

Sentencia T-828-09

INSCRIPCION EN EL REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA-Deber por parte de Acción Social y otorgamiento de ayuda humanitaria

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Ayuda humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica

AYUDA HUMANITARIA-Se ordena a Acción Social la ayuda humanitaria de emergencia

Referencia: expediente T-2.328.111

Acción de tutela instaurada por Ana Erlinda Quejada Cossio contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de noviembre de dos mil nueve (2009)

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

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión del fallo emitido por el Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Medellín,

I. ANTECEDENTES.

Ana Erlinda Quejada Cossio presentó solicitud de amparo contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida, vivienda digna, seguridad

social, igualdad, educación y salud.

Señaló la gestora del amparo, que es desplazada a causa de la violencia del corregimiento de Mandé, municipio de Urrao, Antioquia; y que desde “hace mucho tiempo no reci[be] ayudas por parte de Acción Social”.

Afirmó en su demanda de tutela que ella y su grupo familiar, compuesto por tres menores, “no tienen las necesidades básicas satisfechas porque no h[an] podido estabilizarse económicamente”.

2. Solicitud de tutela.

Por lo expuesto, la accionante solicitó que, en consideración a su calidad de desplazada, “sean entregadas de inmediato todas y cada una de las ayudas a las que t[iene] derecho como son: los mercados, el auxilio para vivienda, el pago de arriendo por tres meses, la inclusión en programas de estabilización económica, la educación de [sus] hijos menores de edad, el proyecto productivo, la vivienda digna,... hasta que pueda asumir el autosostenimiento de [su] grupo familiar y como lo estableció la sentencia C-278-07”.

3. Intervención de la accionada.

Mediante oficio No. 1125 del 29 de mayo de 2009 el Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Medellín informó al Representante de Acción Social la admisión de la acción de tutela (fl. 9 cdno. 1ª instancia). Pese a lo anterior la entidad accionada no contestó la demanda de amparo.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

Fotocopia del recurso de reposición y en subsidio de apelación presentado por la accionante contra “la Resolución No.5001116471 del 6 de febrero de 2009” emitida por Acción Social, mediante la cual la entidad accionada niega a la gestora del amparo su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, con fundamento en que la declaración por ella rendida resulta contraria a la verdad.

Adujo la accionante, en el mencionado recurso, que la negativa de su inscripción al RUPD,

fue sustentada por la autoridad accionada de la siguiente manera:

“La declarante manifiesta que se vio obligada a desplazarse desde el municipio de Urrao-Antioquia, lugar en el cual manifiesta haber residido por espacio de 20 años hasta el día 8 de enero de 2009, fecha en la que presuntamente se trasladó a la ciudad de Medellín, Antioquia. Sin embargo, al consultar la base de datos del censo electoral de la Registraduría Nacional del Estado Civil, se evidencia que ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO tiene su cédula de ciudadanía inscrita para efectos de ejercer su derecho al voto en la ciudad de Medellín (Antioquia), durante el tiempo que la deponente manifiesta haber residido en el municipio de Urrao (Antioquia); es de anotar que con la inscripción del documento de identidad el votante declara bajo la gravedad de juramento residir en el respectivo lugar en el que se realizó dicha inscripción (artículo 4 de la ley 163 de 1994), hecho que corrobora que la deponente no tenía como lugar habitual de residencia el mencionado en la declaración”.

La accionante presentó recurso de reposición contra la anterior decisión argumentando que “en ningún momento reali[zó] la inscripción de [su] cédula de ciudadanía en el municipio de Medellín, Antioquia, así como tampoco ejerci[ó] el derecho y deber al voto en dicho municipio, el único trámite que efectu[ó] ante la Registraduría Especial del Estado Civil de Medellín fue el de [su] cedulaación por primera vez, ya que al momento de cumplir [su] mayoría de edad (18 años) [se]encontraba de paseo donde un familiar, estadía que duró alrededor de 6 meses y luego [se] regres[ó] para Urrao lugar en el cual se quedaron [sus] tres hermanos y [su] hijo al cuidado de una tía, prueba de lo anterior es [su] SISBEN en dicho municipio”.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN.

El Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Medellín por medio de sentencia de 9 de junio de 2009, resolvió denegar la tutela solicitada por Ana Erlinda Quejada Cossio contra Acción Social.

Consideró el juzgador de instancia que “los derechos fundamentales a la igualdad, educación, seguridad social y salud no están conculcados en este asunto, ya que mediante Resolución motivada [No. 5001116471 del 6 de febrero de 2009] se le negó la inscripción en el SIPOD, junto con su grupo familiar”, esto es que “no

se puede ordenar a la entidad accionada le otorgue a la accionante las ayudas humanitarias de emergencia, cuando ni siquiera fue incluida en el SIPOD”.

III. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección Número Ocho, mediante auto de seis (6) de agosto de dos mil nueve (2009), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

1. Competencia.

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

2. Trámite surtido en la Corte Constitucional.

2.1 Mediante auto de 16 de septiembre de 2009, el Magistrado Ponente, en razón a que en el expediente no obraba contestación de la demanda de tutela por la entidad accionada, ni copia de la resolución a la que alude la accionante ni respuesta del recurso presentado contra ésta, solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional información acerca de: i) La situación en que se encuentra Ana Erlinda Quejada Cossio en relación con su registro como persona desplazada por la violencia, ii) En caso de encontrarse registrada como persona víctima del desplazamiento forzado se informe: ¿Qué acciones ha desarrollado para satisfacer a la ciudadana Ana Erlinda Quejada Cossio, identificada con cédula de ciudadanía No. 1.001.763.397 el derecho fundamental a recibir atención humanitaria de emergencia y la consolidación y estabilización socioeconómica, especialmente en lo que atañe a la prorroga de la ayuda humanitaria de emergencia?.

Finalmente, se requirió a Ana Erlinda Quejada Cossio con el fin de que informara a este despacho judicial los hechos que ocasionaron su desplazamiento del corregimiento de Mandé, municipio de Urrao, Antioquia.

2.2 En lo que atañe con la información solicitada a la accionante, el oficio remitido fue

devuelto por la oficina de correos con la anotación “[n]o existe el no.”. Se ha de aclarar que el oficio fue enviado a la dirección que la gestora del amparo anotó en la demanda de tutela como lugar de notificación (fl. 23 cdno. Corte).

2.3 La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, informó que “[d]e acuerdo con la información suministrada por el Área de Registro, se constata que ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO se encuentra INCLUIDO(A) en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), toda vez que el día 6 de julio de 2009, se profirió Resolución masiva No. 04467, mediante la cual se resolvió el Recurso de Apelación y se decidió REVOCAR la decisión inicialmente adoptada en la Resolución de No Inclusión (...)”.

Manifestó asimismo que, “[t]eniendo en cuenta que se trata de una inclusión relativamente nueva, [la accionante] se encuentra en un proceso de caracterización, el cual consiste en un estudio realizado conjuntamente con las entidades que integran el SANIPD a fin de establecer cuáles son las necesidades que posee su núcleo familiar. No obstante, se le programó la ayuda humanitaria de emergencia, la cual comprende TRES MESES DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, TRES MESES DE ASISTENCIA TRANSITORIA EN ALOJAMIENTO Y KIT COMPLEMENTARIO. Recursos que se encontraran disponibles para cobro en el Banco Agrario a partir del 4 de noviembre del año en curso”.

La entidad accionada junto con el informe presentado allegó copia de:

- a. La Resolución No. 5001116471 de 6 de febrero de 2009, emitida por el Asesor con Funciones de Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia, mediante la cual se resolvió “[n]o inscribir a ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO identificada con cédula de ciudadanía no. 1.001.763.397, junto con los miembros de su hogar en el Registro Único de Población Desplazada por las razones señaladas en la parte motiva del presente caso” (fl.25 cdno. Corte).
- b. La diligencia de notificación personal a la accionante de la Resolución No. 5001116471 de 6 de febrero de 2009 (fl.26 cdno. Corte).
- c. La Resolución No: 5001116471R del 2 de junio de 2009, emitida por el Asesor con

Funciones de Coordinador de la Unidad Territorial de Antioquia, en la que, previo a la interposición de recurso de reposición presentado por la accionante contra la anterior resolución, se dispuso “[c]onfirmar la decisión proferida mediante la Resolución No. 50001116471 de fecha 6 de febrero de 2009, por las razones expuestas en la parte motiva de este acto” y por ende “[n]o inscribir en el Registro Único de Población Desplazada a la señora ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO identificada con la CC No. 1001763397 y a los miembros de su hogar, por las razones señaladas en la parte motiva de la presente resolución” (fl.27-28 cdno. Corte).

d. La Resolución No, 04467 del 6 de julio de 2009 proferida por el Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, mediante la cual, previa la interposición del recurso de apelación contra la resolución de no inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, dispuso “REVOCAR las Resoluciones mediante las cuales se decidió NO INSCRIBIR en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia a las personas mencionadas en el siguiente artículo y a si núcleo familiar, por las razones señaladas en la parte motiva” e “INSCRIBIR en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia a las siguientes personas: (...) No. 13; Nombre: ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO; Cédula: 1.001.763.397; UT: ANTIOQUIA; No. ACTO DTVO: 5001116471” (fl.29-31 cdno. Corte) (Resalta la Sala).

e. Comunicación dirigida a Ana Erlinda Quejada Cossio por el Subdirector Técnico de Atención a la Población Desplazada, en la que le informan que “se le programó ayuda humanitaria de emergencia la cual comprende TRES MESES DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, TRES MESES DE ASISTENCIA TRANSITORIA EN ALOJAMIENTO Y KIT COMPLEMENTARIO. Recursos que se encontraran disponibles para cobro en el Banco Agrario a partir del 4 de noviembre del año en curso. (...) me permito hacerle una invitación para que se acerque a la UNIDAD DE ATENCIÓN Y ORIENTACIÓN (UAO) Carrera 92 No. 34D-93 Asilo de la Madre Laura, Colonia Belencito para que participe de la oferta institucional de cada una de las autoridades del SNAIPD para población desplazada (...). Si usted tiene el interés en recibir los programas otorgados por las entidades que integran el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia –SNAIPD, a continuación aclaramos la manera de acceder a cada uno de ellos: Educación (...), Salud (...), Subsidio de Vivienda (...), Estabilización

Socioeconómica (...)” (fl. 32-33 cdno. Corte).

3. Consideraciones.

3.1 Problema jurídico y resolución del caso concreto.

Pasa esta Sala a determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró a la ciudadana Ana Erlinda Quejada Cossio los derechos fundamentales a la vida y vivienda digna, seguridad social, igualdad, educación y salud, al negar su inscripción y la de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y abstenerse de suministrar la ayuda humanitaria de emergencia instituida para las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Derecho de la persona víctima del desplazamiento forzado a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -Reiteración Jurisprudencial.

1. Reitera¹ esta Sala que la condición de persona víctima del desplazamiento forzado se adquiere cuando “concorre la causa violenta y el desplazamiento interno”², esto es, cuando en razón a la amenaza o vulneración a la vida, integridad física, seguridad o libertad personal proveniente del conflicto armado o de la violencia generalizada, la persona se ve obligada a abandonar su lugar de residencia o actividad económica habitual³. Una vez acaecida una de estas circunstancias, la persona tiene derecho a ser reconocida como víctima del desplazamiento forzado, a ser inscrita en el Registro Único de Población Desplazada y al suministro de los servicios y ayudas que de esa condición se derivan.

2. En el presente caso, según información proveída por la entidad accionada y relacionada en el acápite anterior de esta providencia, mediante Resolución No. 04467 de 6 de julio de 2009, el Director General de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, dispuso “INSCRIBIR en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia a (...) ANA ERLINDA QUEJADA COSSIO; Cédula: 1.001.763.397 (...)”.

3. En razón a lo expuesto, esta Sala considera que ha cesado la vulneración de los derechos de la accionante derivada de su no inscripción en el Registro Único de Población

Desplazada, de allí que con respecto a este suceso se constituya lo que la jurisprudencia constitucional⁴ ha denominado hecho superado, esto es, que el derecho que se adujo como vulnerado fue satisfecho, razón por la cual el juez constitucional debe abstenerse de impartir orden alguna, frente a la inexistencia actual de una transgresión y por ende su valoración carece de objeto⁵.

4. Empero, se ha de aclarar que en razón a que estaba en trámite la resolución acerca de la inclusión o no de la accionante y de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada, no es dado a esta Sala determinar si al momento de presentarse la solicitud de amparo se había configurado una vulneración a un derecho fundamental.

5. La Corte ha considerado respecto de la atención humanitaria de emergencia y la estabilización socioeconómica que:

“16. La obligación del Estado de garantizar los derechos es respecto de todos los ciudadanos, empero esta obligación apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incurso en una situación especial de indefensión ocasionada, en este caso, por el desarraigo de sus condiciones de vida en razón al conflicto armado o la violencia generalizada. Esta situación particular genera el ‘derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 13 superior’⁶, obligación, reconocida tanto en el ordenamiento nacional⁷ como en el internacional⁸, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas duraderas y prontas, que garanticen ‘la atención necesaria para reconstruir sus vidas, lo cual ha de procurarse mediante la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los desarraigados, hasta el momento en que las circunstancias agobiantes que padecen hayan sido superadas y la urgencia extraordinaria cese, esto es, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, lo cual deberá evaluarse en cada situación individual’⁹.

(...)

“18. La finalidad de la atención humanitaria de emergencia, como su misma descripción

normativa lo establece es la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para conseguir unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación¹⁰ y que ‘el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda’¹¹.

(...)

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

6. En el caso objeto de estudio, la entidad accionada señaló que dispuso para la accionante “la ayuda humanitaria de emergencia, la cual comprende TRES MESES DE ASISTENCIA ALIMENTARIA, TRES MESES DE ASISTENCIA TRANSITORIA EN ALOJAMIENTO Y KIT COMPLEMENTARIO. Recursos que se encontraran disponibles para cobro en el Banco Agrario a partir del 4 de noviembre del año en curso”.

7. En virtud de lo expuesto, esta Sala de Revisión considera que a pesar de que se dispuso la entrega a la accionante de la atención humanitaria de emergencia, el derecho se satisface cuando la ayuda efectivamente es recibida, por lo que se concederá el amparo

impetrado y se ordenará a la entidad accionada que si aún no lo hubiere hecho, entregue de inmediato a la señora Ana Erlinda Quejada Cossio los componentes de la atención humanitaria de emergencia que dispuso a su favor.

8. Además, como quiera que es un hecho cierto el daño continuo en el que se encuentra la accionante en virtud de su condición de persona desplazada por la violencia, el cual sólo cesa hasta cuando se logre la estabilidad socio económica que le permita proveerse su auto sustento, esta Sala conminará a la entidad accionada a que la obligación de suministro de la atención humanitaria de emergencia se otorgue hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia y por tanto se ordenará prestar a la gestora del amparo el acompañamiento y el asesoramiento necesario para que pueda acceder de forma oportuna y expedita a los diferentes programas de atención, protección y estabilización en materia de desplazamiento.

IV. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero: REVOCAR por las razones expuestas, el fallo proferido el 9 de junio de 2009 por el Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Medellín que negó la tutela solicitada por Ana Erlinda Quejada Cossio, y en su lugar, CONCEDER, por las razones expuestas, el amparo de los derechos fundamentales de la accionante.

Segundo: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, que, si aún no lo hubiere hecho, en el término de cuarenta y ocho (48) horas contado a partir del día siguiente a la notificación de esta providencia, entregue a Ana Erlinda Quejada Cossio los componentes de la atención humanitaria de emergencia que dispuso a su favor, los cuales se encuentran descritos en la parte motiva de esta providencia.

Tercero: CONMINAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, para que la obligación de suministro de la atención

humanitaria de emergencia se provea a la accionante hasta cuando cese la condición de persona desplazada por la violencia, esto es, hasta cuando los accionantes accedan a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto señale el Gobierno Nacional y las autoridades territoriales

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

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-1094-04, T-1144-05, T-056-06, T-156-08, T- 1095-08, T-1134-08 entre otras.

2 T-1134-08.

3 Artículo 1° de la Ley 387 de 1997.

4 T-519-92 reiterada entre otras en las sentencias T-100 de 1995, T-201 de 2004, T-325 de 2004, T- 599 de 2007.

5 En relación con la existencia de sustracción de materia en fallos de tutela pueden consultarse las sentencias T-186 de 1995, T-509 de 2000 T-957 de 2000, T-271-01, T-818-02 y T-140-04 entre otras.

6 T-025-04.

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

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

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

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

11 T-025-04.