

Sentencia T-1134/08

Referencia: expedientes T-1470850,
T-1475600 y T-1635202

Acción de tutela instaurada por
Guillermina Castro Morales, Margarita
Londoño Ruiz, y Claudia Yaned Villa
Restrepo contra Acción Social.

Magistrado Ponente:
Dr. MANUEL JOSE CEPEDA
ESPINOSA

Bogotá, D.C., catorce (14) de noviembre de dos mil ocho (2008).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias proferidas el 23 de agosto de 2006 por el Juzgado 19 Penal del Circuito de Medellín, el 13 de septiembre de 2006 por el Juzgado 9 Penal del Circuito de Medellín y el 2 de febrero de 2007 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Cisneros, Antioquia y el 16 de marzo de 2007 por la Sala Civil Agraria- Familia del Tribunal Superior de Antioquia.

Las anteriores sentencias fueron remitidas a la Corte Constitucional y seleccionadas por la Sala de Selección Número Once, mediante auto del 28 de noviembre de 2006 y por la Sala de Selección Número Seis, mediante auto del 22 de junio de 2007, correspondiendo a la Sala Segunda de Revisión su conocimiento.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos del Expediente T-1470850

Mediante acción de tutela interpuesta el 9 de agosto de 2006, la señora Guillermina Castro Morales, mujer cabeza de familia de 57 años de edad y con 9 hijos, solicitó el amparo judicial de sus derechos fundamentales como persona víctima de desplazamiento forzado. Relata la accionante que ella, su esposo y sus hijos fueron desplazados del municipio Caicedo, Antioquia, por

las amenazas de las FARC. Señala que fue finalmente caracterizada como desplazada e incluida en el SUR por Acción Social, luego de interponer los recursos de reposición y apelación contra la decisión inicial de la entidad demandada de rechazar su solicitud de inclusión en el SUR. Destaca que no obstante lo anterior, no ha recibido de manera completa las ayudas previstas en la ley, ni se le ha prorrogado la ayuda humanitaria, a pesar de la situación de miseria y hambre en la que viven ella y sus hijos.

La peticionaria considera que la anterior situación configura una violación de sus derechos constitucionales fundamentales -y los de su núcleo familiar- a la salud, a la seguridad social, a la vida digna, a la igualdad, al mínimo vital y móvil, al trabajo, a la alimentación, a la educación y a los derechos de los niños, en el marco de la jurisprudencia constitucional sobre los derechos de las personas víctimas del desplazamiento forzado interno. Por ello, formula la siguiente petición: *“Con fundamento en los hechos narrados y en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicito al señor Juez Tutelar en mi favor los derechos constitucionales fundamentales invocados, ordenándole a Acción Social – Dr. Luis Guillermo Vélez Osorio, que autorice y ordene de manera inmediata brindar las ayudas de carácter urgente, tales como alimentación, arriendo, salud, educación, trabajo y demás.”* Igualmente, solicita que esta pretensión sea objeto de una medida provisional antes de que se llegue a una sentencia de fondo.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, Lucy Edrey Acevedo Meneses, dio contestación a la acción de tutela oponiéndose a su prosperidad y argumentando, en lo relevante que *“la Red de Solidaridad Social, hoy Acción Social es la coordinadora de todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que integran el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, creado por la Ley 387 de 1997. (...) En este orden de ideas, la Acción Social no tiene la calidad de ente ejecutor de los programas que se adopten con destino a la población desplazada, sino que debe coordinar con las entidades ejecutoras, la atención de esta población.”*

La entidad demandada reconoce que la accionante y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Sistema Único de Registro de la Población Desplazada desde el 20 de febrero de 2006 y que para efectos de proveer la ayuda humanitaria suscribió un convenio con CHF. No expresa la accionada cuáles han sido las ayudas concretas que esta familia ha recibido, ni la orientación que le ha brindado para acceder a los demás beneficios previstos en la Ley 387 de 1987 para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Mediante fallo del 23 de agosto de 2006, el Juzgado 19 Penal del Circuito de Medellín denegó la acción de tutela de la referencia, por considerar que salvo el derecho de petición, ninguno de los derechos invocados por la accionante tenían el carácter de derechos fundamentales susceptibles de ser protegidos a través de la acción de tutela. En relación con el derecho de petición estableció

que no había habido vulneración dado que la entidad había respondido oportunamente a sus peticiones y los retardos en la entrega de las ayudas estaban justificados porque dependían del presupuesto que dispone el Estado para atender a la población desplazada.

El 25 de enero de 2007, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional resolvió acumular el expediente de la referencia a otros casos cuyos peticionarios son personas desplazadas por la violencia. En la misma fecha, esta Sala resolvió, en tanto medida provisional adoptada en virtud del art. 7 del decreto 2591 de 1991, *“ORDENAR al Director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, así como a quienes Acción Social les ha confiado la responsabilidad de la atención a la población desplazada ubicada en Medellín, (...), que dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación del presente Auto adopten, si aún no lo han hecho, las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de los accionantes y sus familias, incluida la entrega efectiva de la ayuda humanitaria y la ayuda humanitaria de emergencia a cada uno de los desplazados en dichos municipios”*. Así mismo, ordenó al Director de Acción Social *“que verifique los motivos por los cuales algunos desplazados en dichos municipios no recibieron tales ayudas oportunamente de parte de los operadores responsables, y adopte los correctivos necesarios para que las anomalías no se sigan presentando hacia el futuro, de lo cual informará a la Corte en el término de 10 días”*.¹

2. Hechos del Expediente T-1475600

Mediante acción de tutela interpuesta el 30 de agosto de 2006, la señora Margarita Londoño Ruiz, viuda de 53 años de edad, solicitó el amparo judicial de sus derechos fundamentales como persona víctima de desplazamiento forzado. La ciudadana Margarita Londoño Ruiz, convivía desde hace más de 15 años en la vereda de Santa Rosa del municipio de Nariño, Antioquia, con su hermano soltero y dependía económicamente de él, del cultivo y la explotación de una parcela en donde tenían *“caña, café, plátano, potreros, ganados, cerdos y bestias.”* Relata la accionante que el 30 de enero de 2005 debió dejar abandonado todo y desplazarse a Medellín, luego que su hermano

¹ En comunicación de Acción Social enviada el 29 de enero de 2007 por el Gerente de Proyectos de la Corporación Ayuda Humanitaria, se informa que la accionante Guillermina Castro Morales y su núcleo familiar han recibido las siguientes ayudas: *“De acuerdo con su solicitud, a continuación le relaciono el proceso de atención hecho para la beneficiaria del asunto y su grupo familiar, dentro del Programa de Asistencia Humanitaria (PAHU) operado por la Corporación Ayuda Humanitaria, convenio 022. || 1. La Sra. Guillermina fue remitida por la UT Acción Social el 14 de agosto de 2006, por medio de la UTAN 8370 para cumplimiento de tutela. || 2. La beneficiaria y su grupo familiar fue caracterizada el 16 de agosto/05, fecha en la que se le hace su primera entrega de alimentos y aseo y un kit bebé. || 3. El 23 de agosto de 2005 recibe el Auxilio de Arriendo por \$270.000 y el kit cocina y vajilla y se le entrega una donación de vestuario y calzado. || 4. El 5 de septiembre se le hace entrega del segundo kit de alimentos y aseo y se le dan \$12.000 como apoyo a documentos. || 5. Los días 12, 19 y 26 de septiembre participa de las capacitaciones para incentivos de negocio y se le entregan \$280.000 para el montaje de una pequeña charcutería. || 6. El 5 de octubre recibe la tercera y última entrega de alimentos y aseo y el kit hábitat, el cual estaba pendiente de entrega. || 7. El 25 de octubre recibe \$408.000 para auxilio funerario por la muerte de su esposo, Sr. Luis Ángel Gómez Pineda.”*

fuera asesinado por actores armados que operan en la zona de Nariño, Antioquia. Debido a que fue mal orientada, creyó que por ser hermana sobreviviente carecía de todo derecho y no puso en conocimiento de las autoridades su situación. Desde entonces ha sobrevivido gracias a las entradas ocasionales que recibe como empleada doméstica. Afirma que debido a que su estado de salud ha empeorado y ha tenido que ser sometida a 5 cirugías,² no ha podido trabajar.

En enero del año 2007, acudió a Acción Social a solicitar la ayuda humanitaria y la indemnización prevista en la Ley 418 de 1997 para las víctimas del conflicto armado, y le informaron que no tenía derecho a reclamarla por ser sólo la hermana de la víctima.

El Juzgado Noveno Penal del Circuito de Medellín, negó el amparo de los derechos porque consideró que la accionante contaba con otro medio de defensa judicial, pues agotó la vía gubernativa contra la decisión de Acción Social mediante la cual le negó las ayudas y además porque a pesar de alegar que a otros hermanos sobrevivientes Acción Social les había pagado la ayuda humanitaria, no lo demostró fehacientemente en el proceso de tutela.

3. Hechos del Expediente T-1635202

Mediante acción de tutela interpuesta el 28 de agosto de 2006, la señora Claudia Yaned Villa Restrepo, de 27 años de edad, solicitó el amparo judicial de sus derechos fundamentales y los de su núcleo familiar como personas víctimas de desplazamiento forzado.³ Relata la accionante que se desplazó junto con su núcleo familiar del municipio La Ceja, Antioquia hacia la ciudad de Medellín y fueron inscritos como desplazados en 8 de agosto de 2004. No obstante, *“hasta la fecha no ha recibido la ayuda humanitaria de emergencia de que trata el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, ni ha recibido el auxilio de arriendo, implementos de aseo, atención en salud y educación.”* Opina que la omisión de Acción Social ha vulnerado sus derechos a una vida digna, a la igualdad, a la integridad física, y al mínimo vital. Por lo anterior, solicita que mediante tutela se ordene a Acción Social asegurar su acceso a los subsidios de alimentación, vivienda, salud y educación.

La entidad demandada en su intervención dentro del proceso de tutela reafirma que no tiene la calidad de ente ejecutor de las ayudas solicitadas, salvo en el caso de la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, la cual ha sido entregada de manera completa y oportuna. Señala que en relación con el

² La accionante relata lo siguiente: *“En estos momentos no puedo trabajar mi salud se ha ido deteriorando al punto que llevo 5 operaciones, 1 cálculos a la vesícula, operación venas várices en ambas piernas, el 9 de diciembre del 2006 operación en ambas manos del túnel carpiano quedando mala la mano derecha por tan avanzada la enfermedad, operación rodilla izquierda de artrosis y meniscos por esta operación la rodilla no me responde bien por lo cual se me dificulta para caminar.”*

³ El núcleo familiar de la accionante está compuesto por tres personas: la accionante, su esposo y su hija.

subsidio de vivienda y el acceso a salud y educación, la demandada debe acudir ante las entidades responsables.

El 2 de febrero de 2007 el Juzgado Promiscuo de Familia de Cisneros, Antioquia concedió el amparo de los derechos de la actora y le ordenó a Acción Social hacer entrega efectiva de la ayuda humanitaria de emergencia y orientación adecuada para el acceso a los demás programas y ayudas previstas para la población desplazada. El 16 de marzo de 2007 por la Sala Civil Agraria - Familia del Tribunal Superior de Antioquia, confirma parcialmente el fallo de primera instancia y luego de concluir que debido al paso del tiempo y al hecho de que la ayuda humanitaria de emergencia le fue entregada a la accionante, lo que procede es que Acción Social le brinde ayuda orientada a su estabilización socioeconómica.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86, inciso tercero, y 241, numeral noveno de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población desplazada.

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido con toda claridad que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado adquieren, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos constitucionales, el estatus de sujetos de especial protección constitucional, el cual impone a las autoridades competentes el deber perentorio de atender sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad.

En la sentencia T-025 de 2004, se explicaron así las razones por las cuales las víctimas de este fenómeno se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad que les confiere el carácter de sujetos de especial protección constitucional:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar

dentro de las fronteras del territorio nacional'⁴ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁵, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁶ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: 'Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado'⁷. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte 'la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública'⁸, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: 'el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.'⁹ Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que 'si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial'. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el 'punto de apoyo para proteger a

⁴ T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

⁵ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan "(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social", así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁸ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁹ Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno¹⁰, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’¹¹,¹²

En esta sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional también reconoció que “*existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados, puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación.*” Por lo anterior, la Corte precisó el contenido de los derechos que integran el mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado a las víctimas de desplazamiento forzado interno, e incluyó lo siguiente:

1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.
2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.
3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia-, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.
4. El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las

¹⁰ Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹¹ Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹² Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

(...)

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la educación básica hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.). (...) El Estado está obligado, como mínimo, a garantizar la provisión de un cupo escolar a cada niño desplazado en edad de educación obligatoria, en un establecimiento educativo público. Es decir, la obligación mínima del Estado en relación con la educación de los niños desplazados es la de garantizar su acceso a la educación a través de la provisión de los cupos que sean necesarios en entidades públicas o privadas de la zona. (...)

8. En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18. (...) [El] deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma

productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral, así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados.

(...)

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

La condición de sujetos de especial protección constitucional que tienen las víctimas de desplazamiento forzado interno ha llevado a que, entre otras cosas, se haya aceptado que la acción de tutela sea el mecanismo judicial idóneo y expedito para la protección de sus derechos fundamentales, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa judicial.¹³

En materia de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada, instrumento a partir del cual se materializan las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997, la condición de sujeto de especial protección constitucional ha llevado a exigir a las autoridades administrativas que deciden sobre la inclusión de una persona que alega ser víctima de desplazamiento forzado

¹³ Ver entre otras las sentencias T-740 de 2004 y T-1076 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-175 de 2005, MP: Jaime Araujo Rentería; T-1094 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-563 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-882 y T-1144 de 2005, MP: Álvaro Tafur Galvis y T-468 de 2006, MP: Humberto Antonio Sierra Porto.

interno, que tengan en cuenta las especiales circunstancias en las que se produce la declaración del desplazamiento y ajustar su actuación a los parámetros que la Corte ha definido para realizar la valoración de la declaración, con el fin de identificar los elementos materiales que reflejan una situación de desplazamiento forzado, independientemente de si formalmente se han vencido los términos para realizar la declaración.¹⁴

En materia de ayuda humanitaria de emergencia, la condición de sujetos de especial protección constitucional ha llevado a que se prorroguen los términos legales previstos para su entrega, cuando resulte evidente que la persona se encuentra en una situación de extrema urgencia que amerita que la entrega de la asistencia humanitaria tenga prelación,¹⁵ o como ocurre en el caso de mujeres cabeza de familia víctimas de desplazamiento forzado, frente a las cuales opera la presunción de vulnerabilidad extrema.¹⁶

Más recientemente, la condición de sujetos de especial protección constitucional llevó a que la Corte protegiera el derecho a la propiedad o posesión de los desplazados y ordenara a Acción Social como coordinadora del Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, adoptar las medidas necesarias para que fueran restablecidos el uso, goce y libre disposición de la propiedad o posesión, y reiteró el deber de informar a la persona víctima de desplazamiento forzado interno de manera clara y completa sobre sus derechos, así como brindar orientación adecuada y acompañamiento para adelantar los procedimientos administrativos diseñados para garantizar su goce efectivo.¹⁷

¹⁴ Al respecto ver la sentencia T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra en donde se señaló lo siguiente: “Para realizar una interpretación razonable al artículo 2 inciso 2 del decreto 2569 de 2000, se deben aplicar criterios de interpretación sistemática, teleológica, y más favorable a la protección de los derechos humanos. Siendo esto así, al aplicar la interpretación sistemática, se debe tener muy claro que el decreto contenido del artículo en estudio es desarrollo reglamentario de una ley que reconoce el desplazamiento forzado como situación de hecho; a su vez, esta ley es desarrollo de un sistema constitucional al cual están incorporadas normas supranacionales como lo son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, emanados de la ONU y el artículo 17 del Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, (...) que buscan proteger a los desplazados y no exigen certificación de tal fenómeno de facto. Si se hace una interpretación teleológica de la norma, se observa que el fin de tal artículo es brindar protección y ayuda frente a una situación que, como se reconoce en el inciso primero de tal artículo, se da por la ocurrencia de los hechos de una manera estructurada. No requiere el citado artículo la necesidad del reconocimiento oficial para la configuración del desplazamiento forzado en un caso concreto. Igualmente, realiza una interpretación en el sentido que más convenga a la finalidad de la norma, se encuentra que frente al tratamiento de tan grave situación como lo es el desplazamiento forzado, lo más razonable es entender que no se puede condicionar la existencia de una realidad a la afirmación de su configuración por parte de las autoridades. Finalmente, de acuerdo con el criterio hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos. Al aceptar como válida tal interpretación, el inciso segundo de la norma en estudio se debe tomar como una serie de pautas para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.”

¹⁵ Ver por ejemplo la sentencia T-645 de 2003, MP: Alfredo Beltrán Sierra en donde se dijo lo siguiente: “En cuanto al respeto de los turnos, la Sala considera que este argumento debe examinarse cuidadosamente, tal como lo ha dicho la Corte en varias ocasiones. Si se está ante una situación de urgencia manifiesta, no puede someterse al afectado al respeto de los turnos. En estos eventos la atención debe ser inmediata. Si la situación no ha sido calificada de urgencia, los turnos deben respetarse.”

¹⁶ Auto 092 de 2008, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁷ Sentencia T-821 de 2007, MP(e): Catalina Botero Marino.

3. Valoración constitucional de la situación de los accionantes

Las afirmaciones efectuadas por las accionantes se encuentran amparadas por la presunción constitucional de buena fe (art. 83, C.P.), y únicamente podrán ser desvirtuadas por los funcionarios competentes de Acción Social con base en pruebas fehacientes y detalladas sobre la atención que ha recibido la peticionaria y las circunstancias socioeconómicas de su hogar.

Desde la fecha de su desplazamiento, dos de las peticionarias han recibido de manera incompleta la ayuda humanitaria de emergencia a la que tienen derecho. Una de las peticionarias no se encuentra incluida en el RUPD, a pesar de que los hechos que originaron su desplazamiento justificaban su inclusión en el mismo. Ninguna de las tres accionantes ha recibido efectivamente los distintos componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de la totalidad de sus derechos básicos como víctimas de este crimen. A ninguna de las accionantes se les ha prorrogado la ayuda humanitaria de emergencia, a pesar de que la condición material de extrema vulnerabilidad y su calidad de mujeres cabeza de familia, justifica tal prórroga y hace aplicable la presunción de prórroga automática señalada en el Auto 092 de 2008.

A continuación se valora la situación concreta de cada una de las accionantes.

3.1. Situación de las ciudadanas Guillermina Castro Morales (Expediente T-1470850) y Claudia Yaned Villa Restrepo (Expediente T-1635202)

Las peticionarias han recibido de manera fragmentada y en forma dispersa a lo largo del tiempo algunos de los componentes de la Ayuda Humanitaria de Emergencia prevista en la ley, lo cual (a) desnaturaliza la provisión de este componente del sistema de atención a la población desplazada, puesto que no llega efectivamente a entregarse durante la etapa de emergencia, y su entrega parcial y tardía equivale a una forma de asistencialismo para paliar necesidades básicas insatisfechas; y (b) contribuye a perpetuar la etapa de emergencia del desplazamiento, puesto que la ciudadana actualmente se encuentran, junto con sus núcleos familiares, en condiciones de vida violatorias de su derecho al mínimo vital. En esa medida, al existir en cabeza de las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo un derecho aún insatisfecho a recibir la prórroga Ayuda Humanitaria de Emergencia completa e integral con todos y cada uno de los componentes que establece la ley, la Corte ordenará al Director de Acción Social que, independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos, garantice que se haga a la peticionaria una entrega completa de dichos componentes –a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo, y vestuario adecuado-, a más tardar dentro de los

quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia. La materialización de esta entrega de la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia constituye una medida de salvaguarda temporal de los derechos fundamentales de las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo y sus familias, y no obsta para que se de cumplimiento a las demás medidas de protección que a continuación ordenará la Corte Constitucional.

Las peticiones presentadas por las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo indican que han sido afectadas por nueve de las facetas de género del desplazamiento identificadas en el Auto 092 de 2008, a saber: (i) la asunción del rol de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana; (ii) obstáculos agravados en el acceso al sistema educativo; (iii) obstáculos agravados en la inserción al sistema económico y en el acceso a oportunidades laborales y productivas; (iv) el riesgo consiguiente de explotación doméstica y laboral; (v) obstáculos agravados en el acceso a la propiedad de la tierra y en la protección de su patrimonio hacia el futuro, especialmente en los planes de retorno y reubicación; (vi) el desconocimiento frontal de sus derechos como víctima del conflicto armado a la justicia, la verdad, la reparación y la garantía de no repetición, en particular respecto de los delitos que causaron su desplazamiento, el desplazamiento en sí mismo, y la pérdida del patrimonio que tuvo que dejar abandonado; (vii) sus requerimientos de atención y acompañamiento psicosocial; (viii) una alta frecuencia de funcionarios no capacitados o abiertamente hostiles e insensibles a su situación; y (ix) la reticencia estructural del sistema de atención a otorgarle la prórroga de la Atención Humanitaria de Emergencia completa, a pesar de que llena las condiciones para recibirla. En esa medida, las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo han sido víctimas de vulneraciones continuas de sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, a la educación, al trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctimas del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto personas desplazadas.

En consecuencia, las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo habrán de ser inscritas dentro de los programas que se diseñen e implementen en cumplimiento del Auto 092 de 2008, para intervenir sobre las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual de cada uno de ellos, a más tardar dentro del mes siguiente al inicio de la ejecución del programa respectivo, según se precisa a continuación:

- Se ordenará al Director de Acción Social que, **independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos**, garantice que se haga a Guillermina Castro Morales y a Claudia Yaned Villa Restrepo **una entrega completa** de los componentes de la prórroga de la Ayuda

Humanitaria de Emergencia previstos en la ley –a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ellas y de sus familias, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia.

- Se ordenará al Director de Acción Social que aplique, en relación con las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo, la presunción constitucional de prórroga automática de la Ayuda Humanitaria de Emergencia delimitada en cuanto a su alcance preciso en el Auto 092 de 2008.
- Se ordenará al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo sean inscritas como beneficiarias, dentro del término máximo de un (1) mes a partir de la fecha en que se inicie la ejecución del programa respectivo, de los siguientes programas ordenados en el Auto 092 de 2008 con los criterios complementarios señalados en el Auto 237 de 2008:
 1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar y de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.
 2. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.
 3. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.
 4. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.
 5. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.
 6. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.
- Se advertirá al Director de Acción Social que para cumplir con las órdenes de protección de los derechos de la ciudadana Guillermina Castro Morales, puede hacer uso de los procedimientos ordinarios, especiales, extraordinarios o de urgencia a los que considere que haya lugar, especialmente en cuanto a las actividades de coordinación interinstitucional y de acompañamiento pertinentes.

3.2. Situación de la ciudadana Margarita Londoño Ruiz (Expediente T-1475600)

De conformidad con los criterios constitucionales que deben seguirse al momento de definir la solicitud de inscripción en el registro único de población desplazada y derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional ha señalado de manera reiterada que la situación de desplazamiento se adquiere cuando concurren la causa violenta y el desplazamiento interno (que incluye tanto la expulsión del lugar de residencia como la imposibilidad de regresar). Ante la concurrencia de estos dos elementos fácticos, la persona tiene derecho fundamental a ser reconocida como persona en situación de desplazamiento y a los derechos que de tal reconocimiento se derivan.¹⁸ En este sentido la Corte que la inclusión en el registro es un acto declarativo y no constitutivo de la condición de desplazado. Al respecto dijo la Corte:

También ha señalado reiteradamente la Corte que las normas sobre desplazamiento, y en especial las que regulan el proceso de inscripción de una persona en el RUPD deben interpretarse y aplicarse a la luz de “*las normas de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad sobre el tema de desplazamiento forzado, en particular, el artículo 17 del Protocolo Adicional de los Convenios de Ginebra de 1949*¹⁹ y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el Tema de los Desplazamientos Internos de Personas;²⁰ (2) el principio de favorabilidad;²¹ (3) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima;²² y (4) el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.^{23,24}”

En la sentencia T-821 de 2007, la Corte recordó varios de los eventos en los que ha ordenado el registro de una persona en el Registro Único de Población Desplazada o la revisión de la decisión que negó su inscripción el registro:

¹⁸ Ver entre otras las sentencias T-227 de 1997, MP. Alejandro Martínez Caballero; T-327 de 2001, MP. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-468 de 2006, MP. Humberto Antonio Sierra Porto; T-821 de 2007, MP (e): Catalina Botero Marino.

¹⁹ “Artículo 17. Prohibición de los desplazamientos forzados. 1. No se podrá ordenar el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a no ser que así lo exijan la seguridad de las personas civiles o razones militares imperiosas. Si tal desplazamiento tuviera que efectuarse, se tomarán todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación. 2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

²⁰ Naciones Unidas, Doc. E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Sr. Francis Deng.

²¹ Sentencia T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Sentencia T-1094 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ Sentencia T-025 de 2004. MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁴ Sentencia T-328 de 2007 MP. Jaime Córdoba Triviño.

- (1) ha efectuado una interpretación de las normas aplicables contraria a los principios de favorabilidad y buena fe;²⁵
- (2) ha exigido requisitos formales irrazonables o desproporcionados²⁶ o ha impuesto barreras de acceso al registro que no se encuentran en las normas aplicables;²⁷
- (3) ha proferido una decisión que carece de suficiente motivación;²⁸
- (4) ha negado la inscripción por causas imputables a la administración y ajenas al solicitante;²⁹
- (5) ha impedido que la persona pueda exponer las razones por las cuales considera que se encuentra en circunstancia de desplazamiento forzado o ejercer los recursos arbitrados por el ordenamiento para controvertir la decisión administrativa que le niega la inscripción en el Registro.³⁰

En el asunto bajo revisión, a pesar de que la accionante solicitó en primer lugar la indemnización prevista en la Ley 418 de 1997 y no su inscripción como desplazada, de los hechos relatados y las pruebas presentadas, resultaba claro que la tutelante era víctima directa de desplazamiento forzado y debía ser orientada por Acción Social acerca de sus derechos y sobre la forma de acceder a los distintos beneficios y programas previstos en la ley y proceder a su inscripción como desplazada. Adicionalmente, habiendo recibido información suficiente de que la actora había dejado bienes abandonados al momento de desplazarse, tampoco activó ninguno de los mecanismos previstos en la Ley para la protección de sus bienes. Acción Social, no sólo no le brindó la protección integral prevista en la ley para la población desplazada, sino que le dio información errónea acerca de sus derechos como víctima de la violencia.

Por lo anterior, la Sala Segunda de Revisión le ordenará al Director de Acción Social que proceda, dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, a la inscripción de la accionante en el RUPD, así como a guiarla y acompañarla para que acceda efectivamente a todas las ayudas establecidas en la Ley 387 de 1997, en especial las que garantizan la provisión y prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a subsidios para arrendamiento, el acceso a los servicios de salud, a los programas de

²⁵ Ver las sentencias T-098 de 2002, T-327 de 2001 y T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1094 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁶ Sentencia T-740 de 2004, MP: Jaime Córdoba Triviño.

²⁷ Ver las sentencias T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño; T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁸ Ver las sentencias T-327 de 2001, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra; T-1076 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño, T-882 de 2005; MP: Clara Inés Vargas Hernández, T-086 de 2006, MP: Álvaro Tafur Galvis.

²⁹ Ver las sentencias T-268 de 2003 y T-563 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁰ Ver la sentencia T-563 de 2005, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

estabilización socioeconómica y la protección efectiva de los bienes abandonados y el acceso a los mecanismos de reparación como víctima de la violencia. Igualmente, deberá orientarla para garantizar su acceso a los siguientes programas que se desarrollen para la mujer víctima de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 092 de 2008:

1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.
2. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.
3. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.
4. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.
5. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

III. DECISION

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

RESUELVE

Primero.- LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

Segundo.- Se desacumulan del expediente T-1470850, los procesos T-1573663 y T-1577282, que se refieren a un problema jurídico distinto, que será resuelto en sentencia separada.

Tercero.- Acumular al expediente T-1470850 el expediente T-1635202.

Cuarto.- Se ORDENA al Director de Acción Social que, **independientemente de los elementos que ya hayan sido provistos**, garantice que se haga a Guillermina Castro Morales y a Claudia Yaned Villa Restrepo **una entrega completa** de los componentes de la prórroga de la Ayuda Humanitaria de Emergencia previstos en la ley –a saber: alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina y aseo y

vestuario adecuado-, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de su familia, a más tardar dentro de los quince (15) días calendario siguientes a la comunicación de la presente providencia.

Quinto.- Se ORDENA al Director de Acción Social que aplique, en relación con las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo, la presunción constitucional de prórroga automática de la Ayuda Humanitaria de Emergencia delimitada en cuanto a su alcance preciso en el Auto 092 de 2008.

Sexto.- Se ORDENA al Director de Acción Social que adopte las medidas necesarias para garantizar que las ciudadanas Guillermina Castro Morales y Claudia Yaned Villa Restrepo sean inscritas como beneficiarias dentro del término máximo de un (1) mes a partir de la fecha en que se inicie la ejecución del programa respectivo, de los siguientes programas que se ordena diseñar y crear en el Auto 092 de 2008 con los criterios complementarios señalados en el Auto 237 de 2008:

1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas que son jefes de hogar y de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.
2. El programa de apoyo educativo para las mujeres desplazadas mayores de 15 años.
3. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.
4. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.
5. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.
6. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

Séptimo.- Se ORDENA al Director de Acción Social que, dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, proceda a la inscripción de la accionante Margarita Londoño Ruiz en el RUPD, así como a guiarla y acompañarla para que acceda efectivamente a las ayudas establecidas en la Ley 387 de 1997, según las decisiones e interpretaciones de la Corte Constitucional, en especial las que garantizan la provisión y prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, el acceso a subsidios para arrendamiento, el acceso a los servicios de salud, a los programas de estabilización socioeconómica y la protección efectiva de los bienes abandonados y el acceso

a los mecanismos de reparación como víctima de la violencia. Igualmente, deberá orientarla para garantizar su acceso a los siguientes programas que se desarrollen para la mujer víctima de desplazamiento forzado en cumplimiento del Auto 092 de 2008 con los criterios complementarios señalados en el Auto 237 de 2008:

1. El programa de apoyo a las mujeres desplazadas de facilitación del acceso a oportunidades laborales y productivas.
2. El programa de facilitación de acceso a la propiedad de la tierra por las mujeres desplazadas.
3. El programa de garantía de los derechos de las mujeres desplazadas como víctimas del conflicto armado.
4. El programa de acompañamiento psicosocial para mujeres desplazadas.
5. El programa de eliminación de las barreras de acceso al sistema de protección por las mujeres desplazadas.

Octavo.- Se ADVIERTE al Director de Acción Social que para cumplir con las órdenes de protección de los derechos de las ciudadanas Guillermina Castro Morales, Margarita Londoño Ruiz y Claudia Yaned Villa Restrepo, pueden hacer uso de los procedimientos ordinarios, especiales, extraordinarios o de urgencia a los que considere que haya lugar, especialmente en cuanto a las actividades de coordinación interinstitucional y de acompañamiento pertinentes.

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

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO
Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General