

Sentencia T-868/08

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Normatividad y Estado de cosas inconstitucional

ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA DESPLAZADOS-Finalidad e inmediatez

La atención humanitaria de emergencia, pretende, en términos del artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, cubrir, de forma temporaria e inmediata, las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, salud, atención psicológica, elementos de hábitat interno y salubridad pública de aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento. Una de las características principales de la AHE es su inmediatez, así se entiende que una vez el desplazado a rendido declaración y ha sido inscrito en el registro, la ayuda debe hacerse efectiva dentro del menor tiempo posible, ya que de ésta depende la supervivencia, en condiciones dignas, del afectado y su núcleo familiar, de modo que se contrarreste la afectación de sus derechos fundamentales.

ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA PARA DESPLAZADOS-Prórroga

DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE LOS DESPLAZADOS-
Entrega inmediata de la ayuda humanitaria

Referencia: expedientes T-1.888.809, T-1.896.699, T-1.904.982, T-1.904.983 y T-1.905.026

Accionantes:

Ludy Esther Carvajalino Tellez, María del Rosario Olmos Fajardo, Nelson Enrique Sierra Teherán, Eliersa Isabel Tovar Salcedo y María Etelvina Calderón Arango.

Demandado:

Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Magistrado Ponente:

Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil ocho (2008)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

en el trámite de revisión de los fallos proferidos en los procesos correspondientes a los expedientes T-1.888.809, T-1.896.699, T-1.904.982, T-1.904.983 y T-1.905.026

I. ANTECEDENTES

Mediante Auto de doce (12) de mayo de dos mil ocho (2008) la Sala de Selección Número Cinco, escogió para revisión el expediente T-1.888.809. De otro lado, a través de Auto de veintidós (22) de mayo de dos mil ocho (2008), la misma Sala de Selección, escogió para revisión y acumuló los expedientes T-1.896.699, T-1.904.982, T-1.904.983, T-1.905.026.

Una vez estos expedientes fueron conocidos por la Sala Cuarta de Revisión, ésta, mediante Auto de dos (02) de julio de dos mil ocho (2008), ordenó su acumulación por encontrar que guardaban unidad de materia.

Hecha la anterior precisión, procede la Sala a referir los antecedentes de las presentes acciones de tutela.

1. Hechos relevantes y solicitudes

1.1. Expediente T-1.888.809

- La señora Ludy Esther Carvajalino Tellez señala que es desplazada por la violencia y que solicitó el suministro de la ayuda humanitaria de emergencia (AHE), la cual fue negada por Acción Social -unidad territorial Cesar- aduciendo que ya se había hecho entrega de la ayuda correspondiente.

- Manifiesta la señora Carvajalino Tellez que es madre de dos menores de 2 y 9 años de edad y que carece de alimentos, vestido, vivienda básica y empleo, por lo que se encuentra en una situación apremiante.

1.2. Expediente T-1.896.699

- La señora María del Rosario Olmos Fajardo, quien reside en la ciudad de Santa Marta, aduce que es víctima del desplazamiento forzado y que está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada.

- La accionante indica que el 14 de enero de 2008 solicitó la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia que incluye subsidio de arriendo, de vivienda y de alimentación, pero que Acción Social le informó que debía esperar, pues en el momento no contaban con los recursos necesarios para hacer efectiva la ayuda.

- Sostiene la señora Olmos Fajardo que desde el día en que fue víctima del desplazamiento hasta la fecha en que presenta la tutela, no ha recibido ningún tipo de ayuda por parte de la entidad accionada, por lo que ella y su familia se han visto obligadas a vivir de la caridad.

1.3. Expediente T-1.904.982

- El señor Nelson Enrique Sierra Teherán se encuentra inscrito en el Registro Único de Población Desplazada y a la fecha de presentación de la acción de tutela residía en la ciudad de Cartagena a donde tuvo que huir víctima del desplazamiento forzado.

- Expone que no le ha sido entregada la ayuda humanitaria de emergencia a que tiene derecho y que en esa situación ha estado desde hace 7 años.

1.4. Expediente 1.904.983

- La accionante Eliersa Isabel Tovar Salcedo, quien reside en la ciudad de Cartagena, es desplazada por la violencia y está inscrita en el Registro Único de Población Desplazada.

-Aduce que ha solicitado la ayuda humanitaria de emergencia ante Acción Social, empero ésta no ha sido entregada luego de 7 años.

1.5. Expediente T-1.905.026

- La señora María Etelvina Calderón Arango manifiesta que, junto con su familia, fue desplazada de la vereda Tres Bocas del municipio de San Pablo, Sur de Bolívar.

2. Fundamentos de las acciones y pretensiones.

2.1. Expediente T-1.888.809

Sostiene la señora Carvajalino Tellez que la posición asumida por Acción Social frente a su solicitud de ayuda de emergencia, contraviene lo dispuesto por la Corte Constitucional en el sentido de que este tipo de ayuda no tiene un límite en el tiempo y debe entregarse hasta tanto el desplazado se reubique o regrese a su lugar de origen en condiciones de estabilidad económica.

2.2. Expediente T-1.896.699

La señora María del Rosario Olmos Fajardo, asevera que conforme a la Constitución Política de 1991 y demás normas internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, la población desplazada tiene derecho a que sus solicitudes se atiendan en forma oportuna y a que los trámites para la entrega de la ayuda necesaria se realicen prioritariamente. Así, considera que es deber del Estado colombiano brindar la atención humanitaria que se requiera para preservar a la familia como institución básica de la sociedad y promover planes de vivienda de interés social que cobijen a la población desplazada facilitando su proceso de estabilización.

2.3. Expediente T-1.904.982

El señor Nelson Enrique Sierra Teherán, aduce que aun cuando es cierto que la entrega de la ayuda humanitaria depende de la disponibilidad presupuestal de Acción Social, ello no impide que ésta adelante trámites ante las demás entidades que integran el Sistema General de Seguridad Social, con el fin de coadyuvar a la estabilización socio - económica de la población desplazada.

Así mismo, alega que no comparte el argumento que la entidad accionada expone acerca del respeto de los turnos para la entrega de las ayudas en virtud del derecho a la igualdad, como quiera que, a su juicio, “la solución no puede ser que a todos se les comprometa la subsistencia sino que a todos se les garantice”.

2.4. Expediente T-1.904.983

Dado que se trata de un formato de acción de tutela, los argumentos expuestos por la señora Eliersa Isabel Tovar Salcedo coinciden en su totalidad con los aludidos por el señor Nelson

Enrique Sierra Teherán cuya demanda fue radicada con el número T-1.904.982.

2.5. Expediente T-1.905.026

Sustenta su acción de tutela en el artículo 23 de la Constitución, toda vez que presentó derecho de petición ante Acción Social y luego de dos años no ha recibido ninguna respuesta.

3. Trámite procesal y oposición a la demanda de tutela.

1. Expediente T-1.888.809

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, por medio de auto de dieciséis (16) de noviembre de dos mil siete (2008), admitió la demanda y ordenó su notificación a la entidad demandada.

- A través de escrito del 28 de noviembre de 2007, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional informó que la señora Ludy Esther Carvajalino Tellez se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (RUDP) desde el 9 de febrero de 2006. Igualmente, manifestó que en ese año a la accionante le fue entregada la ayuda humanitaria de emergencia por un período de 3 meses y un apoyo económico equivalente a un millón doscientos diez mil pesos (\$1.210.000) para el desarrollo de una actividad productiva.

Por otra parte, hizo hincapié en que la ayuda humanitaria de emergencia es temporal e inmediata y busca contribuir con el cubrimiento de las necesidades básicas de alimento, vestuario, salud y alojamiento de la población desplazada. En tal sentido, expuso que la ayuda se entregaba por un espacio máximo de 3 meses prorrogables únicamente en casos excepcionales¹.

Finalmente, alega que la Corte Constitucional no ha ordenado en sus sentencias la entrega permanente de la ayuda humanitaria de emergencia, pues ha reconocido que la prórroga

está sujeta a la valoración de cada caso y a las condiciones de vulnerabilidad que rodean el mismo. Así las cosas, afirma que ha programado una visita domiciliaria al hogar de la señora Ludy Esther Carvajalino Téllez el día 22 de noviembre de 2007, con el fin de determinar si es viable conceder la prórroga que solicita.

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta, mediante Auto de veinte (20) de febrero de dos mil ocho (2008) admitió la demanda, ordenó su notificación a la entidad accionada y citó a la señora María del Rosario Olmos Fajardo para obtener una ampliación de los hechos expuestos en el escrito de tutela. Sin embargo, vencido el término para rendir descargos, Acción Social no ofreció pronunciamiento alguno y la accionante no compareció a la citación ni justificó su incumplimiento.

3.3. Expediente T-1.904.982

El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena, a través de Auto de veinte (20) de febrero de dos mil ocho (2008) admitió la demanda y ordenó su notificación a la entidad demandada.

- Mediante escrito de 25 de febrero de 2008, Acción Social comunicó al juez de primera instancia que el señor Nelson Enrique Sierra Teherán se encuentra inscrito en el RUPD desde el 24 de enero de 2002. Igualmente, reconoce que el accionante gestionó ante la entidad la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia a la cual tiene derecho y que, en consecuencia, se suministrará dentro de los 30 días siguientes, no siendo posible hacerlo antes por cuanto es necesario agotar los trámites correspondientes.

3.4. Expediente T-1.904.983

Mediante Auto de veintiuno (21) de febrero de dos mil ocho (2008), el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena admitió la tutela de la referencia y ordenó su notificación a la entidad accionada para los fines pertinentes.

- En respuesta al oficio enviado por el juez de conocimiento, Acción Social remitió escrito de contestación en el que cual expuso que la señora Eliersa Isabel Tovar Salcedo está inscrita en el RUPD desde el 14 de julio de 2000 y que, para la fecha en que se formuló la demanda, se

adelantaban las gestiones con la finalidad de realizar la entrega de la ayuda a la que la actora tiene derecho, dentro de los 30 días siguientes con sujeción a los turnos previamente establecidos.

3.5. Expediente T-1.905.026

El Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja -Santander- admitió la demanda de tutela de la referencia, a través de auto del nueve (9) de enero de dos mil ocho (2008) donde ordenó la notificación a la entidad accionada.

- Acción Social sostuvo que la señora María Etelvina Calderón Arango y su núcleo familiar compuesto por 4 personas, están inscritos en el Registro Único de Población Desplazada desde el 20 de febrero de 2006. Empero, alega que la ayuda humanitaria de emergencia solicitada por la accionante fue puesta a su disposición sin que acudiera a reclamarla motivo por el que fue devuelta.

- Así las cosas, la entidad accionada informa que es necesario agotar nuevamente el trámite y esperar disponibilidad de recursos para acceder a la pretensión de la actora, por lo que en los próximos días se le indicará la fecha y el sitio de la entrega para que se haga presente.

- Frente al derecho de petición que la accionante presentó el 25 de abril de 2006, la entidad demandada alega que dio respuesta clara, oportuna y de fondo mediante oficio del 10 de enero de 2008.

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN.

1. Expediente T-1.888.809

El Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Valledupar, mediante providencia veintinueve (29) de noviembre de dos mil siete (2007) declaró improcedente el amparo deprecado por la señora Ludy Esther Carvajalino Tellez, sustentando su decisión en que los derechos fundamentales de la accionante no se veían afectados con la actuación desplegada por Acción Social, como quiera que dicha entidad estaba verificando si en su caso se reunían las condiciones necesarias para acceder a la solicitud de prórroga de la

ayuda humanitaria y para el efecto había fijado una visita domiciliaria para 22 de noviembre de 2007.

Así mismo, señaló que en el año 2006 Acción Social hizo entrega de la ayuda humanitaria por tres meses y del apoyo económico para la realización de una actividad productiva, luego únicamente podría predicarse la afectación de los derechos fundamentales de la señora Carvajalino Tellez en caso de que reuniera las condiciones para acceder a la prórroga y ésta fuera negada.

Ninguna de las partes presentó impugnación.

2. Expediente T-1.896.699

El Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta, mediante providencia del cuatro (4) de marzo de dos mil ocho (2008) amparó el derecho de petición de la señora María del Rosario Olmos Fajardo y ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional dar respuesta a la solicitud de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia elevada por la actora.

El a-quo sustentó su posición en que, según lo dicho por la accionante, Acción Social no había dado respuesta al derecho de petición por ella presentado el 14 de enero de 2008, afirmación que no controvertió la entidad accionada, pues no se pronunció sobre los hechos que dieron origen a la tutela que se revisa.

Por otra parte, el juez de conocimiento señala que en el caso de la señora Olmos Fajardo no fue posible ordenar a Acción Social la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, puesto que dentro del expediente no existían pruebas que permitieran concluir que tal ayuda no había sido efectivamente suministrada.

Ninguna de las partes presentó impugnación.

3. Expediente T-1.904.982

El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena denegó la protección tutelar solicitada por el señor Nelson Enrique Sierra Teherán a través de sentencia de cuatro (4) de marzo de dos mil ocho (2008), en la que expuso que no podía predicarse la vulneración de derechos

fundamentales por parte de Acción Social, toda vez que ésta, dentro su escrito de contestación a la tutela, se había comprometido a entregar la ayuda humanitaria de emergencia dentro de los 30 días siguientes.

4. Expediente T-1.904.983

El Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena, mediante providencia del cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008) denegó el amparo invocado por la señora Eliersa Isabel Tovar Salcedo. Para sustentar su decisión, expuso que no podía predicarse la vulneración de derechos fundamentales por parte de Acción Social, toda vez que ésta, dentro su escrito de contestación a la tutela, se había comprometido a entregar la ayuda humanitaria de emergencia dentro de los 30 días siguientes.

5. Expediente T-1.905.026

En sentencia de veintiuno (21) de enero de dos mil ocho (2008), el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja -Santander- no accedió a las pretensiones de la señora María Etelvina Calderón Arango y adujo la ocurrencia de un hecho superado, como quiera que Acción Social, mediante escrito de 10 de enero de 2008, dio respuesta de fondo a la petición que aquélla elevara el 25 de abril de 2006 solicitando la ayuda humanitaria de emergencia.

III. CONSIDERACIONES

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo

de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. En los casos objeto de estudio, los señores Nelson Enrique Sierra Teherán, Ludy Esther Carvajalino Tellez, María del Rosario Olmos Fajardo, Eliersa Isabel Tovar Salcedo y María Etelvina Calderón Arango actúan en defensa de sus derechos e intereses, razón por la que se encuentran legitimados para presentar la acción.

2.2. Legitimación pasiva

La Agencia Presidencial para la Acción social y la Cooperación internacional (Acción Social), de acuerdo al artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, en su condición de autoridad pública está legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela.

3. Problema jurídico

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social) vulneró los derechos fundamentales a la dignidad humana, la seguridad social, el interés superior de los niños, la protección especial a la población desplazada, la igualdad y al mínimo vital invocados por los señores Nelson Enrique Sierra Teherán, Ludy Esther Carvajalino Tellez, María del Rosario Olmos Fajardo, Eliersa Isabel Tovar Salcedo y María Etelvina Calderón Arango al negarse a hacerles entrega de la ayuda humanitaria de emergencia que solicitaron en su condición de población desplazada inscrita en el RUPD.

Para tal efecto, se tendrá en cuenta jurisprudencia constitucional acerca de la población desplazada, su condición de sujetos de especial protección estatal, estado de cosas inconstitucional en materia de desplazados, deberes de las autoridades encargadas de administrar el RUPD y ayuda humanitaria de emergencia.

4. Desplazamiento forzado. Normatividad y Estado de Cosas Inconstitucional. Reiteración de Jurisprudencia.

El problema del desplazamiento forzado en nuestro país es de vieja data, aproximadamente a partir de la década de los 80, cientos de personas se han visto obligadas a abandonar sus hogares, sus empleos e incluso sus familias por las constantes amenazas provenientes de grupos guerrilleros y paramilitares que pretendían hacerse al control de las zonas,

principalmente rurales, donde aquéllas residían. En consecuencia, se implementaron dispersas políticas públicas en búsqueda de una solución estructural, presupuestal, social y económica del creciente flagelo, pero sólo hasta 1995 el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) evaluó las medidas adoptadas y concluyó que existían una serie de falencias administrativas y organizacionales que impedían que los recursos asignados a la población desplazada no se tradujeran en ayuda efectiva para ésta.²

Así las cosas, en 1997 el CONPES (documento 2924) ordenó la creación de un Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la Violencia (SNAIPD) integrado por entidades públicas y privadas encargadas de desarrollar programas, proyectos y planes tendientes a brindar atención efectiva a las víctimas del desplazamiento y ejecutar el Programa Nacional de Atención a la Población Desplazada contenido en el documento CONPES-2804 de 1995, que incluía la atención de emergencia, proyectos productivos, salud, educación, vivienda, empleo, programas de retorno, acceso al sistema nacional de reforma agraria y desarrollo campesino y fomento de la microempresa.

Las recomendaciones del CONPES fueron implementadas a través de la Ley 387 de 1993 en la que se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en Colombia. En dicha ley, se define la situación de desplazado, lo concerniente a la ayuda humanitaria de emergencia, los beneficios a los que tiene derecho la población desplazada, entre otras disposiciones generales que fueron reglamentadas por el Decreto 2569 de 2000 que fija en cabeza de Acción Social la coordinación del SNAIPD y del Registro Único de Población Desplazada (RUPD).

Ahora bien, el marco normativo anteriormente mencionado y las políticas públicas surgidas a partir de aquél, fueron evaluadas por esta Corporación en Sentencia T-025 de 2004 en la que, luego de estudiar los programas desarrollados, el funcionamiento de las entidades que integraban el SNAIPD y los resultados obtenidos, se resolvió declarar un Estado de Cosas Inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, como quiera que se observara “ (...) (1) la grave crisis humanitaria y la vulneración constante de los derechos de la población desplazada; (2) el aumento de acciones de tutela presentadas por desplazados a quienes les fue negada la ayuda de emergencia; (3) la omisión de las autoridades en adoptar los correctivos tendientes a mejorar el Sistema y garantizar los derechos de la población

afectada; (4) la falta de recursos y de capacidad institucional para atender las contingencias y (5) a la connivencia de varias entidades estatales en las omisiones y acciones generadoras de la vulneración de los derechos de los desplazados (...)"⁵

Luego de declarar el Estado de Cosas Inconstitucional, esta Corporación sugirió una serie de medidas dirigidas a mejorar de la atención ofrecida a las víctimas del desplazamiento y a evitar la continua violación de sus derechos fundamentales. De ellas se ha hecho juicioso seguimiento a través de distintas providencias, dentro de las que cabe comentar el Auto 092 de 2008 en el que se hace mención a los derechos fundamentales de las mujeres desplazadas y a sus especiales condiciones de vulnerabilidad, dados los riesgos específicos (violencia, explotación y abuso sexual; esclavización; represalias por liderar e integrar comunidades o asociaciones de mujeres desplazadas; asesinato o desaparición de su proveedor económico; menores posibilidades de oponerse al despojo de su patrimonio; discriminación acentuada por el desplazamiento; etc.) y cargas extraordinarias que les impone por su género la violencia armada.⁶

La ley 387 de 1997 define a la población desplazada como aquella que en razón del conflicto armado interno, de la violencia generalizada o de violaciones masivas de derechos humanos, se ha visto forzada a abandonar su lugar de residencia o de actividades económicas habituales y a migrar dentro del territorio nacional porque su vida, integridad física, libertad y seguridad se hallan bajo amenaza o han sido vulneradas.⁷

La situación antes descrita, indudablemente ocasiona en quienes la atraviesan una afectación de sus derechos constitucionales, ubicándolos en un estado de indefensión y debilidad manifiesta, pues, en la mayoría de casos, se trata de personas residentes en zonas rurales, con escasa formación académica, sometidos a vejámenes e incluso obligados a presenciar el asesinato de miembros de su familia o de sus comunidades, que intempestivamente deben huir a ciudades desconocidas y donde no tienen arraigo, ni apoyo moral y económico.

Así pues, la atención humanitaria de emergencia, pretende, en términos del artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, cubrir, de forma temporaria e inmediata, las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, salud, atención psicológica, elementos de hábitat interno y salubridad pública de aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento. No

obstante, la atención descrita únicamente se otorga a quienes han declarado los hechos que dieron origen a su condición de desplazado y, en consecuencia, han sido inscritos en el RUPD, cuyo manejo corresponde a Acción social.

Conforme con lo anterior, una de las características principales de la AHE es su inmediatez, así se entiende que una vez el desplazado a rendido declaración y ha sido inscrito en el registro, la ayuda debe hacerse efectiva dentro del menor tiempo posible, ya que de ésta depende la supervivencia, en condiciones dignas, del afectado y su núcleo familiar, de modo que se contrarreste la afectación de sus derechos fundamentales. Entonces, aún cuando es evidente que la entrega de la ayuda depende en gran medida de la disponibilidad presupuestal con que cuenta Acción Social, quienes son víctimas del desplazamiento no pueden ser sometidos a una espera desproporcionada, que en ocasiones no es de meses sino de años, máxime cuando su vulnerabilidad los convierte en sujetos de especial protección que requieren la efectiva intervención del Estado para superar su situación.

5. Prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia. Reiteración de Jurisprudencia.

El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establecía que la AHE sería entregada por un término máximo de tres meses, prorrogables, excepcionalmente, por otros tres meses. Empero, esta Corporación en Sentencia C-278 de 20078 se pronunció sobre la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia en los siguientes términos:

“La Corte estima que 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 lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber

en forma integrada, pronta y acuciosa. Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más”, del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad (...)”

Así las cosas, es inadmisibile que Acción Social sostenga como argumento para negar la entrega de la ayuda a la población desplazada el hecho de haberse suministrado en una oportunidad, pues como se desprende de la providencia citada, es probable que la atención durante tres meses no sea suficiente para contribuir con la estabilización económica y social mínima de la víctima del desplazamiento y su familia. Por consiguiente, corresponde a Acción Social evaluar detenidamente las solicitudes de prórroga de AHE que eleve el desplazado y determinar si se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad bien sea por su edad, género o estado de salud físico - psíquica.

Realizadas las anteriores consideraciones, esta Sala procederá a estudiar los asuntos de la referencia, con el propósito de establecer si existió transgresión de los derechos fundamentales invocados.

6. Casos Concretos

Los señores Nelson Enrique Sierra Teherán, Ludy Esther Carvajalino Téllez, María del rosario Olmos Fajardo, Eliersa Isabel Tovar Salcedo y María Etelvina Calderón Arango promovieron acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al mínimo vital y a la igualdad, los cuales estiman vulnerados por cuanto son desplazados por la violencia y no han recibido la ayuda humanitaria de emergencia.

Al estudiar los casos, esta Sala encontró que la totalidad de ellos tienen como puntos comunes (i) que los accionantes se encuentran inscritos en el RUPD y han requerido la AHE o su prórroga ante Acción Social, entidad que, (ii) a pesar de reconocer las peticiones presentadas, esgrime falta de disponibilidad presupuestal, carácter excepcional de la

prórroga o fijación de visita domiciliaria en trámite para negar la atención o justificar su demora.

Igualmente y en búsqueda de datos que permitieran conocer la situación económica que actualmente atraviesan los demandantes, la Sala consultó la página del Departamento Nacional de Planeación y en ella obtuvo los puntajes obtenidos por éstos en las encuestas SISBEN. A continuación se muestran los datos arrojados en la consulta:

Base de datos Certificada DNP - corte: 03 / marzo / 2008

Consulta de Usuarios SISBEN

Tipo de Documento Número

Nombre

Puntaje

Nivel

Departamento

Municipio

Modificación

LUDYS ESTHER CARVAJALINO TELLEZ

8.82

1,00

CESAR

VALLEDUPAR

8/2/2007

Consulta de Usuarios SISBEN

Tipo de Documento Número

Nombre

Puntaje

Nivel

Departamento

Municipio

Modificación

MARIA DEL ROSARIO OLMOS FAJARDO

5.24

1,00

MAGDALENA

CIENAGA

15/5/2007

Base de datos Certificada DNP - corte: 03 / marzo / 2008

Consulta de Usuarios SISBEN

Tipo de Documento Número

Puntaje

Nivel

Departamento

Municipio

Modificación

NELSON ENRRIQUE SIERRA TERAN

1.03

1,00

BOLIVAR

CARMÉN DE BOLÍVAR

2/3/2007

1

Base de datos Certificada DNP - corte: 03 / marzo / 2008

Consulta de Usuarios SISBEN

Tipo de Documento Número

Nombre

Puntaje

Nivel

Departamento

Municipio

Modificación

ELIERSA ISABEL TOVAR SALCEDO

2.87

1,00

BOLIVAR

13/2/2007

Base de datos Certificada DNP - corte: 03 / marzo / 2008

Consulta de Usuarios SISBEN

Tipo de Documento Número

Nombre

Puntaje

Nivel

Departamento

Municipio

Modificación

MARIA ETELVINA CALDERON ARANGO

2.44

1,00

BOLIVAR

SAN PABLO

22/4/2004

Lo anterior, permite comprender la difícil situación económica que atraviesan las víctimas del desplazamiento que formularon las acciones de tutela de la referencia, como quiera que todas fueron ubicadas en el nivel más bajo de pobreza luego de obtener puntajes alarmantemente inferiores en la encuesta SISBEN, que analiza, entre otras variables, el tipo de vivienda, estado de salud de los miembros del grupo familiar, empleo, nivel de educación y disponibilidad de servicios públicos domiciliarios, de donde se presume que no han logrado obtener una estabilización económica y social mínima que les permita mejorar sus condiciones de vida y las de su familia.

Ahora bien, la mayoría de demandas sujetas a revisión van dirigidas a obtener la atención humanitaria de emergencia por primera vez, no obstante una de ellas, la presentada por la señora Ludy Esther Carvajalino Tellez, persigue el reconocimiento y entrega de la prórroga de la AHE. En tal sentido, esta Sala analizará en primer lugar la situación puesta de presente por la señora Carvajalino Tellez y posteriormente estudiará los demás asuntos.

Dentro del expediente contentivo de la acción de tutela promovida por Ludy Esther Carvajalino Tellez, puede apreciarse que se encuentra inscrita en el RUPD como jefe del hogar conformado por sus hijos de dos y nueve años de edad y por su compañero permanente⁹. Así mismo, está probado que Acción Social hizo entrega de la AHE en el año

2006 y que programó visita domiciliaria para el día 22 de noviembre de 2007, con el propósito de determinar si era viable conceder la prórroga de la atención humanitaria.

Empero, en su escrito de contestación a la tutela, Acción Social argumenta que la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia es excepcional y únicamente se aplica a hogares que cuenten con jefatura mayor de 65 años o en los que uno de sus miembros padezca una enfermedad terminal o algún tipo de discapacidad física o psíquica. De tales afirmaciones, la Sala colige que la entidad accionada no accederá a las pretensiones de la demandante, pues la situación de su familia no encaja en ninguno de los casos excepcionales a los que aquélla circunscribe la posibilidad de la entrega.

Por otra parte, no está demás señalar que aunque Acción Social manifestó que la visita domiciliaria al hogar de la señora Carvajalino Tellez estaba programada para el 22 de noviembre de 2007, nada dijo acerca de los resultados obtenidos, aún cuando la respuesta a la demanda presentada en su contra fue allegada con posterioridad a tal fecha, más exactamente el 28 de noviembre de ese año, circunstancia que tampoco mereció pronunciamiento alguno del juez de conocimiento.

Así las cosas, la Sala concederá el amparo deprecado por la señora Carvajalino Tellez, pues en su caso pudo apreciarse lo siguiente: (i) se trata de una mujer víctima del desplazamiento forzado interno y además jefe de hogar, es decir que respecto de ella se presumen especiales condiciones de vulnerabilidad, debilidad e indefensión que tornan preferente la ayuda que debe brindarle el Estado; (ii) de acuerdo con el puntaje obtenido en la encuesta SISBEN y el nivel en el que fue ubicada, resulta evidente que no ha alcanzado un grado mínimo de estabilidad económica y social, luego requiere atención del Estado para sobreponerse a la crisis que atraviesa y (iii) la poca edad que alcanzan sus hijos (2 y 9 años), hace imperiosa su presencia permanente en el hogar, lo que a su vez dificulta la consecución de un empleo estable y por contera la estabilización en condiciones dignas.

Respecto de las acciones promovidas por los señores Nelson Enrique Sierra Teherán y Eliersa Isabel Tovar Salcedo, Acción Social adujo que pese a que se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada, desde el año 2002 y 2000 respectivamente, para el 21 de febrero de 2008, fecha en que se presentaron las demandas, se estaban surtiendo los trámites dirigidos a hacer efectiva la entrega dentro de los 30 días siguientes y con sujeción

a los turnos existentes.

La Sala no está de acuerdo con la posición asumida por Acción Social y considera que contraviene los principios constitucionales de dignidad humana y solidaridad, dado que si bien reconoce que los señores Sierra Teherán y Tovar Salcedo tiene derecho a la AHE se limita a indicar que se entregará dentro de los 30 días siguientes, término o plazo que resulta incierto al no señalarse una fecha referente. Tal respuesta no se compadece con la realidad de los demandantes, quienes llevan seis años aguardando el apoyo que el Estado está en obligación de brindarles en su condición de sujetos de especial protección y, por tanto, es intolerable que Acción Social pretenda someterlos a una nueva e indeterminada espera con el pretexto del respeto por los turnos precedentes.

En consecuencia, esta Sala de Revisión accederá al amparo invocado por el señor Nelson Enrique Sierra Teherán y Eliersa Isabel Tovar Salcedo y ordenará a Acción Social que haga entrega inmediata de la ayuda humanitaria de emergencia que éstos requieren para cubrir sus necesidades básicas.

En punto al caso de la señora María Etelvina Calderón Arango, se encontró que está registrada en el RUPD desde el año 2006, época en la que solicitó, mediante derecho de petición, la entrega de la AHE, no obstante lo cuál sólo obtuvo respuesta dentro del trámite de la acción de tutela que formuló para obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna y al mínimo vital.

Ante los pormenores informados por la señora Calderón Arango, Acción Social manifestó que la AHE se había puesto a disposición de la accionante el 12 de julio de 2006 sin que ésta acudiera a reclamarla. Empero, no explicó por qué si el derecho de petición fue recibido por la entidad el 25 de abril de 2006, sólo hasta el 10 de enero de 2008 procedió a darle respuesta informando lo ocurrido. Así las cosas, de haberse resuelto en debido tiempo la petición presentada por la parte actora, el trámite de entrega de la AHE no se habría prolongado durante dos años en perjuicio de sus derechos a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital.

Entonces, dado que (i) la situación que atraviesa la señora Calderón Arango es bastante precaria, como da cuenta el puntaje de 2.44 obtenido en la encuesta SISBEN, que (ii) se trata de una persona de edad avanzada (63 años) a quien le resulta complejo obtener medios de

subsistencia y que (iii) su condición económica y social se ha venido deteriorando con el tiempo por la actitud displicente de Acción Social, esta Sala de Revisión concederá el amparo deprecado y accederá a sus pretensiones.

Finalmente, frente a los supuestos de hecho narrados por la señora María del Rosario Olmos Fajardo, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional guardó silencio, de modo que se tendrán por ciertos y, por consiguiente, el amparo será concedido, pues, como se expuso en el acápite de antecedentes, se trata de mujer desplazada e inscrita en el RUPD a quien no se le ha hecho entrega de la ayuda humanitaria de emergencia que precisa para atender sus necesidades básicas

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el veintinueve (29) de noviembre de dos mil siete (2007) por el Juzgado Primero de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital invocados por la señora Ludy Esther Carvajalino Téllez.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia entregue a la señora Ludy Esther Carvajalino Tellez de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

TERCERO: REVOCAR la sentencia proferida el cuatro (4) de marzo de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Santa Marta y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital invocados por la señora María del Rosario Olmos Fajardo.

CUARTO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

Internacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia entregue a la señora María Del Rosario Olmos Fajardo de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

QUINTO: REVOCAR la sentencia proferida el cuatro (4) de marzo de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital invocados por el señor Nelson Enrique Sierra Teherán.

SEXTO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia entregue al señor Nelson Enrique Sierra Teherán de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

SÉPTIMO: REVOCAR la sentencia proferida el cinco (5) de marzo de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Quinto Civil del Circuito de Cartagena y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital invocados por la señora Eliersa Isabel Tovar Salcedo.

OCTAVO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia entregue a la señora Eliersa Isabel Tovar Salcedo de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

NOVENO: REVOCAR la sentencia proferida el veintiuno (21) de enero de dos mil ocho (2008) por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Barrancabermeja - Santander - y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y al mínimo vital invocados por la señora María Etelvina Calderón Arango.

DÉCIMO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia entregue a la señora María Etelvina Calderón Arango de manera completa los componentes de la ayuda humanitaria previstos en la ley -a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

DÉCIMO PRIMERO: Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado Ponente

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALELEANO

Secretaria General

1 Decreto 2569 de 2000, artículo 21: La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Unico de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido

reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.

2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.

3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las 8 entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia.

4. Cuando a juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional se presente una situación cuya gravedad sea de naturaleza similar a las enunciadas en los numerales 1, 2 y 3 del presente artículo

2 Ver, Sentencia T-156 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

3 La Ley 387 de 1997 fue complementada con la Ley 418 de 1997 por la cual se consagran unos instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones norma que por su parte fue prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002 y 1106 de 2006.

4 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

5 Sentencia T-156 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil.

6 En Auto 092 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, se expuso lo siguientes sobre las mujeres víctimas del desplazamiento: “El punto de partida y el fundamento común de la presente providencia es el carácter de sujetos de especial protección constitucional que tienen las mujeres desplazadas por el conflicto armado. Esta condición de sujetos de especial protección impone a las autoridades estatales a todo nivel, respecto de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado, especiales deberes de atención y salvaguarda de sus derechos fundamentales, a cuyo cumplimiento deben prestar particular diligencia. Tal carácter de sujetos de especial protección constitucional justifica, como se indicó en la sentencia T-025 de 2004, que respecto de las mujeres desplazadas se adopten medidas de diferenciación positiva, que atiendan a sus condiciones de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión y

propendan, a través de un trato preferente, por materializar el goce efectivo de sus derechos fundamentales. El carácter de sujetos de especial protección constitucional de las mujeres desplazadas tiene su fundamento en múltiples mandatos constitucionales, así como en diversas obligaciones del Estado Colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario (...).”

8 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

9 A folio 6 del cuaderno principal, aparece documento expedido por Acción Social donde se anota la conformación del núcleo familiar y se identifica a la señora Ludy Esther Carvajalino Tellez como jefe de hogar.