en su artículo en su artículo 15 indica: “Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”. Por su parte, el artículo 1 del Decreto 2569 de 2000 señala como una de las funciones de la Red de Solidaridad Social: “(...) e) Promover y coordinar la adopción por parte de las autoridades nacionales y locales de medidas humanitarias, de manera tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a la población desplazada”.

En el mismo sentido, la Corte ha señalado que la entrega tardía e incompleta de la ayuda humanitaria de emergencia “desnaturaliza la provisión de este componente del sistema de atención a la población desplazada, puesto que no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a una forma de asistencialismo para paliar necesidades básicas insatisfechas”.²⁵

De otra parte, llama la atención de esta Sala de Revisión el prolongado periodo de

dependencia asistencialista a lo largo del cual el estado ha mantenido a las actonas quienes fueron desplazadas desde hace más de cinco años. Es importante reiterar, que si bien la atención a la población desplazada tiene en una primera etapa un componente asistencialista en donde el Estado suministra unas ayudas humanitarias de emergencia, este periodo no puede prolongarse indefinidamente, ya que es necesario pasar a una segunda etapa de autosostenimiento en donde el Estado tiene el deber de facilitar la creación de oportunidades de estabilización para que las personas desplazadas generen autónomamente sus ingresos para que puedan vivir dignamente por sí solas.²⁶ Para tal fin, el Estado debe identificar las condiciones y necesidades específicas de cada desplazado mediante visitas y entrevistas que le permitan conocer la situación real de cada uno de ellos. Sin embargo, esto no debe ser un obstáculo o un requisito para entregar las ayudas a las que tiene derecho la población desplazada, pues de no ser posible el inicio de la etapa de autosostenimiento, el Estado debe proveer las respectivas ayudas humanitarias.

Por todo lo anterior, esta Sala de Revisión concluye que Acción Social vulneró el derecho al mínimo vital de las accionantes quienes son personas desplazadas por la violencia y sujetos de especial protección constitucional, al no entregar completa y oportunamente la ayuda humanitaria de emergencia a la que tienen derecho. En consecuencia, esta Sala revocará los fallos de instancia, y en su lugar, concederá las tutelas, y por tanto, ordenará a Acción Social - Unidad Territorial Cesar -, que en el término de 15 días calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia, entregue a las accionantes de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentren en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Además, deberán programarse visitas a las tutelantes con el fin de identificar las alternativas de autosostenimiento que les permitirían vivir dignamente a ellas y sus familias, para que pasen a la siguiente etapa de protección. Advierte la Corte que esta visita no tiene como finalidad quitarles la ayuda humanitaria, la cual debe continuar hasta que las tutelantes y las personas a su cargo puedan autosostenerse para lo cual el Estado debe cumplir sus responsabilidades de conformidad con las normas especiales sobre atención a desplazados.

I. DECISION

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia del dieciocho (18) de enero de dos mil ocho (2008), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho fundamental al mínimo vital de la señora Mariluz Polo Nieves.

Segundo.- ORDENAR a Acción Social – Unidad Territorial Cesar -, que en el término de 15 días calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia, entregue a la señora Mariluz Polo Nieves de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentren en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Tercero.- REVOCAR la sentencia del diecinueve (19) de diciembre de dos mil siete (2007), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho fundamental al mínimo vital de la señora Arelys Esther Carrillo Vega.

Cuarto.- ORDENAR a Acción Social – Unidad Territorial Cesar -, que en el término de 15 días calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia, entregue a la señora Arelys Esther Carrillo Vega de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentren en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Quinto.- REVOCAR la sentencia del diecinueve (19) de diciembre de dos mil siete (2007), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho fundamental al mínimo vital de la señora Edith Del Carmen Téllez Guerrero.

Sexto.- ORDENAR a Acción Social - Unidad Territorial Cesar -, que en el término de 15 días calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia, entregue a la señora Edith Del Carmen Téllez Guerrero de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentren en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Séptimo.- REVOCAR la sentencia del trece (13) de diciembre de dos mil siete (2007), proferida por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, y en su lugar CONCEDER la tutela al derecho fundamental al mínimo vital de la señora Silvia Rosa Silgado Barón.

Octavo.- ORDENAR a Acción Social - Unidad Territorial Cesar -, que en el término de 15 días calendario contados a partir de la notificación de la presente providencia, entregue a la señora Silvia Rosa Silgado Barón de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentren en condiciones de asumir su autosostenimiento.

Noveno.- LIBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí establecidos.

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

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Magistrado Ponente

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden “ser brevemente justificadas”. Así lo ha hecho en varias ocasiones, entre ellas, por ejemplo, en las sentencias T-549 de 1995 (MP Jorge Arango Mejía), T-396 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), T-054 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-392 de 2004 (MP Jaime Araujo Rentería), T-325 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil) y T-390 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

2 Folio 11 del expediente.

3 Folio 12 del expediente.

4 Folio 12 del expediente.

5 Folio 11 del expediente.

6 Ver entre otras las sentencias T-740 de 2004 y T-1076 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-175 de 2005, MP: Jaime Araujo Rentería; T-1094 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-563 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-882 y T-1144 de 2005, MP: Álvaro Tafur Galvis y T-468 de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

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

8 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el

empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

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

10 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. (...)

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

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

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

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

15 Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

16 ARTICULO 17. ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA. Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda, que con ocasión a la condición de desplazado adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado.

17 ARTICULO 22. MONTOS DE LA AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA. En atención a los principios de solidaridad y de proporcionalidad, la Red de Solidaridad Social destinará de los recursos que para tal fin reciba del presupuesto nacional y de manera proporcional al tamaño y composición del grupo familiar, un monto máximo equivalente en bienes y servicios, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, así:

1. Para alojamiento transitorio, asistencia alimentaria y elementos de aseo personal hasta una suma máxima mensual equivalente a 1,5 salarios mínimos mensuales legales vigentes,

otorgada por espacio de tres meses.

2. Para utensilios de cocina y elementos de alojamiento, otorgados por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.

3. Para transporte, otorgado por una sola vez, hasta una suma máxima equivalente al 50% del salario mínimo mensual legal vigente.

18 ARTICULO 23. DE LAS REGLAS PARA EL MANEJO DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. El Gobierno Nacional podrá celebrar convenios con organizaciones no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de

emergencia. Las autoridades departamentales, distritales y municipales serán responsables de solicitar y gestionar de manera urgente la ayuda humanitaria, y de incluir en sus presupuestos los recursos para atender las obligaciones que con ocasión a tal atención se generen, de conformidad con las normas vigentes sobre el particular.

19 En la sentencia C-278 de 2007, M.P, Nilson Pinilla Pinilla, la Corte resolvió: “Primero. Declarar INEXEQUIBLES las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, contenidas en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y EXEQUIBLE el resto del párrafo, en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”.

21 Auto 092 de 2008, M.P, Manuel José Cepeda Espinosa.

22 Idem.

23 Folios 5 y 6 del expediente.

24 Arelys Esther Carrillo está incluida en el RUPD desde el 25 de abril de 2002, Edith Del Carmen Téllez Guerrero está incluida en el RUPD desde el 15 de agosto de 2003, Silvia Rosa Silgado está incluida en el RUPD desde el 18 de octubre de 2001. No se tiene la fecha exacta de inclusión de Mariluz Polo Nieves en el RUPD ya que Acción Social no contestó la tutela.

25 Auto 092 de 2008, Anexo II, M.P, Manuel José Cepeda Espinosa.

26 En sentencia T-025 de 2004, M.P: Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señaló: “el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados”.