

Sentencia T-882-09

JUEZ CONSTITUCIONAL-Deberes

ACCION DE TUTELA-Procedencia para garantizar los derechos fundamentales de los desplazados

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Reglas jurisprudenciales sobre su entrega y prórroga

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

POBLACION DESPLAZADA-Protección de derechos fundamentales para garantizar las condiciones materiales mínimas de subsistencia

ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Componentes de ayuda

Referencia: expediente T - 2.329.710

Accionante: María Griceldina Murillo.

Accionado: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social-.

Magistrado Ponente:

Dr. GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil nueve (2009).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Mauricio González

Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente,

SENTENCIA

en el proceso de revisión de los fallos de tutela, proferidos por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, en relación con la acción de amparo constitucional instaurada por la señora MARIA GRICELDINA MURILLO, contra La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

Acción de tutela que fue seleccionada mediante Auto del 06 de agosto de 2009 y repartida a la Sala de Revisión número Cuatro para su decisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud.

El 17 de abril de 2009, la señora MARIA GRICELDINA MURILLO, promovió acción de tutela contra Acción Social, con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales de petición, vida digna, integridad personal, igualdad, mínimo vital y protección especial debida a las personas en condición de desplazamiento que, según afirma, son vulnerados por la entidad al no dar respuesta de fondo al derecho de petición que presentó.

2. Hechos.

2.1. Desde octubre de 2002, la señora MARIA GRICELDINA MURILLO y su grupo familiar, se desplazaron del Municipio de Zaragoza Antioquia, por amenazas de grupos armados.

2.2. La accionante declaró su desplazamiento y el de su familia en la Defensoría del Pueblo. Una vez valorada la declaración, Acción Social incluyó a todo el grupo familiar en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD) con el código de valoración No. 910. Según afirma la demandante, Acción Social procedió a entregar la primera ayuda de emergencia, en el año 2002.

2.3. Manifiesta la señora María Griceldina, que tiene la condición de madre cabeza de hogar del grupo familiar compuesto por una hija, tres nietos menores de edad, un hermano y su padre de 76 años.

2.4. El 12 de junio de 2008, la señora MARIA GRICELDINA MURILLO, debido al grado de vulnerabilidad en el que se encontraba, presentó petición ante Acción Social, solicitando prórroga de ayuda humanitaria para el pago de arriendo y servicios.

2.5. Afirma la demandante, que Acción Social le dio respuesta a la solicitud, mediante oficio del 24 de junio de 2008, radicado UTAN - 08 - 10878, en el cual le informa que: "Previamente a la entrega de la prórroga de ayuda humanitaria le deben realizar una entrevista domiciliaria para verificar las circunstancias de vulnerabilidad, la cual será realizada dentro de los siguientes quince días hábiles". La visita se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2008.

2.6. El 14 de abril de 2009, fecha de presentación de la acción de tutela, a la accionante no le habían entregado la ayuda humanitaria de emergencia. Es por ello que pretende que Acción Social, entregue la asistencia humanitaria solicitada y, de ése modo se proteja su derecho a la vida digna, a la integridad personal, a la igualdad, al mínimo vital y a la protección especial debida a las personas en condición de desplazamiento, derechos que estaban siendo desconocidos por la entidad demandada.

3. Fundamentos de la acción y pretensiones.

La demandante considera que Acción Social, al no responder la solicitud y no otorgar la prórroga de ayudas humanitaria de emergencia, dada las condiciones de vulnerabilidad por las cuales estaba atravesando el grupo familiar que representa, le viene desconociendo sus derechos fundamentales de petición, vida digna, integridad personal, igualdad, mínimo vital y protección especial debida a las personas en condición de desplazamiento.

A partir de lo anterior, solicita que se tutelen sus derechos vulnerados y, en consecuencia, que se ordene a Acción Social fijar fecha exacta para la entrega efectiva de la prórroga de asistencia humanitaria hasta que se establezca socioeconómicamente, teniendo en cuenta que ya se llevó a cabo la visita domiciliaria y considera que cumple con

los criterios para acceder a dicha ayuda.

Sustentó la demanda en las sentencias T-454 de 1997, M.P. Hernando Herrera Vergara y T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, en la última de las cuales se decretó un “Estado de Cosas Inconstitucional”, por la sistemática violación a los derechos de la población desplazada.

El Juez Séptimo Laboral del Circuito de Medellín, mediante Auto del 17 de abril de 2009, admitió la demanda, y corrió traslado a la entidad demandada para que se pronunciara sobre los hechos.

Acción Social no dio respuesta al requerimiento judicial.

5. Pruebas que obran en el expediente.

Con el escrito contentivo de tutela se aportaron como pruebas:

* Fotocopia simple de la Cédula de Ciudadanía de la señora María Griceldina Murillo (Folio 4)

* Fotocopia simple del derecho de petición elevado por la actora el 12 de junio de 2008 a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial de Antioquia- (Folio 3)

II. DECISIONES JUDICIALES QUE SE REVISAN

1. Primera Instancia.

El Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín, mediante Sentencia del 28 de abril de 2009, resolvió denegar el amparo solicitado.

El a quo consideró que no hay transgresión alguna de derechos fundamentales en el caso concreto, ya que han transcurrido siete años desde el desplazamiento de la accionante y de su grupo familiar. Advirtió el fallador, que no existe la situación de emergencia a la que hace alusión la Ley 387 de 197, es por ello que considera que la

entidad accionada no ha vulnerado derecho fundamental alguno de la señora María Griceldina Murillo. En consecuencia la entidad accionada no está en la obligación constitucional de conceder la prórroga de ayuda humanitaria, que excepcionalmente, se otorga a los desplazados.

2. Impugnación.

La señora María Griceldina Murillo, impugnó por considerar que llevaba “siete años de vivir en la ciudad de Medellín y en esos momentos [se] encontraba atravesando por una situación económica muy mal...”

3. Segunda Instancia.

La Sala Laboral del Tribunal de Antioquia, mediante Sentencia del 9 de junio de 2009, decidió confirmar la decisión proferida en primera instancia. El fallador concluyó que “Se tiene que la accionante adquirió la condición de desplazada en el año 2002, lo cual quiere decir, que para la fecha han transcurrido más de siete años, en los cuales no ha necesitado de la accionada para su sustento; motivo por el cual se desvirtuó la situación de emergencia a que hace referencia la Ley 387/97, teniendo en cuenta que la calidad de desplazado no es para la toda la vida”.

III. Actuaciones adelantadas por la Corte Constitucional.

1. Mediante Auto del 15 de septiembre de 2009, el magistrado sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas en aras de verificar los hechos relevantes del proceso y obtener un mejor proveer. En consecuencia, resolvió oficiar a:

1.1. A la Agencia Presidencial para la Acción Social - Acción Social - Regional Antioquia, para que informara: (i) Si la señora María Griceldina Murillo se encuentra en el RUPD; (ii) Cuál fue el resultado de la visita domiciliaria del 09 de septiembre de 2009 realizada en el hogar de la señora Murillo y; (iii) Si ha realizado y/o coordinado con las entidades integrantes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIP- la entrega de los componentes de asistencia humanitaria, para el grupo familiar de la accionante.

1.2. A la EPS y Medicina Prepagada Suramericana S.A., para que se sirva informar: (i) Si

la señora María Griceldina Murillo se encuentra afiliada a dicha EPS; (ii) Quien aparece como empleador y; (iii) Salario base de cotización sobre el cual hace sus aportes.

1.3. A la señora María Griceldina Murillo, para que diera respuesta al cuestionario formulado por la Sala, el cual se relaciona con la situación socioeconómica del grupo familiar.

2. A través de oficios enviados a la Secretaría de esta Corporación, se dieron respuestas, así:

2.1. De la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Coordinación Internacional, el día 25 de septiembre de 2009, en la cual informa:

a. Que la señora MARÍA GRICELDINA MURILLO, se encuentra incluida en el Registro único de Población Desplazada -RUPD-, con el código No. 910, estando conformado su grupo familiar por 7 personas.

a. Que mediante oficio UTAN - 08 - 10878 de 24 de junio de 2008, se dio respuesta al derecho de petición interpuesto por la señora MARÍA GRICELDINA MURILLO. (No aportaron copia).

a. Que se realizó valoración de vulnerabilidad, mediante una entrevista domiciliaria, efectuada en el lugar de residencia de la accionante, ubicada en la ciudad de Medellín, la cual se llevó a cabo el 9 de septiembre de 2008, y dio lugar a reconocer dos (2) meses de asistencia alimentaria y dos meses de alojamiento transitorio, los cuales ya fueron cobrados por la demandante.

d) Que la asistencia humanitaria de emergencia que conforme a la ley brinda Acción Social a los desplazados inscritos en el RUPD es temporal e inmediata, está bien definida en su naturaleza y cobertura, pues legalmente cubre la ayuda en alimentación, salud,

atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública, consiste en: Alojamiento transitorio, asistencia alimentaria, y kit's complementarios, por el término de tres (3) meses.

e) Acción Social informa también, que dentro de su competencia ha adelantado todas las gestiones necesarias con las diferentes entidades que integran el SNAIPD, tendientes a brindar una estabilidad económica a la accionante, las cuales relacionó, así:

- Subsidio de Vivienda: A través del Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial - FONVIVIENDA. El núcleo familiar de MARIA GRICELDINA MURILLO se encuentra en estado rechazado, por contar con una propiedad en el Municipio de Zaragoza - Antioquia, de acuerdo a resolución 602 de 2008, bajo el número de matrícula inmobiliaria 027-7760.

- Seguridad Social: La accionante cuenta con vinculación al sistema de salud en régimen contributivo y se encuentra afiliada a pensiones en prima media.

- Familias en Acción: En el programa se encuentra incluida Wenfy Paola Hurtado Rodríguez, quien ha recibido los subsidios de mayo a agosto de 2009.

2.2. De parte de la E.P.S. SURA, informó:

“La señora María Griceldina Murillo, está afiliada al POS de EPS SURA, desde el 3 de julio de 2007 hasta la fecha en calidad de cotizante, actualmente se encuentra activa con el empleador ASOCIACIÓN PROENLACE, el salario base de cotización es de \$496.900”

2.3. De la señora María Griceldina Murillo, que informa lo siguiente:

Que se desplazó junto con su grupo familiar del Municipio de Zaragoza. Los poquitos muebles que tenían los dejaron abandonados y se fueron para Medellín con la ropa. Teniendo que volver a comprar una nevera, camas, televisor y un fogón. Los gastos fueron cubiertos con el dinero que recibió por la atención humanitaria de emergencia y el pago por su trabajo.

Que desde hace casi dos años trabaja en un restaurante, le pagan un salario mínimo y no

tiene ningún otro ingreso o renta; Es madre cabeza de hogar y tiene bajo su cargo y cuidado a:

- Su padre JOSÉ EDUARDO IBARGUEN, quien tiene 76 años de edad, también depende de ella, no está recibiendo auxilio alguno como persona adulta mayor desplazada, no lo ha inscrito en ningún programa porque no conoce las ayudas que hay para él.
- Su hija YUBLIS MARCELA RAMIREZ, terminó el bachillerato y no ha continuado estudiando, está desempleada, al igual que su compañero quien sólo tiene jornadas de trabajo por días.
- Su nieta WENFY PAOLA HURTADO RODRIGUEZ, de 10 años de edad, que se encuentra en el Municipio de Zaragoza, la inscribió en programa de familias en acción en el Municipio de Medellín, recibió oportunamente el auxilio y no le han explicado el procedimiento para el traslado del subsidio de familias en acción al Municipio donde se encuentra residiendo.
- Su nieto YOFRAN ARLEY HURTADO MOSQUERA, de 11 años de edad, por quien ha gestionado desde hace más de dos años la inscripción en el programa de familias en acción, ha llevado los documentos que exigen, pero no ha recibido el auxilio de éste programa.

En relación con sus gastos mensuales y los de su grupo familiar, los mismos son distribuidos así: (i) Arriendo \$200.000. (ii) Alimentación \$250.000. (iii) Transporte \$140.000. (iv) Cuidados por el nieto y su padre \$100.000. Sostiene que no tiene soportes de los gastos porque tiene una economía informal y las necesidades, casi siempre, se cubren día a día. En este momento, apenas tienen con que vivir, a veces debe incurrir en préstamos a personas conocidas para cumplir con las obligaciones de la casa. Su salario no alcanza para cubrir los gastos, quisiera tener una casita propia en donde vivir en Medellín, para no tener que pagar arriendo y tener como cubrir los gastos de su familia; la casa que aparece a su nombre en el Municipio de Zaragoza, es de una amiga, a quien le hizo los trámites de compra y, por ello, quedo a su nombre. Por aparecer como propietaria de un bien que no le pertenece, le negaron el subsidio de vivienda.

Hace un año, se inscribió en el programa de generación de ingresos, le dieron una

mercancía evaluada en \$1.500.000, su hija Yublis Marcela estuvo vendiendo la mercancía en el barrio, donde viven personas igual de pobres a ellas, aún les deben el dinero y eso ha generado problemas personales con los vecinos. De Acción Social enviaban funcionarios cada seis meses para ver cómo iba el negocio, pero luego nunca volvieron. En conclusión, ese proyecto productivo fue diseñado para personas que vivan en un barrio de gente de buenos ingresos que tengan para pagar, porque en un barrio popular esa plata se pierde.

Dice que se presentó a la Unidad Permanente de Derechos Humanos de la Personería de Medellín para que le ayudaran a escribir correctamente las respuestas del cuestionario, que le enviaron de ésta Corporación.

3. Una vez evaluada las anteriores respuestas, mediante Auto del 5 de noviembre de 2009, el Magistrado Sustanciador consideró necesario recaudar más información, razón por la cual ofició a Acción Social, a fin de que explicara algunos aspectos relacionados con la respuesta del primer Auto de pruebas. Acción Social contestó el requerimiento señalando:

a) Que las circunstancias de vulnerabilidad y los criterios que se tuvieron en cuenta para valorar la situación socioeconómica de la señora María Griceldina, estuvieron a cargo del operador encargado de la ejecución de la entrevista reportando que “La familia no posee recursos para cubrir las necesidades básicas, en la vivienda conviven personas de la familia que no son desplazadas y se encuentran desempleadas, la proveedora económica es la jefe del hogar”. Que el hogar se encontraba en clasificación para el orden de atención tipo sostenible 2, y a pesar de existir urgencia y de requerir asistencia esta podía esperar hasta 3 meses aproximadamente. Se apreció que el hogar cuenta con utensilios de cocina (ollas, vajilla y cubiertos), con elementos de hábitat (sábanas, cobijas, colchones y colchonetas) y con electrodomésticos (licuadora, estufa, lavadora, equipo de sonido entre otros). El hogar percibe ingresos por \$640.000 y egresos por \$490.000 lo cual unido a la información aportada para cada miembro del hogar en que manifiestan pertenecer al régimen contributivo.

En virtud de lo anterior el grupo de entrevistas elevó solicitud de intervención al área

de ayuda humanitaria, la que programó 2 meses de mercados y 2 meses de alojamientos, el total de dinero entregado al núcleo familiar de la señora GRICELDINA MURILLO, para esta oportunidad fue de \$1.470.000, entregado el 30 de junio de 2009.

b) Que en relación con el aseguramiento en salud del grupo familiar, indica que por el solo hecho de encontrarse incluidos en el RUPD, pueden acceder al servicio de salud en los hospitales y centros de salud, de manera gratuita; en caso de presentarse algún problema en la atención, la accionante deberá dirigirse a las oficinas de esta Unidad Territorial, con la finalidad de solucionar cualquier inconveniente al respecto. Que de acuerdo con lo que manifiesta la señora María Griceldina no ha tenido ningún problema para que su núcleo familiar acceda a los servicios de salud.

c) Con respecto al padre de la accionante, el señor José Eduardo Ibarguen Asprilla, este se encuentra residenciado en la zona Rural del Municipio de Zaragoza- Antioquia, trabaja sacando oro; enviarán oficio de orientación en salud, en coordinación con la Alcaldía Municipal de Zaragoza, a la Personería Municipal y a la Dirección Seccional de Salud de Antioquia. Para disminuir las barreras de acceso a los programas a los cuales tiene derecho el señor José Eduardo, se contactó, a través de correo electrónico, a la Directora Regional del ICBF, para que se adelante la atención personal, con la Psicóloga de UMA- Unidad Móvil ICBF- Bajo Cauca, quien informó que se reuniría con el señor José Eduardo Ibarguen para orientarlo. Revisadas [sus] bases de datos el señor Ibarguen Asprilla, aparece como inscrito en el programa nacional de alimentación JUAN LUIS LONDOÑO.

d) En lo que tiene que ver con la base de datos del RUPD, si bien esta se encontraba desactualizada, tal irregularidad ya ha sido subsanada, ingresando los documentos de identidad de los miembros que aparecían indocumentados. De igual forma, a través de la UMA, Unidad Móvil del ICBF bajo Cauca, al señor José Eduardo Ibarguen A, se le entregará el oficio radicado No. 20091081495551, que contiene información escrita sobre los procedimientos que deberá adelantar en el Municipio de Zaragoza, para obtener el duplicado de su cédula de ciudadanía.

Las personas en condición de desplazamiento pueden acceder a los programas y demás servicios que ofrece el Municipio de Medellín, con certificación que para tales

efectos expiden las Unidades de Orientación y Atención a la Población Desplazada - UAO -, de igual forma, son remitidos a la Registraduría correspondiente para realizar el trámite de distintos documentos los cuales son expedidos gratuitamente.

e) Que en abril de 2007, se inició el proceso de atención para generación de ingresos de la señora Murillo, los procedimientos efectuados siguen los Protocolos de Atención Integral, se realizan dos entrevistas domiciliarias, un estudio de la situación socio económica y un estudio de su perfil ocupacional. Posteriormente se realiza un acompañamiento en la consecución de la materia prima (ropa), que corresponde a \$1.500.000 entregado.

Seguimiento, a través de los profesionales de atención de la Corporación Opción Vida, el día 19 de noviembre de 2009, se realizó una entrevista con miras a establecer un seguimiento al hogar, posterior a la entrega de los recursos.

Concluyen que la señora MURILLLO se encuentra trabajando, y cuenta con estabilidad económica e ingresos mensuales. Así mismo, se verificó que actualmente todo el núcleo familiar no se encuentra unido. Que José Eduardo Ibarquen Asprilla, su padre, y Wenfy Paola Hurtado Rodríguez, su nieta, se encuentran en el Municipio de Zaragoza- Antioquia. También Jos Abel Ibarquen, hermano de la señora MURILLLO, está domiciliado en Baudó-Chocó. Como manifiesta la señora María Griselda, su hija Yublis Marcela Ramírez Murillo, vive en otra casa.

f) Que en relación con la atención en educación y el subsidio de familias en acción del menor Yofran Arley Hurtado Mosquera, nieto de la accionante, Acción Social, como coordinador, solicitó la debida información a la Secretaria de Educación de Medellín. A su vez la Coordinación del Programa de Desplazados, debe garantizar que el menor sea atendido adecuadamente, envió comunicación escrita a la Institución Educativa LUIS CARLOS GALAN, lugar donde estudia el menor, para que sea atendido de acuerdo con las condiciones de población desplazada, teniendo en cuenta la implementación de las Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada. En cuanto a los comedores escolares, en el Municipio de Medellín, todos los colegios cuentan con un programa de comedores.

Para que el menor Yofran Arley Hurtado pueda acceder al Programa de Familias en Acción, la señora Murillo deberá realizar un trámite ante una comisaria de Familia o el ICBF acreditando la custodia y cuidados personales del menor, con el documento que allí le entreguen, deben adjuntar el registro Civil o NUIP y el certificado de estudio y presentarlos en Acción Social.

g) Informan que Yublis Marcela Ramírez, su hija, a fin que pueda acceder al sistema educativo alternativo, en nivel técnico, se encuentra inscrita en el programa de gobierno de la Alcaldía de Medellín, denominado Jóvenes Con Futuro, presentó el examen de admisión el 10 de noviembre de 2009 y obtuvo un puntaje de 25 sobre 100, perdiendo de ésta manera el examen de ingreso, para lo cual deberá repetir el examen.

IV. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para examinar 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 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedibilidad de la Acción de Tutela.

2.1 Legitimación activa.

En el caso concreto, la Señora María Griceldina Murillo, actuando en nombre propio, presenta la acción de tutela y manifiesta, de forma expresa, que es la titular de los derechos presuntamente vulnerados, por lo tanto se encuentra legitimada para presentar la acción de tutela.

2.2 Legitimación por pasiva.

La entidad Acción Social, se encuentra legitimada como parte pasiva en el presente proceso de tutela, conforme con lo dispuesto por el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991, en la medida en que se trata de una entidad pública encargada de prestar y coordinar la atención a la población en situación de desplazamiento, sindicada como responsable

de la violación de los derechos en discusión.

3. Problema Jurídico.

De acuerdo con los hechos arriba planteados y las decisiones adoptadas en sede de tutela, en esta oportunidad le corresponde a la Corte establecer, si Acción Social quebrantó los derechos fundamentales de la actora y su grupo familiar, quienes se encuentran en condición de desplazamiento, por no cumplir con sus obligaciones de dar respuesta definitiva a la solicitud de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia y del proceso de estabilización socioeconómica y retorno

Antes de resolver el problema jurídico planteado, la Sala se ocupará, en primer lugar, de examinar las decisiones de instancia y los argumentos expuestos por los jueces de instancia para no tutelar los derechos invocados; en segundo lugar, de establecer la procedencia del mecanismo de amparo constitucional para garantizar la efectividad de los derechos fundamentales de la demandante en su condición de desplazada; en tercer lugar, revisará la jurisprudencia constitucional existente en relación con las obligaciones del Estado frente a la población desplazada, en lo referente a la ayuda humanitaria de emergencia, la de estabilización socioeconómica de la población desplazada y el retorno, para luego, finalmente, resolver el problema jurídico expuesto en el asunto sub-exámine.

3.1. Deberes del juez en el trámite de una acción de tutela puesta a su consideración. Protección de la población en situación de vulnerabilidad.

Los jueces de tutela tienen un papel central en la vigencia de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución de 1991. En razón que las actividades que despliegan contribuyen a garantizar el respeto de tales derechos, e irradian por esta vía el sistema jurídico en general.

La Constitución y la ley revisten de amplias facultades la actuación del juez de tutela para la protección efectiva de los derechos fundamentales, poderes que le permiten desligarse de criterios eminentemente formalistas y otorgar prevalencia al derecho sustancial que involucra la situación fáctica concreta. Así por ejemplo, con el fin de proteger los derechos fundamentales, puede el juez: (i) Adoptar medidas provisionales¹;

(ii) Darle un trámite preferencial a la tutela²; (iii) Ordenar el restablecimiento inmediato de los derechos³; (iv) Aplicar la presunción de veracidad⁴; (v) Solicitar información adicional y; (vi) Ordenar las pruebas que le permitan llegar a un convencimiento respecto de la situación litigiosa⁵.

Así mismo, la Carta ha permitido al juez constitucional que aplique el principio de oficiosidad en las tutelas. Sobre éste aspecto la jurisprudencia⁶ Constitucional ha definido dicho principio indicando:

“El principio de oficiosidad, el cual se encuentra íntimamente relacionado con el principio de informalidad, se traduce en el papel activo que debe asumir el juez de tutela en la conducción del proceso, no sólo en lo que tiene que ver con la interpretación de la solicitud de amparo, sino también, en la búsqueda de los elementos que le permitan comprender a cabalidad cuál es la situación que se somete a su conocimiento, para con ello tomar una decisión de fondo que consulte la justicia, que abarque íntegramente la problemática planteada, y de esta forma provea una solución efectiva y adecuada, de tal manera que se protejan de manera inmediata los derechos fundamentales cuyo amparo se solicita si hay lugar a ello”.

Ahora bien, si los deberes del juez de tutela revisten el carácter de compromisos constitucionales de gran magnitud, frente a la protección de derechos fundamentales, lo son, en mayor medida, tratándose de las acciones instauradas por personas a quienes la misma Constitución ha otorgado una protección reforzada⁷. La condición de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, adquiere, un carácter reforzado debido a que se trata de un grupo de personas en estado de debilidad manifiesta, derivado del hecho de tener que abandonar su domicilio, sus bienes muebles e inmuebles, sus actividades económicas de las cuales derivan su sustento en razón del riesgo que amenaza su vida e integridad personal, por actuaciones directas de grupos armados. Por ésa razón la Constitución les otorga un mayor nivel de protección, cuya efectividad depende del Estado en su conjunto. Es por eso que frente a ellos la labor del juez debe observar una mayor diligencia.

Al respecto, en la Sentencia T-025 se estableció que Acción Social debe brindar las garantías suficientes para que la persona en condición de desplazamiento pase de la fase

en la cual le es entregada la Ayuda humanitaria de emergencia hacia la obtención de soluciones duraderas. Durante este tránsito, en principio y de acuerdo con las condiciones particulares de vulnerabilidad, permanece para el Estado la obligación de brindar una asistencia humanitaria de emergencia.

Las decisiones de los jueces de instancia que negaron el amparo solicitado, se sustentaron en el excesivo transcurso del tiempo (siete años) de ocurrido el desplazamiento, durante los cuales el grupo familiar de la señora María Griceldina no ha necesitado de la entidad accionada para subsistir, De ahí concluyen que no existe la situación de emergencia a la que hace alusión la Ley 387 de 1997, teniendo en cuenta que la calidad de desplazado no es para toda la vida. Por ello estiman, que la entidad accionada no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

Para la Corte, no es claro cómo llegaron los jueces de instancia a la conclusión de que el lapso anotado, en la situación de desplazamiento de la demandante y su grupo familiar se habría superado, cuando en el expediente no reposa ni la respuesta a la petición, ni la contestación de la acción de tutela por parte de la entidad accionada, la cual guardó silencio. Tampoco se decretaron pruebas. A simple vista podría pensarse que la decisión impugnada, hizo caso omiso de la jurisprudencia de ésta Corporación, en el sentido de garantizar el goce efectivo de los derechos de todos los desplazados a quienes se les debe una protección especial e integral, ya que la Constitución les otorga un mayor nivel de protección cuya efectividad depende del Estado en su conjunto. Es por ello que frente a las acciones de instauradas por personas a quienes la misma Constitución ha otorgado una protección reforzada los deberes del juez de tutela constituyen obligaciones constitucionales de gran magnitud.

3.2. Procedibilidad de la acción de tutela en materia de desplazamiento forzado.
Reiteración de jurisprudencia.

Reiterada jurisprudencia⁸ de esta Corporación, ha señalado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Si bien la Corte entiende, que dada la naturaleza jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación

Internacional, sus actuaciones pueden ser controvertidas por otros medios de defensa judicial, en materia de desplazamiento forzado, dichos medios resultan insuficientes para brindar una protección adecuada y eficaz a los derechos fundamentales de uno de los sectores más marginados de la población colombiana, como es el caso de la población desplazada.

Al respecto en Sentencia T-496-07 MP. Jaime Córdoba Triviño, la Corte ha indicado:

“Esta Corporación ha sostenido en varias ocasiones que con su deber de suministrar atención y ayuda a la población desplazada para que cese la vulneración masiva de sus derechos fundamentales, la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de su caso.”

Una persona en situación de desplazamiento forzado, conserva todos sus derechos fundamentales y es sujeto de especial protección de parte del Estado, lo que significa que a través de sus organismos, debe brindar las ayudas derivadas de la Ley 387 de 1997, la cual determina la competencia de Acción Social y las demás entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-, tales como ICBF, SENA, Registraduría, Secretarías de Educación y Salud Municipales, entre otras.

De acuerdo con la situación en que se encuentren los grupos familiares desplazados, el Estado debe proteger sus derechos de manera oportuna y completa brindándole el trato requerido a fin de lograr la reparación integral y el restablecimiento consistente en el mejoramiento de la calidad de vida, derechos que pueden ser protegidos mediante acción de tutela.

3.3. Obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada, la Atención Humanitaria de Emergencia, la prórroga de la misma y La Estabilización Socioeconómica de la población desplazada. Reiteración Jurisprudencial.

Las obligaciones que el Estado tiene con la población desplazada, y las políticas públicas relacionadas con su atención se encuentran reglamentadas. Algunas de ellas surgen como consecuencia del seguimiento que realiza esta Corporación, a la Sentencia T-025. Al respecto caben estas precisiones.

La Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005, éste último expedido por el Ministerio del Interior y de Justicia, consagran los mecanismos jurídicos para la atención y protección de la población desplazada. De manera general, para lo que interesa en este caso, puede afirmarse que la citada ley crea, en su artículo 4°, el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia - SNAIPD-, cuyos objetivos fundamentales están dirigidos a:

1. Proveer a la atención integral de la población desplazada.
2. Favorecer el manejo eficiente de los recursos físicos, tecnológicos y humanos destinados a la protección de la población desplazada y,
3. Para el logro de los objetivos las entidades del SNAIPD, contarán con el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia.

Por su parte, el Decreto 250 de 2005, artículo 1°, numeral 1.2., al plasmar los principios rectores del Plan Nacional, establece:

“DE INTERVENCIÓN: La gestión, acción y procedimientos operativos de las entidades y organismos involucrados en el desarrollo del presente Plan, tendrán como lineamientos los siguientes principios:

RESPONSABILIDAD COMPARTIDA: La atención de la población desplazada es responsabilidad de las entidades que forman parte del SNAIPD en los distintos niveles, bajo acuerdos y criterios de complementariedad, concurrencia y subsidiariedad, que

permitan aunar esfuerzos y optimizar el uso de los recursos en procura de lograr mejores resultados.

COOPERACIÓN Y SOLIDARIDAD: Para la prestación y desarrollo de las acciones en beneficio de la población desplazada, se buscarán alianzas que faciliten la cooperación mutua de diversos actores institucionales y no institucionales que desarrollan programas a favor de este grupo poblacional. El concurso solidario de organismos no gubernamentales o internacionales con el Gobierno Nacional se constituye en importantes pilares que posibilitarán la restitución de los derechos vulnerados de la población desplazada.

INTEGRALIDAD: La atención efectiva de las necesidades de los individuos y hogares desplazados, se hará mediante acciones institucionales armónicas, coordinadas y sincrónicas, propendiendo, desde las primeras fases de la atención, por lograr la estabilización de los individuos y hogares afectados.”

Para facilitar el cumplimiento de los principios antes señalados, el Decreto 250 de 2005, creó unas líneas estratégicas de atención, para lo cual desarrollarán las siguientes acciones, las que interesan al presente caso:

* La orientación a la población desplazada.

* Atención en salud.

* Atención en educación.

* Atención al bienestar de la familia

Para facilitar el cumplimiento de los objetivos antes señalados, el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, prevé la creación de Comités Departamentales, municipales y Distritales como organismos de apoyo y de formulación de políticas públicas, los cuales tienen competencia con la población desplazada que se encuentran viviendo en los municipios.

Así mismo, y a objeto de ampliar lo referente a la atención integral el Decreto 2569,

en su artículo 25, dispone que: “Se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual 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, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.” Resalta la sala.

De acuerdo a lo anteriormente planteado las entidades competentes, tienen, bien definido, en las normas, los deberes que les asisten con la población desplazada.

3.3.1. La Atención Humanitaria de Emergencia.

El párrafo único del artículo 15 de la ley 387 de 1997, estableció el término durante el cual se tiene derecho a la atención humanitaria de emergencia. En un principio señaló la norma que dicha atención sería prestada durante tres meses, y que bajo circunstancias excepcionales, definidas en el artículo 21 del decreto 2569 del 2000, la misma sería prorrogada por espacio límite de tres meses adicionales. Sin embargo, la Sentencia C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, declaró la exequibilidad condicionada de esta norma, bajo el entendido de que la asistencia humanitaria sería prorrogada hasta que el afectado se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento⁹

Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, la jurisprudencia de esta Corporación ha indicado que hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada, puesto que el fin constitucional que se propone es brindar aquellos soportes necesarios para mitigar las necesidades más indispensables de la población vulnerable, que hacen parte del derecho fundamental al mínimo vital.

En conclusión, teniendo en cuenta que el status de desplazado deviene de una condición material, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga, deben ser concedidas hasta que al afectado logre su subsistencia en condiciones dignas, de modo que pueda satisfacer sus necesidades básicas a fin de que, gradualmente, logre imponerse a las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e

indefensión propias del fenómeno del desplazamiento.

Al respecto en Sentencia T-317-09 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, la Corte sostuvo:

“El otorgamiento por parte de las autoridades competentes de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga, cuando hay lugar a ello, hace parte del ‘derecho a una subsistencia mínima’¹⁰ que, a su vez, es expresión directa del derecho fundamental al mínimo vital. Tiene como fin constitucional brindarle a la población desplazada asistencia para satisfacer sus necesidades básicas de ‘alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública.’¹¹ En ese orden de ideas, abarca ‘tanto la ayuda humanitaria de emergencia que se presta desde el momento en que ocurre el desplazamiento, como los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno’¹² contempladas en la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.”

Sobre el particular también ha precisado esta Corporación¹³:

“Es de la naturaleza de la atención humanitaria su carácter temporal. Para la Corte, esto significa que no constituye una prestación a la que se tenga derecho de manera indefinida, sino que su otorgamiento está limitado a un plazo flexible dentro del cual se constate que la persona en condición de desplazamiento ha podido ‘suplir sus necesidades más urgentes’¹⁴. Esto es así porque la política pública en materia de desplazamiento tiene como propósito brindar las condiciones para que las personas no permanezcan indefinidamente en situación de desplazamiento, sino que avancen hacia la estabilización socioeconómica y el autosostenimiento.

De cualquier modo, toda vez que existe una evidente conexión entre los diferentes componentes de la política pública de atención a la población desplazada que deben dar lugar a su estabilización socioeconómica, el Estado debe garantizar el paso consistente y sin traumatismos de la entrega de la Ayuda humanitaria de emergencia a los otros componentes o elementos de la atención integral a la población desplazada hasta lograr su estabilización socioeconómica. Si este tránsito no es asegurado por el Estado, y la persona persiste en su situación de desplazamiento y vulnerabilidad, también subsiste en principio la obligación de este en cuanto a la entrega de prórrogas

de la Ayuda humanitaria de emergencia, hasta tanto se logre brindar a la persona soluciones duraderas”.

Ahora bien, cuando la urgencia extraordinaria cesó y los sujetos están en posibilidad de cubrir su propio sustento, es procedente el tránsito hacia la estabilización económica de la población desplazada, a través de las ayudas y componentes a cargo de las entidades competentes, lo que se traduce en el derecho a continuar recibiendo servicios y beneficios que contribuyen al fortalecimiento de los ingresos que obtienen de sus actividades laborales, con el fin de garantizar unas condiciones de vida digna.

3.3.2. La estabilización socioeconómica y el retorno de la población desplazada

La Ley 387 de 1997, en su artículo 17 establece que el gobierno debe promover medidas de mediano y largo plazo, a fin de lograr condiciones de sostenibilidad económica y social, a su vez, el artículo 18 *Ibíd*em, informa que el desplazamiento forzado solo termina cuando sus víctimas logran la consolidación y estabilización socioeconómica, en su lugar de origen o de reasentamiento. Por su parte, el artículo 16, *Ibíd*em, ordenó que el Gobierno Nacional debe apoyar a los desplazados que quieran retornar, ofreciendo garantías de protección consolidación y estabilización socioeconómica,

Los programas que permiten lograr la estabilidad socioeconómica deben ser desarrollados por Acción Social, en coordinación con las demás entidades locales y nacionales que componen el SNAIPD, para lo cual se deben aplicar los principios establecidos en el Decreto 250 de 2005, entre ellos, el de Integralidad que planea que las entidades encargadas atiendan la población desplazada de manera armónica, coordinada y sincronizada, para lograr su estabilización, es por ello que las entidades competentes tienen la obligación de informar a la población desplazada, de manera clara, sencilla y específica, la forma como pueden acceder a los programas a los cuales tienen derecho.

Así mismo, deberán indicarles los trámites que deben realizar; brindar la asesoría que permita acceder de manera efectiva a los distintos componentes de asistencia, igualmente deben realizar acciones que eviten que la población desplazada tengan que iniciar el denominado “peregrinaje institucional¹⁵” y de ésta manera se contribuye a eliminar las barreras de acceso a los programas y demás componentes

específicamente diseñados para ellos.

Al respecto la Corte señaló en la Sentencia T-690 A de 2009, MP. Luís Ernesto Vargas Silva, que:

“Las obligaciones en materia de estabilización socioeconómica constituyen un derecho mínimo de la población desplazada que debe satisfacerse de inmediato y en “cualquier circunstancia”. Ese mínimo de derechos fundamentales de la población desplazada ha sido desarrollado de la siguiente forma por esta Corporación:

“(…) 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 (...) 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 (...).”

Como ya se ha dejado claro previamente, el Estado tiene unas obligaciones frente a la población desplazada, las cuales se encuentran reguladas por el ordenamiento jurídico, cuyo desarrollo está a cargo de Acción Social, entidad que de acuerdo con la Jurisprudencia¹⁶ “debe brindar las garantías suficientes para que la persona en condición de desplazamiento pase de la fase en la cual le es entregada la Ayuda humanitaria de emergencia hacia la obtención de soluciones duraderas. Durante este tránsito, en principio y de acuerdo con las condiciones particulares de vulnerabilidad, permanece para el Estado la obligación de brindar una asistencia humanitaria de emergencia”.

3.4. Caso Concreto

De acuerdo con los hechos de que trata el presente asunto y las pruebas que obran en el expediente, se tiene que la señora María Griceldina Murillo es desplazada por la violencia, desde el año 2002, fecha a partir de la cual aparece inscrita en el Registro Único de Población Desplazada, como jefe cabeza de hogar del grupo familiar compuesto por una hija, tres nietos menores de edad, su hermano y su padre de 76 años.

Como consecuencia de su condición, y atendiendo al hecho de que es la única proveedora del hogar, en ejercicio del derecho de petición, el 12 de junio de 2008, la demandante acudió a Acción Social -Unidad Territorial Antioquia-, con el propósito de que le fuera suministrada la atención humanitaria de emergencia; el 24 de junio de 2008, le dieron respuesta ‘parcial’ informándole que: “Previamente a la entrega de la prórroga de ayuda humanitaria le deben realizar una entrevista domiciliaria para verificar las circunstancias de vulnerabilidad, la cual será realizada dentro de los siguientes quince días hábiles”, llevándose a cabo efectivamente el 9 de septiembre de 2008. Como quiera que la entidad accionada no entregaba la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia la señora María Griceldina procedió a la presentación de la acción de tutela examinada, el 14 de abril de 2009. Posteriormente Acción Social autorizó la entrega de la ayuda, en el mes de mayo de 2009. Sin embargo, el dinero lo devolvió a la ciudad de Bogotá, con el argumento de que la actora no lo reclamó, pero al parecer

nunca le informaron que la ayuda se encontraba a su disposición.

De lo anterior se deduce que la entidad accionada se tomó más de dos meses para efectuar la visita domiciliar de verificación del estado de vulnerabilidad, cuando de acuerdo con la respuesta 'parcial' que le dieron a la peticionaria, el 24 de junio de 2008, la misma se realizaría durante los siguientes 15 días hábiles. Posteriormente la entidad guardó silencio pues a la peticionaria no le dieron una respuesta definitiva sobre si tenía derecho o no a la ayuda humanitaria, cuando lo procedente era informarle el resultado de la visita y, en particular, la fecha de la entrega de la ayuda si tenía derecho a ella; finalmente le suministraron la Ayuda Humanitaria de Emergencia el 30 de junio de 2009, por valor de \$1.470.000, esto es, un año después.

Tal como se dejó expuesto en las consideraciones generales, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, protección que corre a cargo de Acción Social, según el ordenamiento jurídico colombiano.

3.4.1. Del derecho de petición

En lo relacionado con el derecho de petición y de acuerdo con las pruebas que se ordenaron y reposan en el expediente, éste fue efectivamente vulnerado toda vez que el mismo no fue resuelto de acuerdo con las directrices sentadas por ésta Corporación, en particular, a través de la Sentencia T-025, que para el caso examinado consistían en: (i) Informar a la peticionaria dentro del término de 15 días, si la solicitud cumplía con los requisitos para su trámite; (ii) Si la solicitud cumplía con los requisitos, que adelantarían los trámites presupuestales de rigor; (iii) Informaría cuándo se haría efectivo el beneficio y el procedimiento a seguir. De igual forma fue vulnerado el derecho de petición por cuanto se omitió informar sobre las restantes posibilidades tendientes a la superación de las circunstancias de vulnerabilidad a través de los distintos programas que desarrolla Acción Social.

3.4.2. De la estabilización socioeconómica

Teniendo en cuenta que la situación de urgencia extraordinaria de la actora cesó con la entrega de la ayuda, el 30 de junio de 2009, por valor de \$1.470.000, la cual le brindó la

posibilidad de cubrir parte de su propio sustento, la entidad accionada únicamente tendría el deber legal de suministrar las restantes ayudas y componentes, que permitan el fortalecimiento de las condiciones de vida de todo el grupo familiar.

Una vez precisado el marco jurídico que regula la entrega de ayudas, y demás componentes y las entidades encargadas de la atención de la población desplazada, en lo que respecta a la estabilización socioeconómica, es claro que las mismas tienen unas obligaciones legales, que comportan unas acciones que debe emprender el Gobierno Nacional y Local para garantizar la atención humanitaria, las cuales van dirigidas a (i) socorrer mediante la atención humanitaria de emergencia; y (ii) promover el acceso a programas que garanticen la satisfacción de las necesidades básicas. En el caso examinado es necesario evaluar los componentes que hacen parte de la atención integral de los desplazados por la violencia, para lo cual se tendrán en cuenta las pruebas ordenadas y allegadas al proceso, las que ilustran suficientemente la situación actual de la demandante. A renglón seguido se procede a hacer referencia de las mismas:

a) Que Acción Social verificó las circunstancias de vulnerabilidad, a través de una visita domiciliaria (visible a folios 68 a 71, 124 a 129 y 172 a 176), la cual concluyó que el hogar requerían de ayuda humanitaria de emergencia, entregada el 30 de junio de 2009.

b) En lo relacionado con el aseguramiento en salud del grupo familiar de la accionante, se encuentran encuestados en el SISBEN de la ciudad de Medellín en el nivel de 2, y que por figurar en el Registro Único de Desplazados, deben ser atendidos en los centros de salud, (folio 76).

c) De igual forma, indican que el señor José Eduardo Iburguen Asprilla, padre de la accionante, retornó a la zona Rural del Municipio de Zaragoza - Antioquia, y se encuentra inscrito en el programa nacional de alimentación JUAN LUIS LONDOÑO; Así mismo, Acción Social coordinó con las autoridades de dicho municipio, para que se encarguen de contactar, ayudar y orientar al señor Iburguen, en lo relacionado con su derecho a retornar en condiciones dignas. Adicionalmente comunicaron que Wenfy Paola Hurtado Rodríguez, nieta de la accionante también retornó a dicho municipio, (folios 77 y 141 a 143).

d) Que Acción Social procedió a realizar la modificación de la base de datos del RUPD,

visible a folio 78, lo que permite plena identificación de los desplazados a nivel nacional.

e) En lo que respecta al proyecto productivo para generación de ingresos, la demandante realizó una capacitación, le entregaron el capital para iniciarlo, sin embargo teniendo en cuenta que no se logró el objetivo del mismo, le indicaron la forma de acceder a líneas de crédito de redescuento para su financiación. (folios 151 a 166).

f) El menor Yofran Arley Hurtado Mosquera, nieto de la accionante, se encuentra estudiando y accede a comedores escolares, y en cuanto a la inscripción al Programa de Familias en Acción, la accionante debe acreditar el trámite que le indicaron, (folios 136, 137, 144 a 148).

g) A su vez Acción Social informa que Yublis Marcela Ramírez, se encuentra incluida en el programa de capacitación Jóvenes con Futuro, (folio 150).

4. Conclusiones.

Considera esta Sala que del examen de la presente tutela se puede concluir que, al grupo familiar de la población desplazada de María Griceldina Murillo, le han hecho entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, y de los siguientes componentes:

1. Proyecto productivo.
2. Cubrimiento en salud en el régimen contributivo. Algunos miembros se encuentra como vinculados al sistema.
3. Acompañamiento en el retorno de dos miembros del hogar.
4. Identificación en el RUPD.
5. Educación y alimentación en comedores escolares de los menores en edad escolar.
6. Capacitación en programas educativos alternativos.
7. Subsidios de Familias en Acción

No obstante lo anterior es necesario hacer las siguientes observaciones:

La visita domiciliaria permite establecer qué priorización tienen los grupos familiares, cuáles tienen mayor vulneración de sus derechos y quiénes requieren asistencia humanitaria inmediata, o que, a contrario sensu, no procede el estado de urgencia que manifiestan, en cuanto han logrado el autosostenimiento, y lo que requieren son programas que les permitan fortalecer sus condiciones económicas que permitan una vida en condiciones dignas.

De igual forma, la visita domiciliaria permite verificar si distintos componentes son entregados de manera oportuna, o detectar las irregularidades y falencias que en ese sentido se presentan, las cuales deben ser comunicadas a las entidades locales que hacen parte del SNAIPD, a fin de que coordinada y armónicamente intervengan para dar solución a los problemas que se evidenciaron.

Como quiera que el Decreto 250 de 2005, en su numeral 5.3.2.1, estableció que debe promoverse la afiliación de la población desplazada sin capacidad de pago al Sistema General de Seguridad Social en Salud, mediante el régimen subsidiado, la Secretaría de Salud Municipal debe identificar la población desplazada que no ha sido incluida en dicho régimen y planear una estrategia que permita su vinculación en dicho régimen.

Como quiera que Acción Social coordinará con la Alcaldía y la Personería del Municipal de Zaragoza, acciones tendientes a verificar las condiciones laborales, de vivienda, alimentación y de salud del Señor José Eduardo Ibarquén Asprilla, quien retornó al lugar del desplazamiento, para esta Sala es claro que, entre dichas entidades se debe realizar una eficiente coordinación interinstitucional para que la asistencia y los programas que le sean asignados al señor Ibarquén Asprilla, se entreguen sin dilaciones injustificadas.

En lo que respecta a la menor Wenfy Paola Hurtado Rodríguez, se deberá indagar a cargo de quién ha quedado su custodia y cuidado y proceder a informarle el trámite que debe realizar para trasladar el Subsidio de Familias en Acción de la Ciudad de Medellín al Municipio de Zaragoza.

En lo que tiene que ver con la base de datos SIPOD (Sistema de Información de Población Desplazada), es claro que Acción Social no procedió a realizar la actualización de

la misma de manera oportuna, de lo contrario, no hubiesen transcurrido siete años, sin que se hubieran ingresado correctamente los datos del grupo familiar, con el agravante que en la UAO Medellín, desde junio de este año, recibieron los documentos de las personas que aparecían sin identificación, no obstante no procedieron a modificarla¹⁷ y de igual forma indicaron el trámite de expedición de documentos de las personas que aún no tenían los mismos. Por ello se evidencia una falta de diligencia y de comunicación entre éstas entidades, situación que debe ser corregida, para que en lo sucesivo no vuelva a ocurrir.

A juicio de la Corte el proyecto productivo no logró el objetivo esperado, al parecer porque: (i) la ejecutora del mismo tiene otra vocación, como es la preparación de alimentos, que es el área en la cual lleva trabajando desde hace varios años; y (ii) de acuerdo a las pruebas que reposan en el expediente, no se hizo un acompañamiento que permitiera cumplir el objetivo del proyecto.

Así las cosas, es claro que no se trata sólo de entregar un proyecto productivo en la espera de que resulte exitoso, sin que exista un acompañamiento permanente que garantice los buenos resultados. De ahí la necesidad de que las entidades locales y nacionales que hacen parte de la Atención Integral a la Población Desplazada, realicen un seguimiento que permita que los proyectos productivos obtengan resultados positivos y duraderos a largo plazo a fin de que los interesados avancen en el tránsito hacia la estabilización económica.

A su vez Acción Social con la Secretaría de Educación de Medellín, deben garantizar que el menor Yofran Arley Hurtado Mosquera, continúe beneficiándose del comedor escolar que funciona en la Institución Educativa LUIS CARLOS GALAN, lo exoneren del pago de matrícula y le otorguen las demás ayudas previstas para la población desplazada en edad escolar.

Así mismo, la accionante deberá realizar el trámite que le fue indicado mediante oficio por Acción Social, a fin de que su nieto Yofran Arley Hurtado Mosquera, acceda al subsidio de familias en acción¹⁸.

En lo que respecta a la hija de la accionante Yublis Marcela Ramírez, se debe procurar el desarrollo de sus competencias a través de programas de capacitación que

para tal efecto tengan diseñados. Toda vez que la explotación de las capacidades y aptitudes de la población desplazada les permitiera acceder a una vida en condiciones dignas, de lo contrario para el Estado Colombiano la superación de las condiciones de vida de las personas en situación de desplazamiento se volvería inalcanzable. Una vez se capacite una persona desplazada tendrá mayores oportunidades de obtener un empleo del cual deriven su sustento.

Se evidencia que Acción Social y las demás entidades del SNAIPD, de manera oportuna no entregan a los desplazados información clara, sencilla y específica, de la forma como pueden acceder a los programas. Para lo cual se deben realizar las acciones que permitan brindar información y asesoría que permita que los mismos accedan de manera efectiva a los programas a los cuales tienen derecho.

Acción Social debe continuar promoviendo la inclusión en los programas diseñados, para la población desplazada, en éste caso con el grupo familiar de la accionante. Para tal fin debe utilizar plataformas operativas como JUNTOS y Familias en Acción, Programa Juan Luis Londoño y demás programas implementados en el Municipio de Medellín, para que dicha familia pase de la fase de la ayuda humanitaria de emergencia, la cual se encuentra superada, hacia la obtención de soluciones duraderas.

Cabe recordar que todos los servidores públicos, contratistas y demás funcionarios vinculados a las entidades encargadas de la orientación y atención a la población tienen el deber de tener claridad sobre los derechos, subsidios, ayudas, programas, ruta de atención y demás información que se debe suministrar a la población desplazada para hacer más eficiente su labor ya que, como bien se sabe, la actuación administrativa tiene como finalidad, entre otros, el cumplimiento de los cometidos estatales y la efectividad de los derechos e intereses de los administrados, reconocidos por la ley, en este caso, la Ley 387 de 1997 y sus decretos reglamentarios.

En consecuencia, esta Sala revocará los fallos judiciales proferidos en el presente caso para, en su lugar, tutelar, respecto de la actora y su núcleo familiar inscritos en el -RUPD-, los derechos constitucionales fundamentales invocados, que sean necesarios para garantizar su tránsito hacia condiciones materiales mínimas de subsistencia.

Finalmente, se oficiará a la Defensoría del Pueblo -Seccional Antioquia, para que haga un

especial seguimiento a las condiciones de vida de María Griceldina Murillo y de su grupo familiar. De igual forma, se oficiaría a la Personería Municipal de Zaragoza Antioquia, para que corroboren la atención oportuna y adecuada que deba prestarles Acción Social frente a los programas de atención, protección y consolidación en materia de desplazamiento, con el propósito de que superen gradualmente la situación de vulnerabilidad que los afecta.

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 las sentencias proferidas por el Juzgado Séptimo Laboral del Circuito de Medellín y por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín y, en su lugar, TUTELAR, respecto de la actora María Griceldina Murillo y de su núcleo familiar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, los derechos fundamentales de petición, (parcial), vida digna, y protección especial debida a las personas en condición de desplazamiento, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Unidad Territorial de Antioquia- que, periódicamente y hasta cuando se requiera realice seguimiento y verificación de las acciones, que inició como coordinador con las entidades del Municipio de Zaragoza, el ICBF del Bajo Cauca y Secretarías del Municipio de Medellín, a fin de brindar la asistencia a la demandante y su grupo familiar en los términos indicados en ésta providencia.

TERCERO: ORDENAR a Acción Social, la inscripción y entrega del Subsidio de Familias en Acción a favor del menor Yofran Arley Hurtado Mosquera, previo cumplimiento de los trámites que debe realizar la actora.

CUARTO: ORDENAR a la Defensoría del Pueblo -Seccional Antioquia- y a la Personería Municipal de Zaragoza Antioquia que haga un especial seguimiento a la atención oportuna

y adecuada que deba prestarles Acción Social y las entidades del SNAIPD, frente a los programas de atención, protección y consolidación en materia de desplazamiento, con el propósito de que superen gradualmente la situación de vulnerabilidad al grupo familiar de la señora María Griceldina Murillo.

QUINTO: DECLARAR, superadas las circunstancias que dieron lugar a la solicitud de tutela respecto del derecho de petición pero solo en lo que atañe a la solicitud de la ayuda humanitaria de emergencia, por existir un hecho superado.

SEXTO: 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,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Art 7 Dct. 2591/91

2 Art 15 Dct. 2591/91

3 Art 18 Dct. 2591/91

4 Art 20 Dct. 2591/91

5 Arts. 21 y 22 Dct. 2591/91

6 Ver Sentencia C-483 de 2008

7 Ver, entre otras, Sentencia T-839/06 M.P. Álvaro Tafur Galvis

8 Ver entre Sentencias T-136/08, T-285/08, T-364-08 y T-869/08

9 En la Sentencia C-278 de 2007, la Corte sostuvo: “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 (...)”.

10 T-025/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

11 Artículo 20 del decreto 2569/00

12 T-025/04, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

13 Al respecto ver Sentencia T-690 A de 2009 M.P. Luis Ernesto Varga Silva

14 C-278/07 M.P. Nilson Pinilla Pinilla

15 Ver sentencia T-025 de 2004 MP. Nilson Pinilla Pinilla consideración 10.1.4.

16 Ver sentencia T 690 de 2009, MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

17 Ver en el expediente cuaderno principal, el folio (84)

18 Ver en el expediente cuaderno principal, el folio 136.