

Sentencia T-856/11

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia especialmente cuando se trata de ancianos y discapacitados

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Prórroga automática para discapacitados y adultos mayores desplazados

En reiteradas oportunidades, esta Corte ha definido la AHE como un derecho fundamental de la población desplazada encaminado al socorro y a la ayuda, con el objetivo de permitir la supervivencia digna de ese grupo, “en especial de personas que se encuentren en condiciones de extrema vulnerabilidad tales como niños, ancianos, personas con discapacidad física o mental”. El trascendental fallo T-025 de 2004, tantas veces citado, impuso el deber a las autoridades competentes de no permitir que las personas que han visto restringido el goce efectivo de sus derechos fundamentales por causa del desplazamiento forzado, terminen desapareciendo o continúen viviendo en condiciones atentatorias contra la dignidad humana, “a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos”.

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE LOS DESPLAZADOS-Entrega inmediata de la ayuda humanitaria a persona de 83 años y su núcleo familiar

Referencia: expediente T-3145278.

Acción de tutela instaurada por Luis Carlos Jiménez González, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Procedencia: Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales.

Magistrado ponente:

NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., quince (15) de noviembre dos mil once (2011)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo único de instancia proferido por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales, dentro de la acción de tutela promovida por Luis Carlos Jiménez González, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Acción Social.

El expediente llegó a esta Corte por remisión que hizo el mencionado Juzgado, en virtud de lo

ordenado por el inciso final del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; en julio 28 de 2011, la Sala Séptima de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

Luis Carlos Jiménez González instauró acción de tutela en mayo 18 de 2011, contra Acción Social, aduciendo conculcación a sus derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso, por los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

1. El actor de 83 años de edad, víctima de desplazamiento forzado y padre cabeza de familia, manifestó que su hogar se encuentra integrado por su esposa, de 76 años de edad, quien padece cáncer terminal, su nieta de 34 años de edad, quien sufre de “trastornos mentales tipo epilepsia” y su bisnieto de 9 años de edad, “también con padecimientos mentales” (f. 3 cd. inicial).

2. Aseveró que dada su avanzada edad, la hipertensión arterial y la diabetes que le afligen, le es imposible conseguir un sustento económico que le permita subsistir dignamente con su familia, pues debido a la omisión de Acción Social en suministrarle cada tres meses la ayuda humanitaria de emergencia, en adelante AHE, debe vivir de la caridad de amigos y vecinos.

3. Afirmó el demandante que se encuentra en una situación económica y social crítica, que le impide acceder a una vivienda digna, anotando que “las convocatorias para tierra no son viables por lo menos para población desplazada”, aunado a la dificultad para acceder a préstamos de dinero con el fin de iniciar una actividad productiva (f. 3 ib.).

4. En consecuencia, por ser la prórroga de la AHE el único recurso económico con el que puede satisfacer su mínimo vital y el de su familia, requirió amparo para sus derechos; de tal manera, pide que se ordene a Acción Social que, en cumplimiento de la normatividad y de la jurisprudencia constitucional, realice a su residencia “visita de evaluación de la situación actual”, con el fin de establecer si es procedente “la prórroga de la AHE” (f. 4 ib.).

B. Documentos relevantes cuya copia obra en el expediente

1. Solicitud de procedimientos médicos expedida por Oncólogos del Occidente S. A., donde consta que a la señora María Elena Martínez de Jiménez, esposa del actor, le fue diagnosticado un tumor de mama maligno (fs. 9 y 10 ib.).

2. Cédula de ciudadanía del señor Luis Carlos Jiménez González (f. 21 ib.).

II. ACTUACIÓN PROCESAL

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales, mediante auto de mayo 19 de 2011, admitió la acción de tutela y corrió traslado a Acción Social, para que se pronunciara acerca de los hechos que dieron origen a la demanda (f. 22 ib.).

A. Respuesta de Acción Social

La jefa de la oficina asesora de jurídica respectiva, mediante escrito de mayo 26 de 2011, indicó que el señor Luis Carlos Jiménez González se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, RUPD, como cabeza de hogar junto con su esposa, un menor de edad y 2 personas más, así:

Nombres

Parentesco

Valoración

Activo

Declarante

María Elena Martínez de Jiménez

Cédula

Esposa

Incluido

Sí

No

Luz Emilse Martínez Anzola

Cédula

Otros

Incluido

Sí

No

Luis Carlos Jiménez González

Cédula

Jefe de hogar

Incluido

Sí

Sí

Dahiana Henao Martínez

Registro civil

Otros

Incluido

Sí

No

Jeison Fabián Martínez

No informa

Otros

Incluido

Sí

No

Aseveró que, sin desconocer la situación de desplazamiento y vulnerabilidad del actor, éste “no es sujeto de especial protección constitucional a fin de reconocer la prórroga en cuestión, pues de un lado no ha llegado a la denominada tercera edad (sic), y por el contrario se trata de una persona en edad productiva respecto a quien no se ha demostrado la existencia de discapacidad que le permita obtener los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas (sic); además..., integra su núcleo familiar con otras personas adultas, en relación con las cuales no se probó padeciera (sic) enfermedad o limitación física o mental que le (sic) impida colaborar al jefe de hogar en el sostenimiento del mismo” (f. 25 ib.).

En general, frente a la caracterización de los núcleos familiares, afirmó que ésta consiste en valorar tanto los beneficios reconocidos por las entidades del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, como las necesidades de cada familia, con la finalidad de realizar la inscripción en los diferentes programas que les permita auto sostenerse y alcanzar el goce efectivo de sus derechos fundamentales (f. 26 ib.).

Manifestó que a Acción Social le resulta imposible fijar una fecha exacta para la entrega de la prórroga de la AHE, puesto que eso dificultaría “garantizar la entrega prioritaria a aquella población que se encuentra dentro de los grupos de especial protección y que cumplan varias de las condiciones reconocidas por la Corte Constitucional y que por ende requieren atención prioritaria en los términos del Auto 005 de 2009” (está en negrilla en el texto original, f. 27 ib.).

Refirió que la caracterización y la asignación de turno, son procedimientos que “van de la mano”, debido a que mediante la primera “se evalúa el grado de vulnerabilidad del núcleo familiar que solicita la entrega de la atención humanitaria a través de un puntaje que determina la letra posterior al primer número que establece el turno, lo cual permite a

ACCIÓN SOCIAL, coordinar la entrega al usuario de manera inmediata o con posterioridad, pero en cualquier caso es CIERTA y PERTINENTE en observación estricta de sus necesidades y la capacidad presupuestal de la entidad” (está en mayúscula en el texto original, f. 27 ib.).

Adujo que con la expedición de la Resolución N° 03069 de mayo 21 de 2010 y la Circular N° 001 de mayo 13 del mismo año, que reglamentan la asignación de turno y la entrega de la AHE, la acción de tutela encaminada a requerir los referidos procedimientos se torna improcedente, pues lo contrario convierte el amparo constitucional en un “mecanismo efectivo para burlar la igualdad establecida con los turnos asignados luego de un riguroso estudio como lo es el de caracterización adoptado por la entidad en pos de la protección del desplazado” (f. 28 ib.).

Informó que el artículo 8° de la citada Resolución caracteriza los grupos de especial protección, para la entrega de la AHE cuando al menos uno de los miembros se encuentre en los siguientes casos:

- a) Mujer cabeza de hogar.
- b) Niños, niñas y adolescentes (niños que no tengan acudiente).
- c) Discapacitados.
- d) Adultos mayores.
- e) Población indígena.
- f) Población afrocolombiana.
- g) Cuando el jefe de familia no posea capacidad de auto sostenimiento.

Indicó que el actor no ha pedido previamente la prórroga de la AHE, presupuesto indispensable para la aprobación de la prestación económica requerida, por lo que estima que la presente acción de tutela debe negarse, pues para su amparo se debió “acreditar la presentación de una solicitud formal de prórroga ante la entidad competente, y la realización de gestiones para su vinculación en los programas de las entidades del SANIPD” (f. 29 ib.).

Igualmente, solicitó se tenga en cuenta que Acción Social ha estado atenta a la autorización de las prórrogas de AHE, entre diciembre 21 de 2004 y octubre 29 de 2008, tal como consta en el cuadro adjuntado por la entidad accionada, donde clasifica las referidas prestaciones en acompañamientos psicosociales, asistencias alimentarias, apoyos de alojamiento y emprendimiento.

Por otra parte, a pesar de haber manifestado que el actor no acreditó requerir la inclusión de programas especiales de ayuda ante las entidades que integran el SNAIPD, más adelante señaló (f. 32 ib.):

“... es importante resaltar que la accionante han llevado a cabo (sic), ante las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada SNAIPD, las actividades tendientes a obtener ayudas para lograr su estabilización socioeconómica

recibiendo por ello beneficios por dichas entidades así:

5.1. Atención en Salud

A la fecha Luis Carlos Jiménez González se encuentra afiliada (sic) al RÉGIMEN SUBSIDIADO DE SALUD.”

Afiliación

Régimen

Administradora

Fecha afiliación

Estado

afiliación

Condición

DPTO/MUN

Salud Subsidiado

Caprecom

01/04/2010

Activo

No aplica

Caldas/ Manizales

“4.2. Respecto a la atención en vivienda

El núcleo familiar de la señora (sic) LUIS CARLOS JIMÉNEZ GONZÁLEZ aplicaron para vivienda y están excluidas (sic) por las razones expuestas por FONVIVIENDA.”

DPTO/MUN

Residencia

Modalidad de

vivienda

Convocatoria

postulación

Caja
de Compensación
Estado
Causal rechazo
Caldas/ Manizales
Adquisición de
vivienda nueva o o usada
propietarios
Desplazados
2007
C.C.F. de Caldas
Excluido por
agotamiento
de la vía
gubernativa
Beneficiario de
entidad diferente
a Fonvivienda
y cuya fecha de
asignación no fue
suministrada por
la entidad

“5.3. Respecto al acceso a los programas FAMILIAS EN ACCIÓN, JUNTOS Y RESA

A través del programa FAMILIAS EN ACCIÓN las familias desplazadas son beneficiadas con subsidios destinados a la nutrición de los menores de edad del núcleo familiar que se encuentren en etapa escolar (7-18 años) o en edades de la primera infancia (1-6 años), esto con el propósito de garantizar su sano crecimiento y así mismo evitar que se ausenten de las aulas escolares.”

Nombre

Nombre

Apellido

Apellido

Fecha

nacimiento

Último

pago

Pagos

acumulados

Dpto/Mun

Luis

Carlos

Jiménez

González

14/10/1927

No registra

0

No registra

Por lo expuesto, pidió negar las pretensiones de la demanda al estimar que Acción Social, dentro de sus competencias, ha efectuado los trámites necesarios para cumplir con los mandatos legales y constitucionales.

Además de dicho escrito, fue anexada copia de los siguientes documentos:

(i) Resolución N° 4346 de julio 2 de 2009, mediante la cual se delegó el cumplimiento de las órdenes judiciales que se profieran contra Acción Social en el Subdirector del Programa de Atención a Población Desplazada (f. 44 ib.).

(ii) Resolución N° 06260 de agosto 6 de 2010, por medio de la cual se aclara y adiciona la Resolución N° 4346 de 2009 (f. 42 ib.).

(iii) Resolución N° 03069 de mayo 12 de 2010 que reglamenta la entrega de la AHE (fs. 46 a 50 ib.).

(iv) Circular N° 001 de mayo 13 de 2010, por medio de la cual se reglamenta los componentes de la atención humanitaria y otras disposiciones con ocasión de los desplazamientos individuales (fs. 51 a 59 ib.).

B. Sentencia única de instancia

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales, en junio 1° de 2011, negó el amparo al estimar que, si bien el peticionario y su familia pertenecen a un grupo poblacional de especial protección, no se ha realizado ningún requerimiento tendiente a que la entidad accionada valore el grado de vulnerabilidad.

Así, concluyó señalando la importancia de que el accionante cumpla con el mencionado paso, para que a Acción Social le sea posible estudiar si le asiste derecho a la prórroga de la AHE, “a fin de determinar si se hace acreedor de la ‘Atención especial prioritaria’, y de esta forma acceder al beneficio con prontitud que lo amerita su caso” (f. 68 ib.).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primera. Competencia

Esta corporación es competente para decidir esta acción, en Sala de Revisión, al tenor de lo dispuesto en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. El asunto objeto de análisis

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si Acción Social ha conculcado los derechos fundamentales a la vida digna, al mínimo vital y al debido proceso del actor, al interrumpir la entrega de la AHE desde octubre 29 de 2008, a pesar de ser una persona de 83 años, cuyo núcleo familiar está integrado por su esposa, de 76 años de edad, quien padece cáncer terminal, su nieta de 34 años de edad, con “trastornos mentales tipo epilepsia” y su bisnieto de 9 años de edad, “también con padecimientos mentales”.

Tercera. Procedencia de la acción de tutela para la protección de la población desplazada, en especial ancianos y discapacitados. Reiteración de jurisprudencia

Un Estado social de derecho debe procurar a sus habitantes los mecanismos suficientes para el disfrute de sus garantías mínimas, de manera que puedan llevar la vida en condiciones dignas. Así, la Constitución Política colombiana, con el objetivo de lograr una efectiva protección de los derechos del conglomerado social, en especial de aquellas personas que dadas sus condiciones físicas, psíquicas, económicas y sociales, se hallen en estado de debilidad manifiesta y de mayor vulnerabilidad estableció, en lo ahora atinente, un especial

tratamiento para las víctimas de desplazamiento forzado.

Con el fin de desarrollar la presente temática, serán invocados los precedentes que ha trazado esta Corte sobre la vulneración de derechos fundamentales de las víctimas de desplazamiento forzado¹, merecedoras de especial protección por hallarse en una situación de grave apremio, al haber soportado cargas injustas, urgentes de contrarrestar para la efectiva satisfacción de sus necesidades.

Según jurisprudencia de esta corporación, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios, como requisito para procurar un amparo efectivo a personas que han sido desarraigadas, dejando atrás la mayoría de sus derechos para tratar de preservar la propia vida y la del núcleo familiar, frecuentemente disminuido. Así se ha expresado:

“... 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 omite 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.”²

El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio el drama que la Corte Constitucional declaró un estado inconstitucional de cosas³, calificándolo como una crisis humanitaria y una tragedia nacional, que debe ser atendida por todas las personas de manera solidaria, empezando por los servidores públicos, por encontrarse lesionada, entre otras potestades, la dignidad de miles de familias, poniéndose en riesgo la estabilidad de la sociedad y el futuro de la Nación ⁴. Se ha indicado además:

“... 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 en condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. 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

En ese sentido, cabe indicar que el desplazamiento forzado conlleva degradación contra múltiples derechos, conglobados en torno a la supervivencia digna, que deben ser resguardados y restablecidos cuanto antes, entre otras razones para evitar nuevas victimizaciones.

Esta Corte, a través de diversos autos, ha erigido una especial protección a la población desplazada que se encuentre en riesgo acentuado, como las mujeres, los niños, niñas y

adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

Así, en auto 006 de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, se expresó que del ordenamiento jurídico interno e internacional se deriva una protección reforzada para personas de la tercera edad y discapacitados⁶, de lo cual se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades públicas y de los particulares, con el fin de garantizar el goce efectivo de sus derechos. Al respecto, en dicha providencia se lee (no está en negrilla en el texto original):

“... el común denominador de la política de atención a la población desplazada es la indiferencia frente sus particulares necesidades en todas las etapas del desplazamiento. Así, lejos de cumplir con su obligación de identificar y remover barreras que generan discapacidad⁷, el Estado con su indiferencia profundiza la discapacidad y la discriminación que sufre la población desplazada con limitaciones físicas, mentales, intelectuales o sensoriales. La omisión del Estado en la materia conduce a anular o restringir los derechos y libertades de las personas con discapacidad víctimas del desplazamiento y a excluirlas de beneficios y oportunidades necesarios para mejorar sus condiciones de vida.

La omisión del Estado frente a la población desplazada con discapacidad, no tiene en cuenta que la relación entre el conflicto armado, el desplazamiento y la discapacidad no es excepcional, ni puede considerarse intrascendente⁸. En razón del conflicto armado y del desplazamiento forzado, la población en general corre el riesgo de adquirir una discapacidad y de sufrir, en consecuencia, el impacto desproporcionado que se deriva de la interacción de estas circunstancias. La edad avanzada, la baja escolaridad, la desocupación, la pérdida de roles sociales, la pérdida de familiares y amigos, las condiciones materiales de vida inadecuada, las enfermedades crónicas, son factores que se han identificado como potenciadores de condiciones de discapacidad.⁹”

Ahora bien, expuestas (i) las condiciones extraordinarias que generan la procedencia de la tutela para personas que se encuentran en situación de desplazamiento, y (ii) la especial asistencia que debe procurarse para hacer efectivo el amparo en beneficio de ellas, acorde con sus necesidades especiales que se agudizan por el conflicto armado interno, se estudiará la prórroga automática de la AHE para el caso de los discapacitados y los adultos mayores.

Cuarta. La prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia para discapacitados y adultos mayores

4.1. En reiteradas oportunidades, esta Corte ha definido la AHE como un derecho fundamental de la población desplazada encaminado al socorro y a la ayuda, con el objetivo de permitir la supervivencia digna de ese grupo, “en especial de personas que se encuentren en condiciones de extrema vulnerabilidad tales como niños, ancianos, personas con discapacidad física o mental”¹⁰.

El trascendental fallo T-025 de 2004, tantas veces citado, impuso el deber a las autoridades competentes de no permitir que las personas que han visto restringido el goce efectivo de sus derechos fundamentales por causa del desplazamiento forzado, terminen desapareciendo o continúen viviendo en condiciones atentatorias contra la dignidad humana,

“a tal punto que esté en serio peligro su subsistencia física estable y carezcan de las oportunidades mínimas de actuar como seres humanos distintos y autónomos”.

A partir de ese criterio y con base en los referidos Principios Rectores del Desplazamiento, en dicho fallo se fijó un mínimo prestacional, que “siempre” debe ser satisfecho por el Estado (no está en negrilla en el texto original):

- “1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
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.’¹¹ 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.
-
5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.
6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.
7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica

hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). Precisa la Sala que, si bien el Principio 23 establece como deber del Estado proveer la educación básica primaria a la población desplazada, el alcance de la obligación internacional que allí se enuncia resulta ampliado por virtud del artículo 67 Superior, en virtud del cual la educación será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad, y debe comprender como mínimo un año de preescolar y nueve de educación básica. También en virtud de lo dispuesto por la Carta Política, no es el Estado el único obligado a garantizar la provisión del servicio educativo en los niveles y a los grupos de edad referidos; también esta obligación cubre a los padres de familia o acudientes -quienes no pueden impedir el acceso de sus hijos a la educación en su lugar de desplazamiento- y a los menores -que están obligados a asistir a los planteles educativos correspondientes -. Por su parte, el Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público?. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona.¹²

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento -obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que 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.

9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público

del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse.”

4.2. Debe precisarse que la Ley 387 de 1997, ya citada, que reglamenta las medidas de protección tendientes a la prevención del desplazamiento forzado y la necesidad de la estabilización socioeconómica de las víctimas de esa expansión del conflicto interno, en el párrafo de su artículo 15 establecía la AHE como un derecho que se tiene por “máximo” tres meses, prorrogables “excepcionalmente por otros tres (3) meses más”, expresiones (las citadas entre comillas) que fueron declaradas inexequibles, mientras el resto del párrafo fue declarado exequible, en el entendido de que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa norma será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto sostenimiento.

Entonces se manifestó que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad que se cierne sobre los desarraigados, particularmente en la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social.

4.3. Por todo lo expuesto, se advirtió que la ausencia de un trato diferencial para los discapacitados y los ancianos, que merecen protección reforzada, “se presume como un acto en sí mismo de discriminación en contra de esta población¹³, pues lleva a que la condición de desigualdad y desprotección a la que se ve expuesta se perpetúe.¹⁴ En consecuencia, frente a esta presunción las autoridades tienen la carga de la prueba para desvirtuar lo contrario¹⁵”¹⁶.

Por consiguiente, con el fin de aliviar ese estado acentuado de marginalidad e indefensión de víctimas del desplazamiento interno, en el auto recién citado se impuso a las autoridades que conforman el SNAIPD el deber de establecer, dentro de sus programas y procedimientos ordinarios, dos presunciones constitucionales que garanticen la protección reforzada a las personas que, además de ser desplazadas, sean discapacitadas:

“a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las personas desplazadas con discapacidad, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y

b. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las personas con discapacidad desplazadas, hasta que se compruebe su plena estabilización socio económica, directamente o gracias a sus familias.”

Como puede apreciarse, en las establecidas presunciones constitucionales que conllevan al reconocimiento de la prórroga automática de la AHE, no se incluyó expresamente a las personas de avanzada edad; sin embargo, a ellas se extenderá, por todo lo expuesto y mediante (i) una interpretación conforme de la Constitución Política, (ii) observando los presupuestos que motivaron elevar la protección reforzada de la que gozan las personas desplazadas con discapacidad y las de la tercera edad, (iii) y teniendo en cuenta que durante

las consideraciones de esa providencia se le dio igual tratamiento a las referidas personas.

Entonces, es relevante puntualizar que para el caso de los adultos mayores en condición de desplazamiento, se presume una condición de vulnerabilidad acentuada y la necesidad de la prórroga de la AHE hasta que se compruebe de manera fehaciente una auto suficiencia integral y en condiciones dignas de su parte, o gracias a su familia; por lo tanto, Acción Social o el órgano que haga sus veces tiene el deber de guiar y acompañar a ese grupo poblacional, que goza de una especial protección reforzada, para que pueda acceder a las ayudas establecidas en la Ley 387 de 1997, en especial las que garantizan el suministro y prórroga de la AHE, la provisión de subsidios para arriendo, la adecuada cobertura de servicios de salud y, en general, el acceso a los mecanismos de reparación a las víctimas de la violencia.

Quinta. Análisis del caso concreto

5.1. Se analiza la situación del señor Luis Carlos Jiménez González, ciudadano desplazado por el conflicto armado, de 83 años de edad, quien impetró tutela contra Acción Social por haberle suspendido la AHE desde octubre 29 de 2008, a pesar de ser cabeza de familia, a cuyo cargo se encuentra su esposa, de 76 años de edad, quien padece cáncer terminal, su nieta de 34 años de edad, que sufre “trastornos mentales tipo epilepsia” y su bisnieto de 9 años de edad, “también con padecimientos mentales”.

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales, en junio 1° de 2011, mediante sentencia única de instancia, negó el amparo constitucional al estimar que el peticionario no ha realizado ninguna solicitud tendiente a obtener una valoración por parte de la entidad accionada, con el fin de que se determine la procedencia y conveniencia de la prórroga de la AHE.

5.2. Esta Corporación, teniendo en cuenta la especial situación de vulnerabilidad de la población desplazada, ha establecido que la tutela es procedente para el efectivo reconocimiento de sus derechos, por lo cual esta Sala de Revisión encuentra el amparo constitucional idóneo, expedito y eficaz para el restablecimiento de los derechos fundamentales invocados por el actor quien, como persona de la tercera edad, enfermo y carente de ingresos que le permitan subsistir en condiciones dignas, se encuentra en situación que genera la ineficacia de los mecanismos administrativo ordinarios a los que podría acudir para debatir la controversia aquí planteada.

5.3. Verificada la procedencia de la acción de tutela, ha de indicarse que los hechos narrados en la demanda por el señor Luis Carlos Jiménez González, se encuentran amparados por la presunción de buena fe (art. 83 Const.), por lo que únicamente podrán ser desvirtuados por los funcionarios competentes con pruebas fehacientes sobre la atención recibida por el actor y las circunstancias socioeconómicas de su núcleo familiar.

Por tanto, de acuerdo con los supuestos fácticos y pruebas que fundamentan la presente acción, se aprecia que en 2008 la AHE fue suspendida, sin justificación constitucional. Así, aunque en el actor y su grupo familiar concurren tres componentes de vulnerabilidad, que

demandan protección reforzada, como son la avanzada edad, la discapacidad y la presencia de un menor, estas personas fueron abandonadas por Acción Social en el proceso de acompañamiento y restablecimiento de sus derechos.

La anterior afirmación se fundamenta también en la comunicación dirigida por Acción Social dentro del presente proceso al juez de instancia, en la que se aprecia una conducta insensible y poco diligente frente a la precaria situación del peticionario, dado que de manera irrespetuosa, tanto para el servidor judicial como para el accionante, se utiliza un formato de una respuesta anterior, en la que asevera que el octogenario señor Jiménez González “no es sujeto de especial protección constitucional a fin de reconocer la prórroga en cuestión, pues de un lado no ha llegado a la denominada tercera edad, y por el contrario se trata de una persona en edad productiva respecto a quien no se ha demostrado la existencia de discapacidad que le permita obtener los ingresos necesarios para satisfacer sus necesidades básicas; además, según se acaba de anotar y aparece consignado en el correspondiente registro, integra su núcleo familiar con otras personas adultas, en relación con las cuales no se probó padeciera (sic) enfermedad o limitación física o mental que le impida colaborar al jefe de hogar en el sostenimiento del mismo” (no está en negrilla en el texto original, f. 25 ib.).

Cabe recordar a la entidad accionada que esta Corte ha indicado que la avanzada edad puede convertirse en un factor de discapacidad, limitación que al padre cabeza de familia le impide procurar para él y para su hogar una subsistencia en condiciones dignas. Así, cuando ese tipo de factores son desconocidos, ese grupo vulnerable es revictimizado, colocándolo en condiciones inhumanas y atentándose contra los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana y mínimo vital, entre otros.

En ese sentido, es necesario reiterar que detrás de cada desplazado hay un grave incumplimiento de los deberes del Estado (art. 2° Const., entre otros) y que la observancia del principio de progresividad, conlleva la atención de necesidades que con el paso del tiempo se multiplican, así como el deber perentorio de no retroceder en la protección y garantía de los derechos. Por tal motivo, en sentencia T-068 de febrero 4 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub se expresó (está subrayado en el texto original):

“... en razón de este mismo principio el Estado debe asumir, por una parte una actitud proactiva y diseñar proyectos y herramientas para evitar que la situación en que se encuentra la población desplazada por la violencia sea más gravosa y, por otra, inhibirse de, promover o ejecutar políticas y programas regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales o de ejecutar, medidas particulares para casos concretos, que clara y directamente agraven la situación de injusticia, de exclusión o de marginación en que se encuentra un grupo social desplazado y que, supuestamente, se intenta remediar.”

5.4. Por ende, se colige que Acción Social incurrió en incuria ante la precaria situación de la familia de Jiménez González, que abandonó sin mediar una evaluación que acreditara haber logrado una estabilidad socioeconómica. En consecuencia, ante los excepcionales riesgos, resulta desproporcionado exigir ahora al peticionario que realice una solicitud ante la autoridad competente y, así, debe operar la presunción que genera la prórroga automática de la AHE, hasta que se compruebe su efectiva estabilidad socioeconómica.

5.5. Con base en lo anterior, se revocará el fallo único de instancia proferido por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales en junio 1° de 2011, que negó la acción de tutela incoada por el señor Luis Carlos Jiménez González, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

En su lugar, se ampararán los derechos del actor y de su familia a la vida, a la dignidad humana, y al mínimo vital, ordenando a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, o al órgano que asuma sus funciones, por conducto de su Director o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, aplique la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia y le entregue de manera completa al señor Luis Carlos Jiménez González y a su familia los componentes previstos en la ley, en cuanto alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos para habitación, cocina, aseo y vestuario, en cantidad y calidad suficiente para suplir sus necesidades, lo cual deberá seguir haciendo hasta que se acredite que han alcanzado condiciones de auto sostenimiento.

IV. 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.- REVOCAR el fallo único de instancia proferido por el Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Manizales en junio 1° de 2011, que negó la acción de tutela incoada por Luis Carlos Jiménez González contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social; en su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales a la vida, a la dignidad humana, y al mínimo vital del demandante y de su familia.

Segundo.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, o al órgano que asuma sus funciones, por conducto de su Director o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, aplique la presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia y le entregue de manera completa al señor Luis Carlos Jiménez González y a su familia los componentes previstos en la ley, en cuanto alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos para habitación, cocina, aseo y vestuario, en cantidad y calidad suficiente para suplir sus necesidades, lo cual deberá seguir haciendo hasta que se acredite que han alcanzado condiciones de auto sostenimiento.

Tercero.- Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

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

3 T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa. Dentro de las circunstancias que generaron esa declaración, cabe resaltar: (i) la vulneración masiva y generalizada de derechos fundamentales a un gran número de la población; (ii) la omisión prolongada de los deberes de las autoridades estatales competentes para remediar esa conculcación; (iii) la ausencia de adopción de medidas legislativas y administrativas efectivas; (iv) la existencia de un grave y permanente problema social, cuya solución demanda un alto presupuesto adicional.

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 El catálogo de Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emitido por las Naciones Unidas en febrero 11 de 1998, señala ciertas necesidades específicas que padece esa población en los diferentes países que sobrellevan el citado fenómeno y determina los derechos y garantías “pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración”. Con ese propósito, el principio 4° consagra (no está en negrilla en el texto original): “Ciertos desplazados internos, como los niños, especialmente los menores no acompañados, las mujeres embarazadas, las madres con niños 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.”

7 “La discapacidad se entiende como la interacción entre una persona con deficiencias físicas, sensoriales, intelectuales o mentales, con diversas barreras que impiden su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.”

8 “Sobre la relación entre el conflicto armado y las condiciones de discapacidad, vid: .International Disability and Development Consortium, Disability and Conflict: Report of an IDDC Seminar May 29th – June 4th 2000, IDDC, Surrey, 2003, 31.”

9 "BAYARRE, Héctor. Prevalencia y factores de riesgo de discapacidad en ancianos. Ciudad de La Habana y Las Tunas. 2000. Ciudad de La Habana, 2003, p. 5 y 6."

10 T-025/04 ya citada y T-1086 de diciembre 14 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Treviño, entre otras.

11 "La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: 'De la Atención Humanitaria de Emergencia. 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. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.'"

12 "Esta fue la orden impartida por la Corte en la sentencia T-215 de 2002 a la Secretaría de Educación Municipal demandada: Disponer el ingreso al sistema educativo de los niños tutelantes, usando los cupos disponibles en los colegios de la zona. Este trato preferente a los niños en condiciones de desplazamiento se justifica no sólo por ser la educación un derecho fundamental del que son titulares, como todos los demás menores de edad que se encuentren en territorio nacional, sino porque dadas sus condiciones de especial vulnerabilidad son sujetos de protección constitucional reforzada, lo cual se traduce en materia educativa en que si no se garantiza como mínimo su educación básica, ello agravará las repercusiones de su desplazamiento sobre su autonomía personal y el ejercicio de sus derechos."

13 "Sentencia C-401 de 2003."

14 "Sentencia T-378 de 1997 (M.P: Eduardo Cifuentes Muñoz)."

15 "Sentencia T-608 de 2007."

16 Auto 006 de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.