

Sentencia T-800/07

DESPLAZADOS INTERNOS-Obligaciones del Estado/ DESPLAZADOS INTERNOS-Clases de titulares para recibir ayuda humanitaria

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Eliminación del término máximo para la atención humanitaria de emergencia/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia debe ser flexible/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento

DERECHO DE PETICION-Contestación de fondo, clara y precisa

Referencia: expediente T-1619059

Acción de tutela instaurada por Gladis María Mercado Alfaro, contra Acción Social, Valledupar.

Magistrado Ponente:

Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., veinticinco (25) de septiembre de dos mil siete (2007)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Catalina Botero Marino, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, dentro de la acción de tutela promovida por Gladis María Mercado Alfaro, contra Acción Social Territorial de Valledupar.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión del mencionado despacho, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 6 de la Corte, el 7 de junio de 2007 eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES.

La señora Gladis María Mercado Alfaro promovió acción de tutela el 29 de noviembre de 2006, contra Acción Social Territorial de Valledupar, que le correspondió al Juzgado 4° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de esa misma ciudad, solicitando amparo de los derechos fundamentales a la vida, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, petición, debido proceso, de los niños, dignidad humana, seguridad social, vivienda digna y trabajo, entre otros, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

La señora Gladis María Mercado Alfaro, “mujer cabeza de familia”, manifiesta que “es víctima de desplazamiento forzado interno”, como consta en “el certificado expedido por Acción Social UTCE, de fecha 20 de noviembre de 2006, anexo”.

Señala que en julio 7 de 2006, cansada de dilación, evasivas y por no recibir la ayuda humanitaria correspondiente, elevó derecho de petición, solicitando:

“1. Un informe económico completo, veraz y objetivo..., de todos los recursos económicos provenientes de todas las fuentes..., percibida por la Red de Solidaridad Social ahora Acción Social UTCE, con destino específico para la población desplazada por la violencia reasentada en este departamento. Y, de la forma en que ello ha sido distribuido en la misma población...

2. El complemento de la ayuda humanitaria al que teniendo derecho me fue retenido...

3. La prórroga de ayuda humanitaria por tres (3) meses más...”

Expresa que el mismo día y hora se le dio respuesta, sin firma original, por lo cual cree encontrarse “frente a una respuesta evasiva y prefabricada”, que además “no es coherente ni congruente con lo pedido” (f. 4 cd. inicial).

B. Respuesta de Acción Social.

La Jefe de Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, contesta el escrito de tutela afirmando que, “en el caso concreto”, la entidad ha entregado “tres (3) alojamientos temporales, relacionados a la Atención Humanitaria de Emergencia”; aclara que el artículo 21 del Decreto 2569 de 2000 dispone que la prórroga excepcional “se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada”, bajo condiciones que enumera, siendo “un beneficio que no se otorga de manera indefinida a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, ya que cada entrega obedece a un estudio individual que determina las condiciones de vulnerabilidad del mismo, tal y como lo ha señalado la sentencia T-025 de 2005”.

Frente a la solicitud de la señora Gladis María Mercado Alfaro, señala que “dentro del grupo familiar declarado cuenta con el apoyo de más personas con las cuales pueden canalizar los esfuerzos para las condiciones de vulnerabilidad manifestadas, ya sea accediendo a la oferta institucional o por sus propios medios”.

Resalta que el vestuario, como componente de la atención humanitaria de emergencia, es de carácter excepcional, según la circular 002 de marzo de 2004, que establece los criterios de otorgamiento para familias desplazadas, brindándose por una sola vez, según la vulnerabilidad del caso. Anota que “en ningún momento se le ha negado ningún tipo de beneficio a la accionante y a su núcleo familiar declarado, pero es claro que, se deben respetar los procedimientos internos para otorgar este tipo de beneficios, como lo resalta la ley y la actual jurisprudencia (T-025 de 2004)” (f. 41 cd. inicial).

Aclara que este apoyo es excepcional y sólo posible dentro de los tres meses posteriores a la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada; la actora no lo solicitó en el término establecido, por cuanto se encuentra inscrita desde octubre de 2002 y lo solicitó “después de cuatro años” (f. 42 ib.).

Frente al derecho de petición, expresa que la entidad dio respuesta a cada una de las peticiones “de manera clara, oportuna y de fondo, tal y como consta en los oficios UTCE-3513 del 28 de septiembre y 9 de noviembre” de 2006.

C. Documentación relevante que obra en fotocopia dentro del expediente.

1. Respuesta de Acción Social a la petición radicada el 7 de noviembre de 2006 por la señora Gladis María Mercado, afirmándole que “junto con su grupo familiar... se encuentra incluido (a) en el sistema de información de población desplazada, por lo tanto usted, y su grupo familiar tienen derecho a los beneficios que la ley contempla para las personas en condición de desplazamiento” (f. 9 cd. inicial).
2. “Carta de derechos básicos de toda persona que ha sido víctima de desplazamiento forzado interno”, de la Red de Solidaridad Social (f. 12 ib.).
3. Derecho de petición dirigido por la demandante a Acción Social en julio 7 de 2006, solicitando “un informe económico completo, veraz y objetivo, detallado y pormenorizado de todos los recursos económicos provenientes de todas las fuentes”, “el complemento de la ayuda humanitaria” que le fue retenido, al igual que “la prórroga de ayuda humanitaria por tres (3) meses más” (f. 13 ib.), y la respuesta a esa petición (fs. 14 y 15 ib.) .

D. Sentencia de primera instancia.

En diciembre 15 de 2006, el Juzgado 4º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar denegó parcialmente el amparo solicitado, frente al “derecho de petición presentado por la señora Gladis María Mercado Alfaro presentado el día 7 de julio de 2006, dada que la respuesta presentada por Acción Social Territorial-Cesar cumple con las reglamentaciones del artículo 23”. En cuanto a la solicitud de prórroga de la ayuda, consideró que “deberá la accionante presentar tal solicitud, arrimando con ella las exigencias solicitadas en la ley, para su estudio y aprobación” (f. 49 ib.).

Ante la solicitud de ayuda humanitaria, anotó que Gladis Maria “corresponde al grupo de la tercera edad y se encuentra dentro de la población desplazada por la violencia”; no halló acreditado que ella esté en urgencia extraordinaria y, con base en dos testimonios, colige la entrega de “ayudas humanitarias a la accionante (folio 39)” referente a alojamiento temporal, “pendiente las ayudas alimenticias (folio 40) que deben ser entregadas... protegidas mediante acción de tutela”. Así, concedió el derecho a vivir en unas condiciones dignas, materializado en recibir las ayudas humanitarias de carácter alimenticio; en consecuencia, ordenó a Acción Social Territorial, Cesar “que dentro de las 48 horas

siguientes a la notificación del presente fallo, si no lo hubiere hecho, haga entrega de las ayudas de asistencia alimentaria”.

E. Impugnación.

La actora interpuso en tiempo recurso de apelación, impetrando que el fallo antes referido “sea revocado en su integridad y se conceda la protección deprecada”, expresión que dice sustentar “con los mismos argumentos de la demanda presentada”, lo cual complementará “en los próximos días”, sin que ello haya sucedido (f. 52 ib.).

F. Sentencia de segunda instancia.

El 15 de febrero de 2007, el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, confirmó el fallo impugnado, desarrollando una argumentación similar a la expuesta por el a quo, en lo esencial.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Es competente la Corte Constitucional para analizar, en Sala de Revisión, la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis.

Compete determinar a esta Sala de Revisión si derechos fundamentales de Gladis María Mercado Alfaro, fueron vulnerados por Acción Social Territorial de Valledupar, al no responder de fondo la petición por ella elevada, relacionada con la prórroga de la ayuda humanitaria, al igual que la negativa injustificada en la entrega completa de tal ayuda, cuyo derecho reclama por encontrarse inscrita junto con su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y ser madre cabeza de familia. La entidad demandada aduce que “dio respuesta de fondo a la solicitud... y la prórroga se otorga excepcionalmente, si cumple con los requisitos exigidos”.

Tercera. El derecho de los desplazados a la subsistencia 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 inexequibilidad de las expresiones

“máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” (meses), hallando 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”.

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”¹, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes se hayan superado 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.

Quinta. El caso bajo estudio.

La señora Gladis María Mercado Alfaro considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, igualdad, libre desarrollo de la personalidad, petición, debido proceso, derecho de los niños, dignidad humana, seguridad social, vivienda digna y al trabajo, entre otros, por negarse Acción Social Territorial de Valledupar a concederle la prórroga de la ayuda humanitaria; argumentó esa entidad que “ha entregado tres (3) alojamientos temporales, relacionados a la Atención Humanitaria de Emergencia”, y que “la obligación del Estado, no es acceder a la petición, sino resolverla”, por lo cual estimó que a la demandante no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno (f. 42 cd. inicial).

El Juzgado de primera instancia, recibiendo luego la confirmación de su superior funcional, tuteló a favor de la actora el “derecho a vivir en unas condiciones dignas, materializado en recibir las ayudas humanitarias de carácter alimenticio”, pero denegó, además del derecho de petición, la “prórroga para la asistencia de ayuda humanitaria”.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial de Valledupar, si vulneró parcialmente derechos de la accionante, en la medida en que otorgó incompleta la ayuda por ella solicitada y dio respuesta al derecho de petición sin apropiada referencia específica a todas sus inquietudes. También se aprecia cómo la entidad demandada resolvió la solicitud de vestuario como componente de la ayuda humanitaria, indicando que “este apoyo es excepcional y adicionalmente solo es posible dentro de los tres meses posteriores a la inclusión en el Registro Único de Población Desplazada, motivo por el cual la accionante no lo solicitó en el término establecido por cuanto se encuentra inscrito desde octubre de 2002” (fs. 41 y 42 ib.).

Por último y en la misma respuesta la entidad indicó que “ha entregado tres (3) alojamientos temporales, relacionados a la Atención Humanitaria de Emergencia” (f. 39 ib.) y “queda a la fecha pendiente las ayudas relacionadas a las tres (3) asistencias alimentarias” (f. 40 ib.). También afirmó que la prórroga es excepcional y “hay que hacer un estudio individual que determina las condiciones de vulnerabilidad”.

Como se ha venido reiterando en esta y anteriores providencias, es una finalidad primordial del Estado la protección de la población desplazada, con mayor razón frente a quienes se encuentren en adicional situación de especial vulnerabilidad, cuyos derechos fundamentales tienen que ser resguardados.

Para obtener mejoramiento, restablecimiento, consolidación y estabilización de la situación de los desarraigados, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que tiene a su cargo tal finalidad, debe extremar sus posibilidades de cobertura. Es de entender que su oficina territorial de Valledupar haya procedido como lo hizo en el presente caso, por no haber alcanzado una adecuada comprensión de los derroteros sentados por esta corporación por vía de tutela² y al no haber estado entonces en posición de tomar en cuenta que la ayuda humanitaria no puede quedar sujeta a plazos inexorables, debiendo prorrogarse “hasta que el afectado esté en condiciones

de asumir su autosostenimiento”, como con posterioridad definió esta Corte en su citada sentencia C-278 de abril 18 de 2007.

Pero después de tal decisión de constitucionalidad, esa posición tiene que ser revisada y, para el asunto bajo estudio, obliga replantear la situación de Gladis María Mercado Alfaro y su núcleo familiar, pues Acción Social no puede oponerse a continuar o reanudar la ayuda respectiva por el solo argumento de la temporalidad de ésta, ante una mujer que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, quien además es cabeza de familia (f. 3 cd. inicial, aserto no desvirtuado) y está en real condición de desplazamiento, siendo éste el factor que debe motivar la asistencia, hasta la verdadera superación de las penurias provenientes del desarraigo³.

Es sabido que el derecho de petición se vulnera si no existe una respuesta oportuna a la petición elevada y que la contestación debe ser de fondo, características que deben estar complementadas con la congruencia entre lo solicitado y lo respondido. De tal manera, la respuesta ha de versar sobre lo específicamente requerido por la persona y no sobre un tema genérico, así sea semejante o relativo al asunto principal de la petición.

Como en las instancias le fue tutelado a la demandante únicamente el “derecho a vivir en unas condiciones dignas, materializado en recibir las ayudas humanitarias de carácter alimenticio”, tal amparo será confirmado, con la adición de proteger también el derecho de petición, para que constatadas las condiciones en que actualmente se hallen la actora y su núcleo familiar, en el término de siete (7) días siguientes a la notificación de esta providencia Acción Social, por conducto del Coordinador Territorial del Cesar o quien haga sus veces, de no haberlo efectuado, indique a la actora qué complementos le puede otorgar, en qué condiciones los suministrará y cuáles son las circunstancias de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a que tiene derecho, en los términos de la citada sentencia C-278 de abril 18 de 2007 y según lo precedentemente expuesto en este fallo.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE:

Primero.- MODIFICAR la sentencia proferida en febrero 15 de 2007 por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Penal, que confirmó la dictada en diciembre 15 de 2006 por el Juzgado 4° de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad, que concedió parcialmente el amparo solicitado por Gladis Maria Mercado Alfaro contra Acción Social.

Segundo.- En tal virtud, ADICIÓNASE dicha sentencia, en el sentido de proteger también el derecho de petición, para que constatadas las condiciones en que actualmente se hallen la actora y su núcleo familiar, en el término de siete (7) días siguientes a la notificación de esta providencia, 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, de no haberlo efectuado, indique a la actora qué complementos le puede otorgar, en qué condiciones los suministrará y cuáles son las circunstancias de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a que tiene derecho, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de este fallo.

Tercero.- LÍBRESE por Secretaría General 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

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO

Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

2 Cfr. SU-1150 de 2000 (enero 22), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-602 de 2003 (julio 23), M. P. Jaime Araújo Rentería; T-025 de 2004 (enero 22), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

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