

Sentencia T-136/07

Referencia: T-1454004

Acción de tutela instaurada por Flor Marina Higueta Sepúlveda contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:
Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de febrero de dos mil siete (2007).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos adoptados por el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala de decisión Penal de Armenia, Quindío y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal que resolvieron la acción de tutela instaurada por Flor Marina Higueta Sepúlveda contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

I. ANTECEDENTES

La acción de tutela interpuesta

La señora Flor Marina Higueta Sepúlveda interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la atención de las víctimas de la violencia, a la asistencia humanitaria y a la integridad personal. La acción interpuesta se fundamenta en los siguientes hechos:

1. En el año 2001 Flor Marina Higueta Sepúlveda y su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y sus dos hijos menores de edad, fueron expulsados de Santa Fe de Antioquia, viéndose forzados a desplazarse hasta la ciudad de Armenia. Allí fueron inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (en adelante RUPD).
2. Luego de algunas solicitudes, en febrero de 2003, la Red de Solidaridad Social entregó a la familia de la peticionaria una ayuda de asistencia humanitaria que consistía en un kit de semillas, herramientas y abono para

trabajar un lote de terreno que la familia había conseguido. El terreno se encontraba ubicado en la vereda la Venada, municipio de Génova, Quindío.

3. El esposo de la accionante fue asesinado el 5 de junio de 2003. La accionante se desplazó inmediatamente con sus hijos al Municipio de la Tebaida en donde llegó a la casa de la señora Gilma Holguín, madre de su cónyuge asesinado.

4. El 3 de octubre de 2003, la accionante solicitó a la Personería Municipal de la Tebaida, que requiriera al personero de Génova para que éste último enviara el certificado de inhumanación y constancia de muerte violenta del señor Javier de Jesús Padierna Holguín. Tal solicitud se hizo con el propósito de demostrar el desplazamiento y obtener el apoyo del Estado. Sin embargo, según la accionante, esta constancia nunca llegó.

5. El 22 de junio de 2004, la Fiscalía Décima Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Calarcá certificó, a solicitud de Gilma del Socorro Holguín, madre del occiso, que ante ese despacho se adelantó el proceso por el homicidio del señor Javier de Jesús Padierna Holguín. Al respecto indicó *“El 22 de diciembre de 2003 se archivó la actuación y se profirió resolución inhibitoria por no poder establecerse la identidad del sindicado.”*

6. El 23 de septiembre de 2004, la accionante solicitó a Acción Social la entrega de la asistencia humanitaria a que tiene derecho por estar inscrita en el RUPD. Afirmó que debido a falta de información de la entidad y el temor que le ocasionaba trasladarse al municipio de Génova para obtener el certificado civil de defunción de su esposo no pudo acudir antes para solicitar la ayuda humanitaria. Además, señaló que necesita urgente dicha ayuda ya que no tiene donde vivir ni como sufragar las necesidades básicas de sus hijos.

7. El 11 de octubre de 2004, Acción Social le informó que la solicitud de la ayuda no fue presentada *“dentro del plazo que contempla el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002”*. Esta norma estableció que la solicitud debe hacerse dentro del año siguiente a la fecha de la ocurrencia de los hechos que ocasionaron el desplazamiento en cualquiera de las Unidades Territoriales o en el Nivel Nacional de la Red de Solidaridad Social, sin importar si se allega o no la documentación completa.

8. El 6 de marzo de 2006 la accionante nuevamente solicitó ante Acción Social la entrega de la ayuda humanitaria. En su escrito citó el parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 782 de 2002 que indica, *“en caso de fuerza mayor o caso fortuito que impidan a la víctima presentar oportunamente la solicitud, el término a que se refiere la presente disposición debe contarse a partir del momento en que cesen los hechos motivo de tal impedimento.”* Considera que dadas las dificultades para obtener la documentación requerida y la carencia de información por parte de la Acción Social sobre el procedimiento a seguir, le fue imposible presentar la solicitud dentro del término legal.

9. El 13 de marzo de 2006, Acción Social reiteró lo dispuesto en el oficio anterior, en donde informó que la solicitud fue presentada de forma

extemporánea, según la Ley que estipula el término para realizar la solicitud de la asistencia humanitaria.

10. La actora interpone acción de tutela contra la decisión de Acción Social. Afirma que actualmente no cuenta con una vivienda porque la casa en donde vivía con la madre de su esposo fue rematada por las deudas que se adquirieron después de su muerte. Además señala que sus ingresos no le son suficientes para pagar el canon de arrendamiento y la educación de sus hijos menores. Considera que su: *“derecho al mínimo vital ha sido violentado primero huyendo de mi pueblo donde nos desplazaron y segundo del municipio de Génova cuando asesinaron a mi esposo. Puedo concluir que en vida siempre me han vulnerado mis derechos y ahora el Estado no accede a reconocer la ayuda humanitaria a la cual tengo derecho.”*

A juicio de la accionante, Acción Social está vulnerando su derecho fundamental al mínimo vital por no tener en cuenta su situación de persona de especial protección, dada su condición de doble desplazamiento, y no atender su solicitud de ayuda humanitaria en forma oportuna. En consecuencia, solicita que le sean amparados sus derechos fundamentales y se ordene a Acción Social a que le reconozca su derecho a la ayuda humanitaria según lo dispuesto por el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 7 de la Ley 782 de 2002.

Respuesta de la entidad accionada

11. El 4 de agosto de 2006, Acción Social dio respuesta a la acción de tutela presentando los siguientes argumentos. Señaló que el 23 de septiembre de 2004 recibió de parte de la accionante una solicitud de ayuda humanitaria por la muerte de su esposo, Javier de Jesús Padierna Holguín, ocurrida el 5 de junio de 2003 en el municipio de Génova, Quindío. Ante esta solicitud, Acción Social, el 11 de octubre de 2004 le indicó que la presentación de su solicitud de asistencia humanitaria era extemporánea. Esta decisión se fundamentó en el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, que estableció como plazo, el término de un (1) año para solicitar la ayuda humanitaria.

Sin embargo, la accionante presentó una nueva solicitud en donde señaló que la razón de la extemporaneidad fue la imposibilidad de obtener la documentación necesaria, hecho que configura un evento de fuerza mayor y por lo tanto el término debe ser contabilizado a partir del momento en que se superó dicha eventualidad (parágrafo 1 del artículo 7 de la Ley 782 de 2002). Al respecto, Acción Social aclaró que según el Código Civil y la Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia¹ *“la fuerza mayor o el caso fortuito es el imprevisto al que no es posible resistir (...)”*

¹ Al respecto cita la sentencia del 20 de noviembre de 1989 que dispuso: “Si sólo puede como caso fortuito o fuerza mayor el hecho que concurrentemente contemple los caracteres de imprevisible e irresistible, no resulta propio elaborar un lista de los acontecimientos que constituyen tal fenómeno, ni de los que no lo constituyen. Por tal virtud, ha sostenido la doctrina nacional y foránea que un acontecimiento determinado no puede calificarse fatalmente, por si mismo o por fuerza de su naturaleza específica, como constitutivo de fuerza mayor o caso fortuito, puesto que es indispensable en cada caso o acontecimiento, analizar y ponderar todas las circunstancias que rodearon el hecho”

En efecto, en el caso de la accionante, Acción Social consideró que no se dan los elementos de la fuerza mayor, *“ya que cualquier Personería Municipal del país o en cada una de las 34 unidades territoriales de ACCIÓN SOCIAL (antes Red de Solidaridad Social) pueden asesorar a la persona en caso de desplazamiento, porque basta, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, la sola presentación de la solicitud de la Ayuda Humanitaria interrumpe el plazo. No es necesario ni siquiera adjuntar los documentos, actuación esta que se puede hacer en cualquier momento teniendo un plazo indefinido para allegarlos y el desconocimiento de la Ley no se constituye en fuerza mayor o caso fortuito.”*

Acción Social considera que sus actuaciones han estado ajustadas a la Ley y por lo tanto no existe actuación alguna que vulnere o amenace los derechos fundamentales de la Señora Flor Marina Higueta Sepúlveda. Finalmente, solicita al juez de instancia que ordene la improcedencia de la acción.

Decisión de primera instancia

12. El 16 de agosto de 2006 el Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala de decisión Penal de Armenia, (Quindío) decidió negar la acción de tutela. Según el Tribunal no existe una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante toda vez que la solicitud de asistencia humanitaria fue denegada en razón a su presentación extemporánea, hecho que quedó plenamente probado dentro del proceso. Al respecto señaló que el desplazamiento se produce por la muerte del señor Javier de Jesús Padierna Holguín el 5 de junio de 2003 y la solicitud de la ayuda humanitaria es elevada sólo hasta el 23 de septiembre del 2004, es decir, después de transcurrido el término de un (1) año que dispuso la Ley para su solicitud.

Por otra parte, considera que si bien la accionante alegó que la presentación de la solicitud fue extemporánea por fuerza mayor, el Tribunal indicó que el concepto de fuerza mayor o caso fortuito lo define la Ley 95 de 1980 en su artículo 1, del cual se desprenden las siguientes conclusiones:

“-Los hechos constitutivos de fuerza mayor o caso fortuito deben ser alegados y probados por quien los invoca. Es decir, la carga de la prueba la deben soportar quien invoca tales hechos y no quien debe valorarlos

-Debe tratarse de hechos imprevisibles e irresistibles, y por tanto sobrevinientes; esto es, que su previsión escape en condiciones normales a cualquier sujeto y no a una persona particular, y que además de no haberse podido prever, sea imposible evitar que el hecho se presente.

-No se presenta fuerza mayor o caso fortuito cuando el obstáculo dificulta el cumplimiento de una obligación, pero no la imposibilita.

-Los hechos no deben ser atribuibles a la culpa, esto es, negligencia, descuido o impericia, de la persona que los invoca”

En este sentido, para el Tribunal los motivos alegados por la accionante, esto es, la falta de información por parte de Acción Social sobre el trámite para solicitar la ayuda humanitaria y el temor de acudir al municipio de Génova para obtener el registro civil de defunción, no adquieren la entidad de fuerza mayor o caso fortuito toda vez que *“el desconocimiento de las normas no sirve de excusa cuando se ha dejado perder las oportunidades para invocar el reconocimiento de un beneficio como el que aquí se cuestiona”*. Por otra parte, según la respuesta de Acción Social, no es necesario para realizar la solicitud de entrega de las ayudas humanitarias allegar los documentos respectivos, basta con la simple petición de asistencia humanitaria para interrumpir el término siendo perfectamente viable que se adjunten con posterioridad.

Concluye el Tribunal que la no presentación en término de la solicitud de asistencia humanitaria es una omisión de la que no es responsable el Estado, ni de la que pueda predicarse una trasgresión a los derechos fundamentales de la accionante, *“siendo inútil entonces acudir a la acción de tutela en aras de resarcir los daños ocasionados por la propia culpa como si se tratase de una instancia nueva y extraordinaria”*

Impugnación y Decisión de segunda instancia

13. Dentro del término legal, la accionante impugnó la decisión de primera instancia. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal, mediante sentencia del 26 de septiembre de 2006 decidió confirmar la decisión de primera instancia por las mismas razones expuestas por el Tribunal.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

1. La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las sentencias proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución.

Problema Jurídico

2. Para el presente caso la Corte deberá resolver diferentes problemas jurídicos. Primero deberá indicar si la acción de tutela es procedente para solicitar las ayudas humanitarias de emergencia otorgadas a los hogares desplazados. Para esto la Corte recordará su doctrina sobre (1) los derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado; (2) la procedencia de la tutela para la protección de estos derechos.

De resultar procedente la tutela, la Corte deberá estudiar si la decisión de Acción Social de negarse a tramitar la solicitud de la ayuda humanitaria de emergencia en el caso concreto, amenaza o vulnera los derechos fundamentales de la peticionaria. Para ello la Corte deberá establecer, en primer término, si la

solicitud de ayuda fue, en realidad, presentada de manera extemporánea. Para definir este asunto la Corte recordará previamente su doctrina sobre (1) contenido y condiciones de acceso a la asistencia humanitaria; (2) criterios de interpretación de las normas que regulan los derechos – especialmente el derecho a la asistencia humanitaria - de la población en situación de desplazamiento; (3) los plazos y la autoridad competente para la presentación de la solicitud de ayuda humanitaria. Posteriormente, la Corte resolverá el caso concreto planteado.

Pasa la Corte a definir los problemas planteados.

Los derechos especiales de la población desplazada por la violencia: reiteración de jurisprudencia

3. El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de los derechos fundamentales de cientos de miles de personas que, en razón a distintas causas², han sido expulsadas y obligadas a emigrar de su entorno habitual, para, posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y el Estado. En efecto, la Corte ya ha tenido la oportunidad de constatar que en muchos casos, el Estado no ha brindado de forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad³. La gravedad y magnitud de esta situación, produjo la declaratoria de *un estado de cosas inconstitucional*⁴. Al respecto ha señalado la Corte:

“El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales. La situación es tan preocupante, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) “un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁵; (b) “un verdadero estado de

² El artículo 1 de la Ley 387 de 1997 identifica las siguientes situaciones generadoras del desplazamiento forzado: “ (...) Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público. (...)”

³ Sobre este aspecto la Corte ha indicado: “las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de estos recursos han omitido, de manera reiterada, adoptar los correctivos necesarios para asegurar que el nivel de protección definido por el Legislador y desarrollado por el Ejecutivo, sea efectivamente alcanzado.” Sentencia T-025/04.

⁴ La Corte presentó una serie de elementos que provocaron la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. Sobre el particular la sentencia T-025/04 precisó: “Varios elementos confirman la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la situación de la población internamente desplazada. En primer lugar, la gravedad de la situación de vulneración de derechos que enfrenta la población desplazada fue expresamente reconocida por el mismo legislador al definir la condición de desplazado, y resaltar la violación masiva de múltiples derechos. En segundo lugar, (...) el elevado volumen de acciones de tutela presentadas por los desplazados para obtener las distintas ayudas (...) la insuficiencia de recursos destinados, (...) la continuación de la vulneración de tales derechos no es imputable a una única entidad. (...) la vulneración de los derechos de los desplazados reposa en factores estructurales (...)”

⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-227 de 1997, MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte tuteló los derechos de un grupo de desplazados de la Hacienda Bellacruz que luego de invadir las instalaciones del INCORA firman un acuerdo con el gobierno para ser reubicados en un predio. Mientras se lograba la ejecución del acuerdo, se propone el alojamiento temporal de los campesinos en un hotel del municipio de la Mesa, pero a raíz de las declaraciones de la gobernadora de Cundinamarca en donde acusaba a los desplazados de estar vinculados a la guerrilla, de generar problemas de orden público, y de ordenar a los alcaldes del departamento tomar medidas para evitar problemas de orden público, incluida la limitación a la circulación de los campesinos

emergencia social”, “una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”⁶; y, más recientemente, (c) un “estado de cosas inconstitucional” que “contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo”, al causar una “evidente tensión entre la pretensión de organización política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidas en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos”^{7,8}

Con la declaratoria del *estado de cosas inconstitucional* la Corte dispuso que, ni la falta de asignación presupuestal para atender este problema, ni la crisis institucional de las entidades encargadas de atender a la población desplazada, constituyen razones suficientes para que el Estado deje de cumplir con sus responsabilidades. Por lo tanto, tomando en consideración las restricciones de recursos y de capacidad institucional para responder a esta grave crisis humanitaria, la Corte en su momento indicó que, en todo caso y bajo cualquier circunstancia, existen una serie de derechos mínimos que el Estado debe garantizar siempre, *“puesto que en ellos se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”⁹*. Uno de estos derechos mínimos de la población desplazada es la atención humanitaria de emergencia, como se explica a continuación.

4. El ordenamiento jurídico colombiano¹⁰ ha reconocido que la persona desplazada es un sujeto de especial protección y atención, que demanda un cuidado particular por parte del Estado al estar ubicado en una posición de extrema vulnerabilidad. Dadas estas condiciones especiales de las personas desplazadas, el legislador reconoció, en la Ley 387 de 1997, los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas, los cuales han sido objeto de desarrollos específicos en distintas normas nacionales e internacionales.¹¹ Dentro de los distintos derechos reconocidos en la Ley 387 de

desplazados, se frustra el proceso de reubicación de los campesinos de Bellacruz.

⁶ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁷ Las tres expresiones fueron usadas en la sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁸ T-025/04

⁹ Según la jurisprudencia de la Corte, los siguientes derechos son amenazados o vulnerados por el desplazamiento forzado: “(...) 1. El derecho a la vida en condiciones de dignidad, (...) 2. los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos debido a las circunstancias extremas a las que se ven sometidas las personas desplazadas, (...) 3. el derecho a escoger su lugar de domicilio, (...) 4. los derechos al libre desarrollo de la personalidad, (...) 5. el derecho a la libertad de expresión, (...) 6. el derecho a la libertad de asociación, (...) 7. sus derechos económicos, sociales y culturales, (...) 8. el derecho de sus miembros a la unidad familiar y a la protección integral de la familia, (...) 9. el derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida, (...) 10. el derecho a la integridad personal, (...) 11. el derecho a la seguridad personal, (...) 12. la libertad de circulación por el territorio nacional, (...) 13. el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, (...) 14. el derecho al trabajo, (...) 15. la libertad de escoger profesión u oficio, (...) 16. el derecho a una alimentación mínima, (...) 17. el derecho a la educación, en particular el de los menores de edad (...) 18. el derecho a una vivienda digna, (...) 19. el derecho a la paz, cuyo núcleo esencial abarca la garantía personal de no sufrir, en lo posible, los efectos de la guerra, y mucho menos cuando el conflicto desborda los cauces trazados por el derecho internacional humanitario, en particular la prohibición de dirigir ataques contra la población civil, (...) 20. el derecho a la personalidad jurídica y (...) 21. el derecho a la igualdad. (...)” Sentencia T-025/04.

¹⁰ Sobre el particular ver, entre otras, las sentencias T-790/03, T-025/04, T-563/05, T-138/06.

¹¹ Estos derechos se encuentran recogidos en los siguientes instrumentos: “Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los

1997 se encuentra la atención humanitaria de emergencia, la cual ha sido definida por el decreto 2569 de 2000 en los siguientes términos:

“Artículo 20. De la atención humanitaria de emergencia. Se entiende por atención humanitaria de emergencia la ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública. (...)”

De la anterior definición y junto al artículo 15 de la Ley 387 de 1997, la atención humanitaria de emergencia tiene como fin *“socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.”* Como se puede apreciar, la finalidad de la asistencia humanitaria es brindarle a la persona desplazada unas condiciones mínimas para que pueda satisfacer sus necesidades más básicas y urgentes.

5. Partiendo de la definición de atención humanitaria de emergencia, no cabe duda de que su protección y garantía implica una carga prestacional de la cual es responsable el Estado. Sin embargo, esto no implica que no pueda ser considerada como un derecho fundamental de las personas desplazadas. Al respecto, la Corte ha indicado que *“los derechos de marcado contenido prestacional que forman parte del mínimo que siempre ha de ser garantizado a todos los desplazados son aquellos que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.)”*¹². A partir de este criterio, la Corte ha indicado que de las obligaciones internacionales que el Estado colombiano ha adquirido en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario, y los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, la atención humanitaria de emergencia constituye uno de los derechos mínimos que deben ser protegidos y garantizados por el Estado.

6. Ahora bien, según el ordenamiento jurídico colombiano, además de la atención humanitaria de emergencia constituyen derechos mínimos de la

desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.”, el decreto 2131 de 2003 “por el cual se reglamenta el numeral 4 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997, el último inciso del artículo 54 de la Ley 812 de 2003 frente a la atención en salud de la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones” el decreto 2562 de 2001 “por el cual se reglamenta la Ley 387 del 18 de julio de 1997, en cuanto a la prestación del servicio público educativo a la población desplazada por la violencia y se dictan otras disposiciones.” el decreto 2007 de 2001 “por el cual se reglamenta parcialmente los artículos 7º, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento en otro lugar y se adoptan medidas tendientes a prevenir esta situación.” el decreto 951 de 2001 “por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” el decreto 2569 de 2000 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.” y el decreto 250 de 2005 “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.”

¹² T-025/04

población desplazada por la violencia los siguientes:

“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 (...)

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.”¹³ También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

(...)

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

¹³ La ayuda humanitaria de emergencia prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 es similar, o inclusive más amplia en algunas prestaciones específicas. Dicho artículo dice: “De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario. Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento. Parágrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.”

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.). (...)*

8. *En relación con la provisión de apoyo para el autosostenimiento (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento –obligación estatal fijada por la Ley 387 de 1997 y deducible de una lectura conjunta de los Principios Rectores, en especial de los Principios 1, 3, 4, 11 y 18, considera la Corte que el deber mínimo del Estado es el de identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su procedencia 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.””¹⁴

Procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada

7. Tal y como lo ha señalado la Corte, los derechos mínimos de la población desplazada surgen del principio de solidaridad social, propio del Estado Social de Derecho. En esta medida, tales derechos no sólo tienden a satisfacer necesidades esenciales de una población puesta en condición de marginalidad y vulnerabilidad a causa de la violencia, sino que buscan aminorar el desequilibrio producto de la violencia especial que ha debido soportar esta población.

En suma, dado que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes, la Corte ha encontrado que sus derechos mínimos son derechos fundamentales.

8. Sobre la procedencia de la acción de tutela para obtener del juez una orden inmediata para proteger los derechos vulnerados de la población desplazada, la Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades¹⁵. En este sentido, es importante indicar que siempre que se ha presentado una violación de los derechos mínimos de una persona puesta en condición de desplazamiento, la Corte ha sostenido que la tutela es procedente. Al respecto ha señalado:

“Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”¹⁶

En suma, según la jurisprudencia de la Corte, dado que no existe en el ordenamiento jurídico una acción idónea y eficaz para proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, la acción de tutela debe proceder siempre que se reúnan los restantes requisitos de procedibilidad exigidos. En consecuencia, de existir una violación de los derechos fundamentales de la

¹⁴ T-025/04

¹⁵ Al respecto ver, entre otras, T-098/02, T-419/03, T-985/03, T-740/04, T-813/04, T-1094/04, T-1144/05 T-086/06.

¹⁶ T-086/06.

población desplazada a recibir asistencia humanitaria en aspectos tales como alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento en condiciones dignas, resultará procedente la acción de tutela.

9. Por las razones anteriores, la Corte encuentra que en el presente caso, la acción de tutela resulta procedente pues lo que se reclama es nada menos que la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia por parte de una madre cabeza de familia que, según su criterio, ha sido dos veces desplazada por la violencia. En esta medida, procede la Corte a estudiar el fondo de la cuestión planteada.

10. Como se señaló, la Corte debe identificar si, en el presente caso, la decisión de Acción Social de negarse a tramitar la solicitud de la ayuda humanitaria de emergencia en el caso concreto, amenaza o vulnera los derechos fundamentales de la peticionaria. Para ello la Corte deberá establecer, en primer término, si la solicitud de ayuda fue, en realidad, presentada de manera extemporánea. Para definir este asunto la Corte recordará previamente su doctrina sobre (1) contenido y condiciones de acceso a la asistencia humanitaria; (2) criterios de interpretación de las normas que regulan los derechos – especialmente el derecho a la asistencia humanitaria - de la población en situación de desplazamiento; (3) los plazos y la autoridad competente para la presentación de la solicitud de ayuda humanitaria. Posteriormente, la Corte resolverá el caso concreto planteado.

Contenido y condiciones de acceso a la asistencia humanitaria

11. El decreto 2569 de 2000 se encargó de establecer los contenidos y alcances del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de las personas desplazadas. En primer lugar, el artículo 17¹⁷ indicó que una vez realizada la inscripción de la persona en el Registro Único de Población Desplazada tiene derecho a que se le entregue la asistencia humanitaria de emergencia. Por su parte, el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997¹⁸ dispuso que se tiene derecho a recibir la asistencia humanitaria por espacio de tres meses, la cual puede ser prorrogada por el mismo tiempo siempre y cuando se cumpla con los requisitos que definió el artículo 21¹⁹ del decreto 2569. A su turno, el mismo

¹⁷ Artículo 17. Atención humanitaria de emergencia. Realizada la inscripción, la persona tendrá derecho a que se le otorgue atención humanitaria de emergencia por el término establecido en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y acceso a los programas de ayuda, que con ocasión a la condición de desplazado adelante el Estado, sin perjuicio de que el interesado tenga acceso a los programas sociales de retorno, reasentamiento o reubicación y otros que preste el Estado.

¹⁸ Párrafo. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

¹⁹ Artículo 21. Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.

La prórroga excepcional se aplicará exclusivamente a hogares incluidos en el Registro Único de Población Desplazada y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Hogares en los que uno cualquiera de sus miembros reportados en la declaración presenten discapacidad física y/o mental, parcial o total, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de emergencia y que haya sido reportada en la declaración de los hechos del desplazamiento.
2. Hogares con jefatura femenina o masculina mayor de 65 años, y que dicha situación haya sido reportada en la declaración.
3. Hogares en los que cualquiera de sus miembros debidamente reportados y registrados, presenten enfermedad terminal, médicamente certificada por las entidades prestadoras de salud en atención humanitaria de

decreto en el artículo 22 definió los montos de la ayuda humanitaria de emergencia, en el artículo 23 las reglas de manejo de la atención y en el artículo 24 dispuso la prohibición de restringir la libre circulación al paso de la ayuda humanitaria de emergencia, siendo obligación de la fuerza pública garantizar su libre movimiento.

Finalmente, el legislador dispuso, en el artículo 7 de la Ley la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002 prorrogada por la Ley 1106 de 2006, que la ayuda humanitaria debe ser solicitada durante el año siguiente en que se produjo el hecho que ocasionó el desplazamiento. Así lo estableció la norma:

*“En desarrollo del principio de solidaridad social, y dado el daño especial sufrido por las víctimas, estas recibirán asistencia humanitaria, entendida por tal la ayuda indispensable para sufragar los requerimientos esenciales, a fin de satisfacer los derechos que hayan sido menoscabados por los actos enunciados en el artículo 15. Esta ayuda humanitaria será prestada por las entidades públicas así: Por la Red de Solidaridad Social, en desarrollo de su objeto legal y de acuerdo con las directrices que para el efecto señale su Consejo Directivo, y por las demás entidades públicas señaladas en la presente Ley, dentro del marco de sus competencias, **siempre que la solicitud se eleve dentro del año siguiente a la ocurrencia del hecho.**” (Negrilla fuera del texto)*

12. En la sentencia C-047 de 2001 la Corte tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre el término para solicitar la asistencia humanitaria. En dicha ocasión se concluyó que, en principio, el plazo estipulado por el legislador para reclamar las ayudas era razonable, y no desconocía ni hacía nugatorios los derechos fundamentales de los desplazados. Sin embargo, la Corte señaló que este plazo sólo era razonable, si la persona desplazada que estuviera solicitando la ayuda no se encontrara en una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito. Al respecto la Corte estableció:

“11. En reiterada jurisprudencia²⁰, la Corte Constitucional ha dicho que el establecimiento de términos que predeterminan el normal desarrollo de los procesos judiciales o administrativos, es un desarrollo claro de la cláusula general de competencia del Congreso para hacer las Leyes (C.P. arts. 29 y 150). (...)

No obstante lo anterior, esta Corporación también ha manifestado²¹ que si bien es cierto el Legislador tiene amplio margen de discrecionalidad para determinar los términos judiciales o administrativos, no es menos cierto que la decisión no puede ser

emergencia.

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

²⁰ Al respecto, pueden consultarse las sentencias C-166 de 1995, C-040 de 1997, C-078 de 1997, C-351 de 1994, C-370 de 1994, entre otras.

²¹ Pueden verse las sentencias C-078 de 1997, C-418 de 1994, C-327 de 1997 y C-742 de 1999.

arbitraria, por lo que la Corte debe ejercer un control constitucional de límites sobre la configuración legal de los plazos. En tal virtud, el término debe obedecer a criterios de razonabilidad y no puede introducir tratos discriminatorios.

12. En el asunto sub iudice, la Corte considera que el término de un año para presentar la solicitud de ayuda humanitaria es razonable. En efecto, el objetivo de la medida es atender de manera urgente las necesidades de las víctimas del conflicto armado, lo cual, en desarrollo del principio de solidaridad, encuentra sustento constitucional. Al mismo tiempo, tal y como lo sostuvo el Procurador, la norma acusada busca facilitar la debida y oportuna planeación de los gastos públicos, (...)

13. Ahora bien, algunos intervinientes consideran que la Corte debe proferir una sentencia condicionada que declare la exequibilidad de la norma en el entendido de que, en caso de presentarse fuerza mayor o caso fortuito, el término de un año deberá contarse desde el momento en que cesen los hechos que impidieron la presentación de la solicitud.

La Corte coincide con ese argumento por la siguiente razón: esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos²² y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. Así las cosas, resulta evidente para la Corte, que dado la complejidad e intensidad de la controversia armada que ocurre en nuestro medio, los destinatarios de la ayuda humanitaria a que se refiere el artículo 16, no pueden, por razones de fuerza mayor o caso fortuito, acudir ante la autoridad correspondiente para solicitarla. Por lo tanto, es diferente la situación de quienes pueden acceder a las autoridades y quienes no lo hacen porque están inmersos en hechos de fuerza mayor o caso fortuito, pese a ello el Legislador otorgó el mismo trato jurídico. En consecuencia, la exclusión de la fuerza mayor o del caso fortuito como condiciones relevantes para la solicitud de la ayuda humanitaria, es discriminatoria.

En virtud de los argumentos transcritos, la Corte declaró exequible la norma demandada bajo el entendido de que el término de un año fijado por el Legislador para acceder a la ayuda humanitaria comenzará a contarse a partir del momento en que cese la fuerza mayor o el caso fortuito que impidieron presentar oportunamente la solicitud. En este punto, lo cierto es que la interpretación de aquello que constituye fuerza mayor o caso fortuito debe hacerse teniendo en cuenta las situaciones excepcionales de violencia que causaron el desplazamiento y la especial situación de marginalidad y debilidad en la que se encuentra la población desplazada. Por esta razón, el alcance de estos conceptos debe revisarse a la luz de estas nuevas realidades que el derecho

²² Sobre el tema de desplazamiento de campesinos, pueden consultarse las sentencias SU-1150 de 2000, T-448 de 2000 y T-227 de 1997.

debe regular. En este sentido, lo que no resultaría admisible es una interpretación de la Ley que resulte insensible a la especial protección constitucional de la cual es objeto la población desplazada a través, por ejemplo, de la exigencia de una carga probatoria alta o desproporcionada que haga prácticamente imposible la protección del derecho.

13. Ahora bien, de acuerdo con lo establecido por la Ley, el plazo de un año se interrumpe cuando la persona formula la solicitud de la ayuda. Esta solicitud, según lo dispuesto en la Ley y lo ratificado por Acción Social puede ser formulada ante “la autoridad competente”. Al respecto, en aplicación de la Ley vigente, en el presente proceso Acción Social indicó: *“cualquier Personería Municipal del país o en cada una de las 34 unidades territoriales de ACCIÓN SOCIAL (antes Red de Solidaridad Social) pueden asesorar a la persona en caso de desplazamiento, porque basta, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, la sola presentación de la solicitud de la Ayuda Humanitaria interrumpe el plazo. No es necesario ni siquiera adjuntar los documentos, actuación esta que se puede hacer en cualquier momento teniendo un plazo indefinido para allegarlos.”* (Negrilla y subraya fuera del texto)

14. Ahora bien, en todo caso, la interpretación de las normas que desarrollen los derechos de la población desplazada y los correspondientes mecanismos de protección debe ser mediada por la aplicación de los principios constitucionales de favorabilidad y de buena fe. Dado que el tema sobre la interpretación de las normas y los hechos del caso adquiere particular relevancia en la presente causa, la Corte en los fundamentos que siguen de esta sentencia recordará su doctrina en esta materia.

La interpretación favorable de las normas aplicables a la población desplazada

15. Como ya se indicó, el ordenamiento jurídico colombiano ha reconocido a la población desplazada como sujeto de especial protección y atención constitucional. Una consecuencia de esta especial protección es que la interpretación de las normas que consagran sus derechos fundamentales deben tomar en consideración su especial condición. En este orden de ideas, cuando se está ante una norma que consagra o desarrolla un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, su interpretación debe tener en cuenta: 1) los principios de interpretación y aplicación contenidos en el artículo 2 de la Ley 387 de 1997²³; “2) *Los Principios Rectores de los Desplazamientos*

²³ El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 predica: “Artículo 2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente Ley se orienta por los siguientes principios:

1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.

2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente.

3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.

4º. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.

5º. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

6º. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.

7º. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.

8º. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la Ley.

*Internos; 3) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada;*²⁴ 4) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y 5) *“el principio de prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.”*²⁵

16. Las pautas de interpretación mencionada y los dramáticos hechos que rodean el fenómeno del desplazamiento forzado obligan a los jueces a tener en cuenta dos circunstancias fundamentales a la hora de aplicar las normas pertinentes:

1. Las personas puestas en situación de desplazamiento forzado suelen desconocer sus propios derechos y este fenómeno no puede ser evaluado por el juez en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la Ley no sirve de excusa para su incumplimiento. Por el contrario, la ignorancia de esta población sobre sus derechos, dada su extrema vulnerabilidad, demanda una especial atención del Estado²⁶.
2. Las personas en situación de desplazamiento forzado pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades. Si esta situación se presenta, los jueces no pueden ser insensibles a ella a la hora de valorar el alcance de conceptos como “fuerza mayor” o “caso fortuito”²⁷.

17. Cuando se toman en consideración estos dos factores a la hora de interpretar y aplicar las reglas que definen el contenido, condiciones de acceso y alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada y en especial de la asistencia humanitaria de emergencia, se da cumplimiento, de una parte, a la especial protección y atención que demanda la persona desplazada por la violencia y, de otra, a los derechos fundamentales de las personas objeto de desplazamiento, consagrados en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario obligatorios para Colombia.

9º. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

²⁴ T-025/04

²⁵ T-025/04

²⁶ Al respecto, la sentencia T-025/04 dispuso lo siguiente: “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”²⁶ 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 vulnerabilidad²⁶, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²⁶ 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”²⁶. 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”²⁶, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

²⁷ Sobre este aspecto la sentencia C-047/01 indicó: “(...) esta Corporación no puede desconocer que el conflicto armado colombiano genera desplazamiento de campesinos²⁷ y enormes dificultades para proveer la seguridad a sectores de la población, por lo que en ocasiones las víctimas de la confrontación armada deben marginarse para no ser amenazadas. (...)”

Interpretación favorable de las normas que regulan el reconocimiento de la situación de desplazamiento forzado y la garantía de los correspondientes derechos.

18. Cuando una persona desplazada solicita la asistencia humanitaria de emergencia, el funcionario público competente para estudiarla debe tomar en cuenta los factores arriba citados. Esta consideración permitirá que sus actuaciones se ajusten a la Constitución y den cabal cumplimiento a la especial protección que la norma superior le ha dado a la población desplazada.

En particular, estas consideraciones deben ser tenidas en cuenta cuando se formula la solicitud de entrega de la ayuda humanitaria. En efecto, como se sabe en estos casos, el servidor público que recibe la solicitud debe examinar, en primer término, si la misma cumple con los requisitos de 1) ser presentada en tiempo, 2) ser formulada ante la autoridad competente. Ahora bien, al momento de la valoración probatoria sobre el cumplimiento de estos dos requisitos, es necesario que el servidor público tenga en consideración los factores mencionados en los numerales anteriores.

Esto implica que no sólo debe aplicarse el principio de buena fe en su valoración, sino que las autoridades que atienden a la población desplazada deben estar atentas a cualquier prueba que demuestre diligencia de parte de la persona afectada, con el propósito de acceder a la autoridad competente o de interrumpir el plazo de Ley para formular la solicitud.

19. Los argumentos expuestos en los fundamentos anteriores permiten concluir que la demostración de que (1) una persona, por circunstancias de fuerza mayor o caso fortuito, no pudo acceder a la autoridad competente dentro del plazo establecido, o (2) que realmente dentro de dicho plazo acudió a una de tales autoridades para solicitar la ayuda, no puede estar sometida a una carga probatoria desproporcionada en contra de quien ha sido víctima del desplazamiento.

Así por ejemplo, vulneran los principios que han sido mencionados en los fundamentos anteriores, la exigencia de que en todos los casos, de forma inflexible, la persona víctima de desplazamiento deba demostrar que solicitó la satisfacción de sus derechos dentro del plazo estipulado, a través de un documento en el cual expresamente conste dicha solicitud (por ejemplo, el diligenciamiento de los formatos establecidos). Tampoco puede exigirse que la persona hubiere formulado una solicitud en la cual hubiere identificado con exactitud los derechos que le han sido vulnerados, las obligaciones que pretende hacer exigibles o las normas en las cuales se fundamenta su petición.

En estos casos, los servidores públicos pueden a partir de indicios suficientes, encontrar que la persona que al parecer reclama fuera de tiempo sus derechos, en realidad había acudido con diligencia dentro del plazo estipulado a las autoridades competentes aunque no tenga un documento para probarlo. Así mismo, basta que la persona indique de cualquier manera al funcionario competente que ha sido víctima de desplazamiento forzado y que acude a las autoridades para solicitar la correspondiente protección, para que deba ponerse

en marcha todo el sistema integral de protección diseñado por la Ley y ordenado por la Constitución.

Obligar a una persona desplazada a cumplir con requerimientos especiales que desconozcan la situación en la cual ésta se encuentra, resulta a todas luces desproporcionado, pues como lo indican los argumentos expuestos en los fundamentos anteriores, el desplazado no conoce plenamente sus derechos ni el sistema institucional diseñado para protegerlos y este hecho en lugar de volverse en su contra debe servir para que el Estado actúe con mayor atención y diligencia.

Con fundamento en las consideraciones expuestas procede la Corte a resolver el caso planteado.

Estudio de las razones de Acción Social para negarse a recibir la solicitud de asistencia humanitaria: ¿fue realmente extemporánea la solicitud?; ¿fue presentada ante autoridad competente?. La interpretación favorable y de conformidad con el principio de buena fe de las normas aplicables y de los hechos narrados

20. En el año 2001, la accionante, su cónyuge y sus dos hijos menores se ven obligados a desplazarse desde Santa Fe de Antioquia (Antioquia) hacia la ciudad de Armenia (Quindío). En el año 2002 solicitan a Acción Social la entrega de un kit de herramientas y semillas para irse a trabajar a Génova (Quindío) a un terreno que han logrado conseguir. A los 5 días del mes de junio de 2003 es asesinado el cónyuge de la accionante y ella y sus dos hijos menores se trasladan a La Tebaida (Quindío) lugar en el que reside la madre de aquél.

En el municipio de La Tebaida, en octubre de 2003, la accionante acude al personero municipal para solicitarle que exhortara al personero de Génova para que enviara el certificado de inhumanación y constancia de muerte violenta de su cónyuge, Javier de Jesús Padierna Holguín. Lo hace porque considera que este es un documento esencial para iniciar el trámite de solicitud de la ayuda humanitaria. Ninguna autoridad le dice lo contrario.

El personero de la Tebaida realiza la solicitud al personero de Génova, sin que la información sea recibida.

Dado que el certificado de muerte violenta y defunción que fuere solicitado a través del personero municipal de la Tebaida no es remitido, la madre del occiso acude a la Fiscalía Décima Delegada ante el Juzgado del Circuito de Calarcá, Quindío. El día 22 de junio de 2004 la Fiscalía certifica que el proceso penal por la muerte del señor Javier de Jesús Padierna Holguín se encuentra archivado.

El día 23 de septiembre de 2004, una vez obtenida esta prueba, la accionante acude ante Acción Social para solicitar la ayuda humanitaria, la cual es negada porque en criterio de la entidad la solicitud era extemporánea. Ante esta negativa la accionante solicita a la oficina de Acción Social reconsiderar su decisión con el argumento de que pese a haber solicitado la documentación completa desde 2003, esta nunca le fue entregada y, dado el temor que le

ocasionaba regresar al municipio de Génova, no había podido dar trámite a su solicitud. Nuevamente Acción Social sostiene que la solicitud fue extemporánea. En consecuencia, la actora, en razón a su situación social y la de sus hijos menores, decide acudir a la acción de tutela con el fin de obtener la protección de sus derechos fundamentales.

21. En primer lugar, el juez de tutela debía examinar si, efectivamente, como lo señala Acción Social, la solicitud de la asistencia humanitaria de emergencia había sido presentada de forma extemporánea. Sólo si la solicitud efectivamente hubiere sido extemporánea, el juez constitucional debía proceder a evaluar si la accionante se encontraba en situación de fuerza mayor o caso fortuito y si la negativa de Acción Social vulneraba sus derechos fundamentales.

22. De las pruebas que obran dentro del expediente se desprende que la actora elevó la solicitud de la asistencia humanitaria de emergencia dentro del término que estipuló la Ley. En efecto, como ya se mencionó, reposa en el expediente una comunicación del personero de la Tebaida, Quindío, con fecha del 3 de octubre de 2003, la cual es aportada por la propia actora y en donde se requiere al Personero Municipal de Génova, Quindío para que se sirva *“enviar a este despacho certificado de inhumanación y Constancia de muerte violenta del señor JESUS PADIerna HOLGUÍN, quien fue asesinado en esa localidad”*

Este requerimiento hecho al personero de Génova, según la actora, no tenía otro propósito que iniciar los trámites para la solicitud de la ayuda humanitaria. En este sentido, resulta razonable entender que a partir de dicha solicitud, la actora puso de presente ante la autoridad competente su situación y la voluntad de iniciar el trámite para acceder a la ayuda humanitaria. Dado que la actora acudió al Personero de La Tebaida cuatro meses después del asesinato de su cónyuge, debe entenderse que a partir de entonces interrumpió el plazo de un año establecido en la Ley para solicitar las ayudas a las que considera tener derecho.

Al respecto, es preciso tener en cuenta que según Acción Social la simple solicitud de la asistencia interrumpe el término de solicitud, y que dicha petición puede formularse ante autoridades como las personerías municipales. En este sentido, Acción Social indica en la contestación de la acción de tutela lo siguiente:

*“**cualquier Personería Municipal del país** o en cada una de las 34 unidades territoriales de ACCIÓN SOCIAL (antes Red de Solidaridad Social) pueden asesorar a la persona en caso de desplazamiento, porque basta, de acuerdo con el artículo 16 de la Ley 418 de 1997, prorrogada por la Ley 548 de 1999 y prorrogada y modificada por la Ley 782 de 2002, **la sola presentación de la solicitud de la Ayuda Humanitaria interrumpe el plazo.** (Negrilla y subraya fuera del texto)*

A su turno, el artículo 32 de la Ley 387 de 1997 dispuso que el personero municipal es la autoridad competente para recibir la declaración de la persona

víctima del desplazamiento forzado. Al respecto estableció la norma:

“ Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrados en la presente Ley, los colombianos que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de la misma y que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, o ante la Defensoría del Pueblo, o ante las Personerías Municipales o Distritales, en formato único diseñado por la Red de Solidaridad Social. Cualquiera de estos organismos que reciba la mencionada declaración remitirá copia de la misma, a más tardar el día hábil siguiente , a la Red de Solidaridad Social o a la oficina que esta designe a nivel departamental, distrital o municipal, para su inscripción en el programa de beneficios.(...)”

23. En virtud de todo lo anterior debe afirmarse que cuando la accionante se acercó al Personero de La Tebaida para ponerle de presente su situación y pedirle que le solicitara al personero de Génova copia del certificado de inhumanación y constancia de muerte violenta de su cónyuge para iniciar los trámites de solicitud de la ayuda humanitaria, se interrumpió el término de un año establecido por la Ley para solicitar dicha ayuda. En efecto, dicha solicitud al Personero se hizo a los cuatro meses de ocurridos los hechos que dieron lugar al desplazamiento. Adicionalmente, tal solicitud tenía el propósito de poner en movimiento todo el sistema de protección del Estado para obtener la ayuda humanitaria de emergencia. Sin embargo, ni el personero, ni la actora, continuaron los trámites porque al parecer consideraron necesario el documento que solicitaban documento que, hasta donde queda demostrado en el expediente, nunca llegó.

Ante esta situación la accionante, debido al temor que le ocasionaba volver a Génova, se abstuvo de solicitar directamente el documento que consideraba necesario para acudir a Acción Social. Sin embargo, la madre de su cónyuge acudió a la Fiscalía Décima Delegada ante el Juzgado Penal del Circuito de Calarcá, Quindío, entidad que certificó que la investigación por el homicidio del señor Javier de Jesús Padierna Holguín fue archivada profiriéndose resolución inhibitoria por no poderse establecer la indentidad del sindicado. Esta constancia fue expedida el 22 de junio de 2004. Dado que nunca llegó el documento solicitado al personero de Génova, la actora, una vez accedió a esta certificación, procedió a solicitar directamente a Acción Social, el reconocimiento de las ayudas. Afirmó que no había acudido antes a dicha entidad porque estaba esperando que le fuera entregada copia del certificado de muerte violenta de su esposo pues entendía que era un documento necesario para el trámite. La espera entonces no se debió a negligencia o incuria de la actora.

24. Los hechos que han sido narrados conducen al juez constitucional a proteger los derechos fundamentales de la actora. En efecto, en virtud de los criterios de interpretación que fueron mencionados en los Fundamentos 15 a 19 anteriores, todo indica que la señora Flor Marina Higueta Sepúlveda acudió dentro del término legal a la Personería Municipal de La Tebaida para solicitar el inicio de los trámites requeridos para obtener la protección del Estado en su calidad de

persona desplazada por la violencia. Esta notificación a la autoridad sobre sus circunstancias y pretensiones debe ser entendida como la presentación de la solicitud a la institución competente, sin que puedan exigirse más documentos, en la medida en que ésta exigencia sería desproporcionada y afectaría injustificadamente el acceso de la persona desplazada a sus derechos fundamentales. En esos términos, debe entenderse que la solicitud presentada por la accionante se dio dentro del término legal establecido por la Ley para ello.

25. En este sentido, la Corte llama la atención sobre las actuaciones de los funcionarios de Acción Social y de los jueces de instancia que coinciden en negar el amparo. Para ninguna de estas autoridades resultó relevante el hecho de que la actora se hubiera acercado en el plazo que establece la Ley a la Personería Municipal para solicitar un documento que consideraba necesario para iniciar el trámite con el fin de obtener la ayuda. Este dato no les ofrece ningún indicio sobre la diligencia de la actora a la hora de solicitar en tiempo y ante la autoridad competente la protección de sus derechos. Sin embargo, para la Corte el hecho de que hubiere acudido a la Personería a poner de presente su situación y a solicitar el certificado de muerte violenta de su marido es un dato de la máxima relevancia. En este caso, quien debió iniciar todos los trámites y poner en funcionamiento el sistema de atención fue la Personería Municipal. Nunca nadie le informó a la actora que podía solicitar la ayuda sin el documento que buscaba, y por esto, dado que tenía temor de acercarse a Génova, decidió esperar a que tal documento le fuera enviado por el personero.

26. Como se indicó atrás, una interpretación de los hechos y de las normas aplicables a la luz de los principios de buena fe y favorabilidad conduce a entender que la solicitud formulada al Personero de La Tebaida con la intención de comenzar los trámites para solicitar la ayuda humanitaria, interrumpió el plazo de un año tantas veces mencionado. En efecto, el relato de los hechos debe examinarse siempre teniendo en cuenta que quién se encuentra en situación de desplazamiento goza de una especial protección y atención constitucional. Además debe considerarse particularmente el desconocimiento que estas personas pueden tener sobre sus propios derechos y sobre el entramado institucional que ha sido diseñado para protegerlos. Sin embargo, la interpretación de los jueces de instancia no es sensible a estas situaciones y se limita a aplicar de forma inflexible una disposición que si no se abre a la situación especial de la población víctima de la violencia, puede terminar por hacer nugatorios sus derechos fundamentales.

27. En suma, en criterio de esta Corte, el hecho de que la accionante se hubiera acercado a la Personería para poner de presente su situación y solicitar el certificado de muerte violenta de su esposo, el 3 de octubre de 2003, con la finalidad de iniciar los trámites que encontraba necesarios para solicitar la ayuda de emergencia, interrumpió automáticamente el plazo de solicitud de la asistencia humanitaria. Plazo que había comenzado a correr el 5 de junio del 2003, con el asesinato de su marido y su desplazamiento a La Tebaida.

En ese orden de ideas, no es dable a Acción Social que desconozca este hecho y que no tome en cuenta las actuaciones previas de la actora con miras a solicitar

las ayudas. Por lo tanto, esta Sala ordena a que Acción Social proceda a dar trámite a la solicitud formulada por la actora con el fin de establecer si en este caso la peticionaria tiene derecho a la protección y atención especial a favor de las personas desplazadas según la Ley 387 de 1997 y, en especial, a la ayuda humanitaria de emergencia.

DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR las sentencias del Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala de decisión Penal de Armenia, Quindío y la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal y en su lugar **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de emergencia.

Segundo. ORDENAR a Acción Social para que, en el término de ocho (8) días a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a dar trámite a la solicitud formulada por la actora con el fin de establecer si tiene derecho a la protección y atención especial a favor de las personas desplazadas según la Ley 387 de 1997 y, en especial, a la ayuda humanitaria de emergencia. Adicionalmente, Acción Social debe orientar adecuadamente a la accionante sobre el acceso a los demás programas de atención para población desplazada.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General