

Sentencia T-719/08

ACCION DE TUTELA TRANSITORIA-Protección de derechos fundamentales de la población desplazada

POBLACION DESPLAZADA-Resulta desproporcionado exigirle el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la tutela

POBLACION DESPLAZADA-Derecho a la subsistencia digna no puede estar condicionado a un plazo fijo

POBLACION DESPLAZADA-Derechos mínimos que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades

Referencia: expedientes T- 1879495 y T-1888813 (acumulados).

Acciones de tutela instauradas por Luz Enith Ballena Botello y Deici Margarita de la Cruz Pérez, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de julio de dos mil ocho (2008).

La Sala Séptima de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Clara Inés Vargas Hernández, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión de los fallos adoptados en sentencias únicas de instancia por los Juzgados Cuarto Penal del Circuito de Valledupar (T-1879495) y Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad (T-1888813), dentro de la acciones de tutela promovidas por Luz Enith Ballena Botello y Deici Margarita de la Cruz Pérez, contra Acción

Social, oficina de Valledupar.

Los expedientes arribaron a la Corte Constitucional por remisión efectuada por la secretaria de los mencionados Juzgados, en virtud de lo ordenado por el inciso final del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala Quinta de Selección de tutelas de esta corporación eligió y acumuló estos asuntos para revisión, el 20 de mayo de 2008.

I. ANTECEDENTES.

Luz Enith Ballena Botello (expediente 1879495) y Deici Margarita de la Cruz Pérez (1888813), presentaron acciones de tutela por separado, en diciembre 14 de 2007 y noviembre 19 de 2007, respectivamente, ante el reparto de los Jueces del Circuito Judicial de Valledupar, contra Acción Social.

A. Hechos.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional Acción Social, negó las solicitudes elevadas por las actoras, encaminadas a obtener la prórroga de la ayuda humanitaria a que según ellas tienen derecho por ser desplazadas, razón por la cual interpusieron sendas demandas de tutela, al considerar que la entidad les está vulnerando derechos fundamentales.

B. Hechos y relato contenido en las demandas.

Las acciones de tutela fueron elaboradas en forma similar, variando sólo el nombre de la demandante y la fecha de presentación de la tutela. Los hechos que dieron origen son semejantes y pueden resumirse de la siguiente manera:

Señalan las accionantes que son desplazadas por la violencia, motivo por el cual elevaron en forma individual un derecho de petición a Acción Social, oficina de Valledupar, solicitando que les suministren ayuda humanitaria, pero obtuvieron respuesta negativa, al argumentar la entidad que “no tenemos derecho a más, porque según ellos, ya recibimos de esa entidad todo lo que nos correspondía, cuando no es así”.

Sostienen que se encuentran viviendo en condiciones de alta miseria y carecen de alimentos, vestido, vivienda básica y empleo, existiendo menores de edad de por medio, lo cual hace

más precaria cada situación.

De tal manera, estiman que se les está vulnerando sus derechos fundamentales, al no entregarles la ayuda humanitaria que necesitan para subsistir.

C. Respuesta del Asesor Jurídico de Acción Social.

El Asesor con Funciones de Coordinador Cesar de la entidad accionada, asevera que la entrega de prórrogas no es automática y cada caso se debe someter a una valoración individual.

Tal prórroga es excepcional y se aplica exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población, 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, que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, habiendo sido reportada tal circunstancia en dicha 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 anteriores.

D. Documentos relevantes allegados en fotocopia.

1. Expediente T- 1879495.

- a. Cédula de ciudadanía de Luz Enith Ballena Botello, que indica como fecha de nacimiento

octubre 22 de 1966 (f. 4 cd. inicial respectivo).

b. Certificado expedido por el Asesor con funciones de Coordinador de la Unidad Territorial Cesar, en el cual consta que la actora y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el sistema de información de población desplazada y tienen derecho a los beneficios que la ley contempla a las personas en condiciones de desplazamiento (f. 5 ib.).

2. Expediente T-1888813.

a. Registro Civil de Nacimiento de Deici Margarita de la Cruz Pérez, nacida en abril 24 de 1991 (f. 4 cd. inicial respectivo).

b. Certificado expedido por el Asesor con funciones de Coordinador de la Unidad Territorial Cesar, en el cual consta que la actora y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el sistema de información de población desplazada y tienen derecho a los beneficios que la ley contempla para las personas en condiciones de desplazamiento (f. 5 ib.).

c. Certificado de nacido vivo suscrito por el médico rural del hospital de San José de Becerril (Cesar), donde se constata que Deici Margarita de la Cruz Pérez es la mamá de un bebe nacido en noviembre 13 de 2007 (f. 6 ib.).

E. Fallos únicos de instancia.

1. T-1879495.

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar, mediante sentencia de enero 23 de 2008, no otorgó el amparo solicitado al considerar que a la accionante y su núcleo familiar sí fueron incluidos “desde el 11 de diciembre de 2000, en el Registro Único de Población Desplazada”, a consecuencia de lo cual han recibido los beneficios que les otorga el Estado, “como la asistencia humanitaria de emergencia entregada en el segundo semestre de 2004 y adicionalmente fue remitida al INURBE, para que recibiera un subsidio de vivienda de \$ 4.475.000” (f. 25 ib.).

Agregó que a la demandante se le ha otorgado la ayuda prevista en la Ley 387 de 1997,

creada para auxiliar o socorrer esta población, que es una de las más golpeadas en el país, pero “un Juez de tutela no puede ordenar que estas ayudas sean indefinidas”.

2. T-1888813.

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, mediante sentencia de noviembre 30 de 2007, declaró “improcedente” el amparo solicitado, al estimar que “la accionante ha sido asistida de manera efectiva con la entrega de la atención humanitaria de emergencia de forma completa e integral... conforme a la Ley 387 de 1997”.

Expresó que la entidad demandada no ha actuado de manera omisiva, pues cumplió los requerimientos realizados, desde la entrega de la ayuda humanitaria inicial por el término de tres meses, hasta la realización de la visita domiciliaria a la accionante, para determinar las condiciones en que se encuentra y estudiar la viabilidad de una posible prórroga (f. 24 cd. inicial respectivo).

Así, concluyó que no se han vulnerado derechos fundamentales de la actora.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Esta corporación es competente para examinar las determinaciones referidas, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Los asuntos objeto de análisis.

Las actoras instauraron por separado acción de tutela, al considerar que Acción Social de Valledupar les está vulnerando sus derechos fundamentales al negarles la prórroga de la ayuda humanitaria, a la cual creen tener derecho al ser desplazadas por la violencia.

Tercera. La acción de tutela como mecanismo de protección de derechos fundamentales de la población desplazada es procedente. Reiteración de jurisprudencia.

Dado que las personas desplazadas son merecedoras de especial protección, por hallarse en situación dramática al haber soportado cargas injustas, que es urgente contrarrestar para

que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes, esta Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la tutela. Así ha expresado en múltiples oportunidades:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”¹

Al respecto, cabe reiterar lo estimado en el fallo T-611 de agosto 13 de 2007, donde se tuvo en cuenta la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 387 de 1.997, hacia la adopción de medidas para prevenir el desarraigo forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, quien se ha visto forzado “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”.

El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio el drama que en distintas oportunidades esta Corte lo ha calificado de “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”²; o “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”³.

Ha indicado además 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 sus 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’⁴. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”⁵. Así mismo sostuvo:

“El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad, como así mismo refrendó esta corporación recientemente.”⁶

Tercera. El derecho de los desplazados a la subsistencia digna no puede estar condicionado a un plazo fijo. Reiteración de jurisprudencia.

Existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación.

En este sentido, en cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, se debe recordar lo señalado en la sentencia T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda, en cuanto la duración de la “obligación estatal mínima de proveer ayuda humanitaria de emergencia es, en principio, la que señala la ley: tres meses, prorrogables hasta por otros tres meses para ciertos sujetos. Considera la Sala que este plazo fijado por el legislador no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que (a) fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto - organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y (b) otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización

socioeconómica de los desplazados –es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia”.

Lo anterior debe observarse conjuntamente con lo expuesto en ese mismo fallo, acerca de la existencia de dos tipos de desplazados que, por sus condiciones particulares, son titulares del derecho a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período mayor al fijado en la ley: (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria; (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad, que por su senectud o sus condiciones de salud, no estén 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.

Esos enfoques han sido refrendados mediante la sentencia de control de constitucionalidad C-278 de abril 18 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, donde al analizar el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, la Corte declaró la inexecutable de las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” (meses), hallando executable el resto del parágrafo, “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”.

Para llegar a esa determinación, la Corte Constitucional efectuó consideraciones como las siguientes (está en negrilla en el texto original):

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

En situaciones de esta naturaleza, es imperativo que el Estado, que “no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen”, por lo menos garantice a

quienes “han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas”⁷, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta cuando las circunstancias agobiantes se superen y la urgencia extraordinaria cese, esto es, “hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento”, lo cual deberá evaluarse en cada caso individual.

Cuarta. Análisis de los casos concretos.

En ambas acciones, cuyos términos son muy cercanos, las demandantes solicitan que Acción Social les reconozca la prórroga de la ayuda humanitaria a que tienen derecho por ser desplazadas y madres cabeza de familia, censurando que esa entidad responda con evasivas y argumente que “no tenemos derecho a más”, porque “ya recibimos de esa entidad todo lo que nos correspondía”.

Cabe señalar, en uno y otro asunto, que ni la entidad accionada ni el respectivo Juzgado de conocimiento desvirtuaron lo manifestado por las accionantes, observándose a folio 5 de uno y otro cuaderno inicial las respectivas comunicaciones expedidas por la entidad accionada, que acreditan que efectivamente Luz Enith Ballena Botello y Deysi (sic) Margarita de la Cruz Pérez (en ambos casos con seis personas más), conforman núcleos familiares incluidos en el sistema de población desplazada, no evidenciándose razón válida para que se les haya excluido de los auxilios que les corresponde.

Frente a Deici Margarita, se aprecia además que nació el 24 de abril de 1991, o sea que todavía es menor de edad y dio a luz un niño el 13 de noviembre de 2007, hallándose inscrita en el grupo de sus padres Johnny Aurelio de la Cruz Barreto y Luz Marina Pérez Gutiérrez (destinataria esta última de la comunicación de Acción Social, fs. 4 a 6 cd. inicial del expediente T-1888813).

De tal manera, tomando en cuenta lo que se ha venido expresando y los precedentes constitucionales citados anteriormente, referentes a la prórroga de la ayuda humanitaria a los desplazados, se observa que el servidor público encargado del análisis de ambas situaciones, al no concederles las solicitudes a las actoras, omitió tener presente “que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material”, y según se agregó en la precitada sentencia C-278 de 2007, la ayuda sólo se debe suspender

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

Por lo antes expuesto frente a ambos casos, claramente equiparables, esta Sala de Revisión reitera la posición adoptada en múltiples sentencias, como recientemente en la T-285 de marzo 27 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, en la cual se estudió un asunto similar contra la misma entidad accionada, por vulneración a los derechos fundamentales invocados, denotándose que la actuación de Acción Social debe procurar la asistencia hasta la verdadera superación de las penurias provenientes del desarraigo⁸.

En consecuencia, esta Sala de Revisión revocará los fallos proferidos en enero 23 de 2008 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar (T-1879495) y noviembre 30 de 2007 por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad (T-1888813), mediante los cuales fueron denegados los amparos solicitados por Luz Enith Ballena Botello y Deici Margarita de la Cruz Pérez, respectivamente.

Lo que procede, entonces, es conceder las tutelas para proteger los derechos fundamentales de las demandantes y de sus correspondientes núcleos familiares, a la vida en condiciones dignas, estabilización, igualdad y seguridad social, con lo que ello implica en relación con la asistencia social que es debida a quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado.

En tal virtud, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por conducto del Coordinador Territorial del Cesar o quien haga sus veces, dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, reiniciará la entrega, de acuerdo a lo normativamente establecido, de los auxilios correspondientes a la atención humanitaria de emergencia a que Luz Enith Ballena Botello y Deici Margarita de la Cruz Pérez y sus respectivos núcleos familiares tienen derecho, a quienes, en el término de cuarenta y ocho horas (48) también contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no se ha realizado, se les debe indicar qué complementos les pueden otorgar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se les

suministrarán.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos en enero 23 de 2008 por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Valledupar (T-1879495) y noviembre 30 de 2007 (T-1888813) por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad, que les negó el amparo solicitado por Luz Enith Ballena Botello y Deici Margarita de la Cruz Pérez, respectivamente. En su lugar, se dispone CONCEDER la protección de los derechos a la vida en condiciones dignas, estabilización, igualdad y seguridad social, de las mencionadas demandantes y de sus correspondientes núcleos familiares, con lo que ello implica en la asistencia social que es debida a quienes han sido víctimas de desplazamiento forzado.

Segundo.- En consecuencia, ORDÉNASE a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, por conducto del Coordinador Territorial del Cesar o quien haga sus veces, que dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la notificación de esta providencia, reinicie la entrega, de acuerdo a lo normativamente establecido, de los auxilios correspondientes a la atención humanitaria de emergencia a que tienen derecho las accionantes, a quienes, en el término de cuarenta y ocho horas (48) también contadas a partir de la notificación de esta providencia, si aún no se ha realizado, se les debe indicar qué complementos les pueden otorgar y las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se les suministrarán.

Tercero.-, LÍBRESE por secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CLARA INÉS VARGAS HERNÁNDEZ

Magistrada

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

2 T-227 de mayo 5 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

3 SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

4 SU- 1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

5 T-721 de agosto 20 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

6 T-334 de mayo 4 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

7 SU-1150 de enero 22 de 2000. M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

8 Cfr. C-278 de abril 18 de 2007.