

Sentencia T-463/10

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

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

DERECHO DE PETICION DE DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Caso en que se retrasa el pago de subsidio de vivienda familiar a persona en condición de desplazamiento con el argumento de no haber presupuesto para su asignación

ATENCION HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Término de atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento

DERECHO DE PETICION DE DESPLAZADOS-Vulneración por parte de la entidad accionada al no dar una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la entidad competente para que asigne los recursos necesarios y pague a la peticionaria el subsidio familiar de vivienda que le fue asignado mediante convocatoria del año 2007

ACCION DE TUTELA-Obligación de la entidad accionada de entregar nuevamente la ayuda humanitaria de emergencia a la actora por cuanto no ha cesado la vulnerabilidad en que se encontraba y por lo tanto no esta en la capacidad de autosostenerse

Referencia: expediente T-2541065

Acción de tutela interpuesta por María Teresa Vargas Velasco contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- y otros.

Magistrado Ponente:
Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Segundo de Familia de Neiva (Huila), en la acción de tutela instaurada por la señora María Teresa Vargas Velasco contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- y otros.

I. ANTECEDENTES.

La señora María Teresa Vargas Velasco interpone acción de tutela en contra de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, la Gobernación del Huila y la Alcaldía del Municipio de Neiva al considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna, a la ayuda humanitaria de emergencia, a la ayuda para la estabilización socioeconómica, a la salud, a la reparación por desplazamiento y a la educación. En consecuencia, solicita se ordene a las entidades demandadas incluirla en *“PROGRAMAS PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, SEGÚN DECRETO 1440, AL KIT DE VESTUARIO, SEGÚN CARTA DE DERECHO DE LOS DESPLAZADOS, AL PROYECTO PRODUCTIVO, AL SUBSIDIO DE VIVIENDA SEGÚN ARTÍCULO 25 DE LA CARTA MAGNA Y EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 387 DE 1997, A LA GENERACION DE INGRESOS SEGÚN RESOLUCIÓN 1445 DE ACCION SOCIAL, A QUE INCLUYAN A MI HIJO EN PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONVENIO ICETEX ACCION SOCIAL”*. Para fundamentar su solicitud la accionante relata los siguientes:

1. Hechos.

1.1. Refiere la accionante que desde el 2 de noviembre de 2002 es desplazada de la vereda el Venado del municipio de La Hormiga, departamento del Putumayo, a causa de la violencia ejercida mediante amenazas de grupos al margen de la ley, que la obligaron a abandonar en ese lugar su trabajo, sus pertenencias y propiedades.

1.2. Agrega que tiene a su cargo una hija *“de 2 años de edad”* llamada Leidy Carolina Romero Vargas, por lo cual le es muy difícil trabajar para lograr su estabilidad económica.

1.3. Sostiene también que se encuentra inscrita en *“Acción Social”* y que en esa calidad y como madre cabeza de hogar ha formulado verbalmente varios derechos de petición solicitando *“ayuda humanitaria de alimentación”*, pero

que tan solo ha recibido un mercado , y que ha pedido la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la estabilización socioeconómica, los servicios de salud, la reparación por desplazamiento, la inclusión en los programas para la mujer, el kit de vestuario, la inclusión en un proyecto productivo, el subsidio de vivienda y que le incluyan a su hija en un programa de educación superior, pero que en Acción Social le han contestado que no tiene derecho a nada, que no puede reclamar ayudas del Estado después de un año del desplazamiento, contrariando así la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia debe darse hasta la consolidación socioeconómica de los desplazados.

2. Respuesta del Departamento del Huila.

La apoderada del Departamento del Huila solicita que se exonere a éste último de toda responsabilidad, por no haber incurrido en las omisiones que le atribuye la accionante. Sostiene que la señora María Teresa Vargas Velasco debe agotar primero la vía gubernativa para lograr los beneficios legales como desplazada, porque la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para tal fin.

Considera que la Ley 387 de 1997 ordena la creación de Comités Departamentales como organismos que prestan apoyo y colaboración al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y que ese comité fue creado en el departamento del Huila por Decreto 0265 de 1998. Por tanto, la responsabilidad recae directamente en Acción Social y no en el Departamento del Huila.

Afirma que la accionante debe solicitar a la Administración Municipal de su residencia la inclusión en los programas en que esté interesada.

3. Respuesta de la Alcaldía de Neiva.

El Secretario de Gobierno y Convivencia Ciudadana de la Alcaldía de Neiva solicita que se declare improcedente la acción de tutela invocada contra ese ente territorial por no haber violado ninguno de los derechos fundamentales que alega la señora María Teresa Vargas Velasco, ya que ésta dice en la acción interpuesta que recibe notificaciones en Bajo Tres Esquinas, que es una vereda del municipio de Gigante y que ese lugar de residencia también se deduce del anexo que obra a folio 12.

Agrega que, si el lugar de residencia de la accionante es el municipio de Gigante y no el de Neiva, éste no tiene competencia para tramitar la atención humanitaria de emergencia a que se refiere el artículo 16 del Decreto 2569 de 2000, que reglamenta la Ley 387 de 1997.

4. Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

La apoderada judicial de la oficina jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- solicita que se declare improcedente la acción de tutela instaurada en contra de esa entidad y consecuentemente que se nieguen las peticiones formuladas por la señora María Teresa Vargas Velasco.

Precisa que, según la dispuesto en el artículo 19 del Decreto 2467 de 2005 y la Resolución 04346 de 2009, corresponde a la Subdirección del Programa de Atención a la Población Desplazada *“la gestión, atención y cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas por los despachos dentro de las acciones constitucionales en contra de ACCION SOCIAL”*, y de rendir los informes requeridos por las mismas autoridades.

Sostiene igualmente que el artículo 19 de la Ley 387 de 1997 enumera las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD- y que a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- le corresponden únicamente las funciones de coordinación de las entidades que hacen parte de ese sistema y de hacer efectiva la entrega de la atención humanitaria de emergencia a la población desplazada inscrita en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-, que consiste en alojamiento transitorio, alimentación y kits complementarios, por el término de 3 meses, prorrogables según las circunstancias previstas en la Sentencia T-025 de 2004; pero con la participación necesaria de la persona desplazada por la violencia inscrita en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-, que debe acercarse a la correspondiente Unidad de Atención y Orientación -UAO- o a la Unidad Territorial de Acción Social con el fin de (i) recibir orientación sobre la oferta institucional que ofrecen las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD-; (ii) adelantar el proceso de caracterización; y (iii) recibir la ayuda humanitaria a que haya lugar.

Afirma que la persona desplazada por la violencia que necesite los servicios del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada -SNAIPD- debe solicitarlos a la entidad correspondiente que integra ese sistema, según su especialidad, así: salud en el Ministerio de Protección Social y en las secretarías de salud departamentales y municipales; educación en el Ministerio de Educación Nacional y en las secretarías de educación departamentales y municipales; vivienda en el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- y en el Ministerio de Ambiente; estabilización socioeconómica en el SENA y BANCOLDEX; acceso a adjudicación o protección de tierras en el Ministerio de Agricultura y en el INCODER ; y atención a niños lactantes y a menores de edad en el Instituto de Bienestar Familiar -ICBF-.

Allega extractos de la base de datos de Acción Social en los que aparece la señora María Teresa Vargas Velasco inscrita en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD- desde el 2 de noviembre de

2002 en su condición de esposa o compañera del señor Adonay Romero, quien figura como jefe de hogar, y Leidy Carolina Romero Vargas, de 14 años de edad, en calidad de hija.

Dice también que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- le entregó a la señora María Teresa Vargas Velasco y a su núcleo familiar ayuda humanitaria de emergencia así: acompañamiento psicológico en asesoría y plan de vida los días 20 de febrero de 2003 por \$5.216, 10 de marzo de 2003 por \$40.000, 19 de marzo de 2003 por \$ 40.000 y 25 de marzo de 2003 por \$10.904; asistencia alimentaria en mercados los días 19 de marzo de 2003 por \$36.000, 26 de marzo de 2003 por \$36.000, 1° de abril de 2003 por \$ 3.381 y 6 de septiembre de 2005 por \$199.156; asistencia no alimentaria en kits de higiene y aseo los días 19 de marzo de 2003 por \$7.780, 26 de marzo de 2003 por \$25.000 y 6 de septiembre de 2005 por \$199.156; y apoyo para alojamiento en auxilios de arriendo mensual los días 4 de abril de 2003 por \$43.000, \$30.000 y \$25.000, 1 de diciembre de 2005 por \$70.000 y 5 de enero de 2006 por \$140.000.

Explica que la atención humanitaria y la prórroga de la misma requieren: (i) solicitud de la persona desplazada y (ii) la verificación dentro de los 35 días siguientes de las condiciones de vulnerabilidad en que se encuentra.

Considera que en este caso la acción de tutela no es subsidiaria, porque la accionante no ha solicitado primero los beneficios a las entidades administrativas respectivas.

5. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA-.

El apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- solicita que “*no prospere*” el aparo impetrado por la accionante, porque la entidad que representa no ha realizado ninguna acción u omisión violatoria de los derechos fundamentales de la señora María Teresa Vargas Velasco, y, por el contrario, lo que ha hecho es garantizar sus derechos fundamentales al subsidio de vivienda en condiciones de igualdad.

Sostiene que, una vez revisado el módulo de consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se encontró que la accionante se halla en estado de “*calificado*” en la convocatoria de desplazados del año 2007 y que, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 170 de 2008, “*la accionante no tiene necesidad de postularse nuevamente, pues les serán asignados los Subsidios Familiares de Vivienda en la medida en que se vayan apropiando los recursos para tal fin, siendo asignados de conformidad con el orden obtenido en la calificación, tal asignación se hará hasta entregar el Subsidio Familiar de vivienda al último de los postulantes que se encuentran en tal estado*”.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Única Instancia.

El Juzgado Segundo de Familia de Neiva (Huila), mediante sentencia de fecha 14 de diciembre de 2009, no accedió al amparo de los derechos fundamentales invocados por la señora María Teresa Vargas Velasco; negó por improcedente la acción de tutela interpuesta contra el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA-; desvinculó del proceso a la Gobernación del Departamento del Huila y a la Alcaldía del Municipio de Neiva; y recomendó a la accionante agotar los trámites ante las entidades señaladas por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

El Juzgado deduce del contexto de la demanda que la accionante reclama la protección de algunos derechos fundamentales vulnerados por la negación de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia a que cree tener derecho en su condición de desplazada por la violencia y madre cabeza de familia.

Considera que, según lo dicho por la jurisprudencia constitucional, *“el fin último de la ayuda humanitaria de emergencia es brindar a la población desplazada los bienes y servicios que sean necesarios para la subsistencia inicial luego del desplazamiento forzado, mirando al caso concreto¹, con el fin de compensar las angustias propias de tal exilio al cual fueron enviados por culpa imputable de los actores armados”*.

Agrega que la misma jurisprudencia ha determinado que el estudio y definición de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia corresponde a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, teniendo en cuenta que existe un grupo de personas que se hallan en situación de urgencia manifiesta y otro que carece de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como es el caso de los niños sin acudientes, las personas de la tercera edad y las madres cabeza de familia.

Estima el Juzgado que, si bien la Alcaldía del municipio de Gigante (Huila) no fue vinculada al proceso por presumirse que la accionante tiene fijado allí su domicilio, esa vinculación era improcedente porque el fallo estaba próximo a dictarse y porque el documento visible al folio 103 demuestra que la menor Leidy Carolina Romero Vargas, hija de la señora María Teresa Vargas Velasco se encuentra estudiando en el colegio Jorge Villamil Ortega por cuenta del municipio de Gigante.

Sostiene también que la Gobernación del Departamento del Huila demostró que no tiene competencia para garantizar los derechos reclamados por la accionante y que no existe prueba de que esta última haya agotado las gestiones necesarias para obtener los beneficios atinentes a los programas de

¹ Artículo 20 del Decreto 2569 de 2000.

vivienda ofrecidos por el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- a la población desplazada por la violencia.

Expresa igualmente que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-: (i) de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, no tiene facultades para ejecutar sino para coordinar los programas de ayuda a la población desplazada a que se refiere la accionante; (ii) contestó la petición formulada por la señora María Teresa Vargas Velasco en el sentido de que debe acudir y seguir los procedimientos legales ante las entidades competentes; y (iii) demostró con los informes allegados que la actora y su núcleo familiar han recibido ayuda de emergencia, por lo cual se trata de un hecho superado.

III. PRUEBAS RELEVANTES QUE OBRAN EN EL EXPEDIENTE.

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María teresa Vargas Velasco (folio 7).
- Fotocopia de la tarjeta de identidad de Leidy Carolina Romero Vargas (folio 8).
- Documento privado de compraventa de un lote de terreno ubicado en la *“Vereda la Chorroza, en La Hormiga, Municipio del Guamuez, Departamento de Putumayo”*, suscrito por los señores José Adonay Romero, María teresa Vargas Velasco y Arcenio Astudillo (folio 11).
- Respuesta a un derecho de petición, de fecha 6 de abril de 2009, dirigido por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- a la señora María teresa Vargas Velasco (folios 12 y 13).
- Impresión consulta base de datos del Registro Único de Población Desplazada de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (folio 102).
- Impresión consulta base de datos de *“Revolución Educativa Colombia Aprende”*, Ministerio de Educación Nacional, de fecha 11 de noviembre de 2009, en la que consta que Leidy Carolina Romero Vargas está matriculada en la Institución Jorge Villamil Ortega para el año electivo 2010 (folio 103).
- Impresión del Módulo de Consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (folios 179 y 180).

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno, de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si las entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales invocados por la señora María Teresa Vargas Velasco al (i) no haberle entregado las ayudas y beneficios a los que tiene derecho en su condición de desplazada, y (ii) omitir dar respuesta de fondo, concreta y precisa sobre la ayuda solicitada.

Para resolver el anterior problema jurídico la Sala estima preciso reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, (ii) la protección constitucional de la población desplazada, (iii) la ayuda humanitaria de emergencia, (iv) el derecho de petición frente a la población desplazada. Con base en ello, la Sala procederá al análisis (v) del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. La procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Corporación ha sostenido que, por regla general, la acción de tutela solo es procedente cuando el afectado no dispone de otro medio de defensa judicial, pues dado su carácter subsidiario no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico². Sin embargo, también ha precisado que esta regla tiene dos excepciones: (i) cuando se presenta la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable y (ii) como mecanismo principal cuando, existiendo otro medio de defensa, éste no es idóneo ni eficaz para la defensa de los derechos fundamentales³.

Ahora bien, la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que, dado el particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos⁴, al menos por las siguientes razones:

² Ver sentencias T-099 de 2008, T-1268 de 2005, T-106 y T-480 de 1993, entre muchas otras.

³ Sentencias T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000, entre otras.

⁴ Ver sentencias T-085 de 2010; T-620 y T-840 2009; T-496 de 2007; T-086 y T-468 de 2006; T-175, T-563, T-1076, T-882 y T-1144 de 2005; T-740 y T-1094 de 2004, entre muchas otras.

(i) Aunque existen otros medios de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria que garantizan la protección de los derechos de este grupo de personas, éstos no son idóneos ni eficaces debido a la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran⁵.

(ii) No es viable exigir el previo agotamiento de los recursos ordinarios como requisito de procedibilidad de la acción, pues, debido a la necesidad de un amparo inmediato, no es posible imponer cargas adicionales a la población desplazada⁶.

(iii) Por ser sujetos de especial protección, dada su condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión⁷.

4. La protección constitucional de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. El artículo 13 de la Constitución Política, dispone:

“Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.” (Subrayado fuera de texto original).

En desarrollo de la anterior consagración constitucional el Gobierno Nacional creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -SNAIPD-, programa adscrito a la Unidad Administrativa Especial para la Protección de los Derechos Humanos del Ministerio del Interior y definido en el documento CONPES 2924 de 1997, a partir del cual, a su vez, se promulgó la Ley 387 de 1997⁸, con la finalidad de establecer un patrón coherente e integral de atención a las personas afectadas por el desplazamiento forzado. El artículo 1º de esa ley define la condición de desplazado en los siguientes términos:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales

⁵ Ver entre otras las sentencias T-192 de 2010; T-319 de 2009; T-1135 de 2008; T-496 y T-821 de 2007; T-468 de 2006; T-175, T-563, T-882, T-1076 y T-1144 de 2005; T-1094, T-740 y T-025 de 2004.

⁶ Ver sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008, entre otras.

⁷ Sentencia T-192 de 2010.

⁸ Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: 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.”

4.2. Conforme al mandato contenido en el artículo 13 de la Constitución, esta Corporación ha reconocido en reiterada jurisprudencia que la vulneración repetida y constante de los derechos fundamentales y las circunstancias de desigualdad en las que se encuentra la población víctima del desplazamiento la sitúa en una posición que le impone al Estado el deber de atender sus necesidades *“con un especial grado de diligencia y celeridad”*⁹.

Así pues, esta Corporación en la Sentencia T-025 de 2004, dada la gravedad del problema, recogió de manera amplia la jurisprudencia trazada en el asunto y declaró el estado de cosas inconstitucional. Situación que fue reiterada en el Auto 08 de 2009 en el que se constató *“que persiste el estado de cosas inconstitucional [pues] a pesar de los avances”* y *“de los logros alcanzados en algunos derechos, aún no se ha logrado un avance sistemático e integral en el goce efectivo de todos los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado”*.

En la Sentencia T-025 de 2004 la Corte precisó que hay dos clases de deberes del Estado frente a este grupo de personas. De una parte, el deber de *“adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado ‘cláusula de erradicación de las injusticias presentes’*¹⁰. Y, por otra, *“[el deber de] abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos”*¹¹.

4.3. Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que las víctimas del desplazamiento forzado adquieren la condición de sujetos de especial protección constitucional. Sobre el particular, la Corte en Sentencia T-585 de 2006 sostuvo:

⁹ Sentencia T-1135 de 2008.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las Sentencias T-177 de 1999, T-840 de 1999 y T-772 de 2003.

¹¹ Ver, en este sentido, la Sentencia C-671 de 2002.

“En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida¹²; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen¹³; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social¹⁴. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional¹⁵, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social¹⁶.”

4.4. Por último, es pertinente señalar que esta Corporación también ha precisado ciertos derechos mínimos de la población desplazada, los cuales deben ser satisfechos por las autoridades competentes en cualquier contexto, *“puesto que en ello se juega la subsistencia digna de las personas en esta situación”¹⁷*. Entre esos derechos se encuentran: *“el derecho a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, a la salud, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento y a la provisión de apoyo para el autosostenimiento por vía de la estabilización socioeconómica”¹⁸*.

5. La ayuda humanitaria de emergencia. Reglas jurisprudenciales sobre su entrega y prórroga. Reiteración de jurisprudencia.

¹² De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como *“(…) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales.”* En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad *“(…) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.”* Por su parte, Moser indica que *“(…) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos – como la interpretan algunas corrientes conservadoras –, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida.”* Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. *Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión*. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004, p. 19 a 22.

¹³ Ver CASTEL, Robert. *La lógica de la exclusión*. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

¹⁴ Ver BULA ESCOBAR, Jorge I. *Vulnerabilidad, equidad y democracia*. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

¹⁵ El mandato de atención prevalente y especial se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución que establece la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta.

¹⁶ Ver al respecto la sentencia SU-1150 de 2000. En dicha oportunidad la Corte señaló: *“No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria - la más grave que se presenta en el mundo occidental - que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás.”*

¹⁷ Sentencia T-025 de 2004.

¹⁸ Ver sentencias T-192 de 2010; T-923 y T-319 de 2009.

5.1. Como ya se indicó, es un deber del Estado satisfacer ciertos derechos mínimos de la población desplazada. En este sentido el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 establece:

“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 (...)”.

Por otro lado, según el artículo 20 del Decreto 2569 de 2000¹⁹, 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”.*

Esta Corporación ha indicado que la finalidad de la atención humanitaria de emergencia *“es la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para alcanzar unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación”²⁰ y que ‘el Estado no pued[a] suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse’²¹.*

De igual forma, la Corte ha aclarado que la entrega de la ayuda humanitaria hace parte de los *“derechos mínimos”* de la población desplazada y constituye una expresión del derecho fundamental al mínimo vital.

5.2. El artículo 15 de la Ley 387 de 1997 disponía en el párrafo único que a *“la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más”*. Sin embargo, la Corte en la Sentencia C-278 de 2007 declaró inexecutable las expresiones *“máximo”* y *“excepcionalmente por otros tres (3) más”*, y executable el resto del párrafo, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta cuando el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento. Dijo entonces:

“Al tenor de lo dispuesto en el párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho ‘por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más’, de modo que las acciones de asistencia, socorro y protección que adelanten las autoridades

¹⁹ Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

²⁰ Sentencias T-025-04, T-136-07 y T-496-07.

²¹ Sentencia T-099 de 2010.

comprenderán a lo sumo ese periodo, salvo eventos extraordinarios en los que se autoriza otorgar una prórroga por tres meses adicionales, lo cual, frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones y, por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y, finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada - 15 grupos de ellos fueron relacionados en la sentencia T-025 de 2004, antes referidos en el actual fallo -, pues según se ha explicado, su situación de vulnerabilidad es tan grave y compleja, que no puede ser encasillada en un límite temporal exiguo y rígido.

(...)

[L]a Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.”

En estas condiciones, el término de tres (3) meses que establecía el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 era un límite temporal muy rígido que resultaba insuficiente para atender de forma eficiente las necesidades de la población desplazada y no respondía a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos. Así pues, a partir de la declaratoria de inconstitucionalidad parcial de la norma precitada, es posible la prórroga de la ayuda humanitaria hasta cuando el desplazado logre su autosostenimiento socioeconómico, lo cual deberá evaluarse en cada caso particular²². Lo anterior, siempre y cuando la persona cumpla con las condiciones legales y jurisprudenciales exigidas para ser considerada como tal²³.

6. El derecho de petición frente a la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

6.1. El derecho de petición consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política permite a las personas “*presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución*”. La jurisprudencia constitucional ha fijado el sentido y alcance de dicho derecho delineando algunos supuestos fácticos mínimos que determinan su ámbito de protección constitucional²⁴. Así, en la sentencia T-371 de 2005 esta Corporación hizo un recuento de las reglas que deben tener en cuenta los jueces de tutela al momento de procurar la protección inmediata y efectiva del derecho de petición. Al respecto señaló:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición

²² Ver Sentencia T-285 de 2008.

²³ Sentencia T- 319 de 2009

²⁴ Ver Sentencias T-474 de 2009 y T-559 de 2007, entre muchas otras.

reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible²⁵; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi) este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares²⁶; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición²⁷ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa²⁸; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;²⁹ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado³⁰.”

De la misma manera, la Corte ha aclarado que la respuesta dada a un derecho de petición por la autoridad o entidad correspondiente no debe limitarse a una simple respuesta formal³¹, ya que la misma debe contemplar un análisis completo y detallado de los hechos y del marco jurídico que regula el tema, es decir *“una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”*³².

Esta Corporación también ha manifestado que, a pesar de que el ordenamiento jurídico prevé la posibilidad de acudir a otros mecanismos de defensa judicial para garantizar el derecho de petición, los mismos resultan dispendiosos y poco efectivos para el peticionario. Por lo tanto y dado el carácter fundamental de ese derecho, ha señalado que éste *“solo puede ser protegido de manera eficiente y efectiva a través de la acción de tutela”*³³.

Igualmente, ha reiterado que las peticiones presentadas por personas en circunstancias de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad requieren de una atención reforzada. Así lo sostuvo en Sentencia C- 542 de 2005, al señalar:

“(…) el funcionario público debe ser formado en una cultura que marque un énfasis en la necesidad de servir diligentemente a los ciudadanos y en especial a aquellos que se encuentren marginados por la pobreza, por la indefensión, por la ignorancia, por las necesidades de toda índole, tanto más cuanto como bien lo señala la sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999, ‘esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden llegar a producir una cierta ‘invisibilidad’ de esos grupos sociales.’
(…)

²⁵ Sentencia T-481 de 1992.

²⁶ Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

²⁷ Sentencia T-1104 de 2002.

²⁸ Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

²⁹ Sentencia T-219 de 2001.

³⁰ Sentencia T-249 de 2001.

³¹ Ver sentencias T-395 de 2008; T-858 y T-434 de 2005; y T-957 de 2004.

³² Ver sentencia T-395 de 2008.

³³ Sentencia T-559 de 2007.

La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso ‘las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas (...).’

6.2. En el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado la Corte ha señalado que la “*protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible*”³⁴, más aún de las autoridades encargadas de la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’ que ha generado dicho fenómeno³⁵, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales.³⁶ En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación”³⁷.

7. Análisis del caso concreto.

7.1. La señora María Teresa Velasco afirma que es desplazada por la violencia, junto con su hija Leidy Carolina Romero Vargas, de la vereda El Venado, municipio de La Hormiga, departamento del Putumayo, desde el mes de noviembre del 2002 y que se halla inscrita como tal en “Acción Social”. Considera que esta última entidad, El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, la Gobernación del Huila y la Alcaldía de Neiva le están

³⁴ “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.” (Sentencia T-025 de 2005).

³⁵ Sentencia T-025 de 2004.

³⁶ Sentencia SU-150 de 2000. En la Sentencia T-025 de 2004, se señaló que la atención de las peticiones de los desplazados debe seguir los siguientes parámetros, además de los inherentes a cualquier derecho de petición: “Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, se informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.”

³⁷ Ver sentencia T-839 de 2006.

vulnerando sus derechos fundamentales y los de su hija, a una vida digna, ayuda humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, salud, reparación por desplazamiento y educación. Como consecuencia, pide que se ordene su inclusión en “*PROGRAMAS PARA LA EQUIDAD DE LA MUJER, SEGÚN DECRETO 1440, AL KIT DE VESTUARIO, SEGÚN CARTA DE DERECHO DE LOS DESPLAZADOS, AL PROYECTO PRODUCTIVO, AL SUBSIDIO DE VIVIENDA SEGÚN ARTÍCULO 25 DE LA CARTA MAGNA Y EL ARTÍCULO 27 DE LA LEY 387 DE 1997, A LA GENERACION DE INGRESOS SEGÚN RESOLUCIÓN 1445 DE ACCION SOCIAL, A QUE INCLUYAN A MI HIJO EN PROGRAMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR CONVENIO ICETEX ACCION SOCIAL*”. Aduce como causas de violación de sus derechos fundamentales el hecho de que, a pesar de haber solicitado verbalmente varias veces la ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de ésta, “*Acción Social*” le ha dicho siempre que no tiene derecho a nada y que sólo le ha dado un mercado.

Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- pide que se declare improcedente la acción y que se nieguen las peticiones de la señora María Teresa Velasco, a quien tiene inscrita en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-, junto con su hija Carolina Romero Vargas y su esposo o compañero Adonay Romero, a quienes les ha dado ayuda humanitaria de emergencia desde el 20 de febrero de 2003 hasta el 5 de enero de 2006, por lo cual considera que no le ha vulnerado ningún derecho fundamental.

El Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- sostiene que tampoco ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, porque la postulación que hizo para subsidio de vivienda se encuentra en estado de “*calificado*”, y que se lo entregará de acuerdo con el puntaje obtenido en la calificación, y cuando exista asignación presupuestal.

El Gobernador del Departamento del Huila manifiesta que no está obligado por ley a resolver las pretensiones de la accionante, porque esas funciones están asignadas primordialmente a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- y a otras entidades.

Lo propio aduce el Alcalde de Neiva, quien agrega que la accionante no está domiciliada, ni reside en Neiva, sino en la vereda Bajo Tres Esquinas del municipio de Gigante.

El Juzgado Segundo de Familia de Neiva no accedió a ordenar el amparo solicitado por la señora María Teresa Vargas, por considerar que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, según la Ley 387 de 1997 y el Decreto 2569 de 2000, no tiene facultades para ejecutar sino para coordinar las entidades encargadas de realizar los programas de ayuda a las personas desplazadas por la violencia, y que ha demostrado que la accionante ha recibido ayuda humanitaria de emergencia, por lo cual se trata de un hecho superado. El Juzgado agrega que

la señora María Teresa Vargas Velasco no ha probado que adelantó las diligencias necesarias ante el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- para obtener el subsidio de vivienda. Además, desvinculó del proceso a la Gobernación del Huila, porque no tiene competencia para garantizar los derechos de la accionante; e igualmente desvinculó del proceso a la Alcaldía del municipio de Neiva, porque la accionante no reside en él, sino en el de Gigante.

7.2. Teniendo en cuenta los hechos, las pruebas aducidas por las partes intervinientes y la jurisprudencia constitucional que se ha reseñado, la Sala procede a determinar si las entidades accionadas están vulnerando los derechos fundamentales de la señora María Teresa Vargas Velasco y de su menor hija.

En efecto, la Sala constata que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- confirma que la señora María Teresa Vargas Velasco y su hija Leidy Carolina Romero Vargas, desde el 02 de noviembre de 2002 fueron incluidas en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-³⁸.

Este hecho demuestra que esas personas se hallan en especiales circunstancias de vulnerabilidad, precisamente por tener la condición de desplazadas por la violencia. De ahí que respecto de ellas los medios de defensa judicial ordinarios no son lo suficientemente idóneos y eficaces para obtener el restablecimiento de sus derechos fundamentales presuntamente quebrantados, por lo que la acción de tutela se revela como el instrumento de defensa idóneo para su eventual protección.

Es indiscutible que el desplazamiento de personas por la violencia y sus consecuencias tienen las características de ser permanentes y continuos desde cuando ocurren hasta cuando desaparecen las causas que los originan. Por este motivo la acción de tutela reúne en este caso el requisito de la inmediatez, pues continúa la violación de los derechos fundamentales, a pesar del tiempo transcurrido desde la última entrega de ayuda humanitaria a la accionante y su grupo familiar.

7.3. Por otra parte, mientras que la señora María Teresa Vargas Velasco afirma en la acción de tutela que formuló ante la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- varias peticiones verbales para reclamar ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de la misma sin respuesta formal, la apoderada de dicha entidad guarda silencio al respecto. Sin embargo, la accionante acompaña copia de la comunicación que el 6 de abril de 2009 le hizo llegar el Coordinador de Atención a Desplazados de la ciudad de Neiva, mediante la cual, teniendo en cuenta una solicitud radicada por María Teresa Vargas Velasco en la Unidad Territorial del Huila de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la

³⁸ Folio 126.

Cooperación Internacional -Acción Social-, le informa que: (i) ésta es la coordinadora de todas las entidades públicas, privadas y comunitarias que integran el Sistema Nacional para la Atención de la Población Desplazada por la Violencia -SNAIPD-; (ii) *“se debe avanzar hacia la estabilización socio-económica de usted y de su núcleo familiar”*; (iii) para obtener el subsidio de vivienda de interés social debe postularse ante las cajas de compensación familiar; solicitar al SENA el acceso a la formación y capacitación gratuita; inscribirse en el programa de *“familias en acción”* en la Presidencia de la República; (iv) por ley tiene derecho a salud y educación gratuitas; (v) el acceso a la seguridad, a la protección y defensa de sus derechos ciudadanos debe pedirlos a las personerías municipales, a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación; y (vi) la atención de niños y adultos mayores ante el Instituto de Bienestar Familiar -ICBF-. Además, le transcribe el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 sobre atención humanitaria de emergencia³⁹.

Aunque en ese escrito no se especifica el contenido de la petición formulada por la señora María Teresa Vargas Velasco, ésta sostiene que siempre ha solicitado a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que le proporcione ayuda humanitaria de emergencia y la prórroga de la misma⁴⁰.

Es evidente que la comunicación del 6 de abril de 2009 que se acaba de mencionar no constituye una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, pues nada resuelve sobre la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga, solicitadas por la señora María Teresa Vargas Velasco.

En consecuencia, se presenta por este aspecto una violación del derecho de petición de la accionante por parte de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, consagrado en el artículo 23 de la Constitución política.

7.4. Ahora bien, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- allegó como prueba la información registrada en la base de datos de esa entidad en la cual consta que la señora María Teresa Vargas Velasco, su menor hija Leidy Carolina Vargas Romero y su esposo o compañero Adonay Romero, están inscritos en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD- desde el 02 de noviembre de 2002, siendo jefe de hogar el último de los citados; y que en esa condición Adonay Romero recibió para su grupo familiar ayuda humanitaria de emergencia entre el 20 de febrero de 2003 y el 05 de enero de 2006; pero no explica por qué razones le fue suspendida⁴¹.

³⁹ Folio 12.

⁴⁰ Folio 3.

⁴¹ Folios 126, 127 y 128.

En este punto es preciso tener en cuenta que esta Corporación ha venido sosteniendo desde la Sentencia C-278 de 2007, en relación con el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, que, si bien la atención humanitaria de emergencia a las personas desplazadas por la violencia debe ser temporal, el plazo no debe ser fijo sino flexible, esto es, hasta cuando *“la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo con las particularidades de cada caso”*, hasta salir de la vulnerabilidad en que se encuentra el desplazado y logre su *“estabilización económica y social”*.

La Sala observa que en el presente caso la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- le dio atención humanitaria de emergencia al grupo familiar del cual hace parte la señora María Teresa Vargas Velasco y su menor hija Leidy Carolina Romero Vargas, nacida el 15 de diciembre de 1994 según la copia de la tarjeta de identidad⁴², que de manera intempestiva les suspendió tales ayudas, sin que haya cesado la vulnerabilidad en que se encontraban y sin que le hubiese contestado a la señora María Teresa Vargas Velasco sus peticiones de prórroga de ayuda humanitaria de emergencia.

En consecuencia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- está vulnerando a la señora María Teresa Vargas y a Leidy Carolina Romero Vargas, quien es menor de edad (15 años), sus derechos fundamentales a la ayuda humanitaria de emergencia y a una vida en condiciones dignas, los que deben ampararse ordenando a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- que les restituya la mencionada ayuda hasta cuando logren su estabilidad socioeconómica. La Sala reitera que *“el Estado no puede suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse”*⁴³.

7.5. Abordando otro aspecto del problema planteado por la accionante, la Sala aprecia que el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- afirma que, una vez revisado el módulo de consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, encontró que la postulación de la señora María Teresa Vargas Velasco para obtener el subsidio de vivienda se halla en estado de *“calificado”*, y que, en consecuencia, *“la accionante, no tiene necesidad de postularse nuevamente, pues les serán asignados los Subsidios Familiares de Vivienda en la medida en que se vayan apropiando los recursos para tal fin, siendo asignados de conformidad con el orden obtenido en la calificación, tal asignación se hará hasta entregarle el Subsidio Familiar de Vivienda al último de los postulantes que se encuentren en tal estado”*.

Esta información permite a la Sala concluir que el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- ha tramitado en forma legal y correcta la postulación de la accionante para la adquisición del subsidio familiar de

⁴² Folio 8.

⁴³ Ver sentencia T-025 de 2004.

vivienda en la convocatoria correspondiente al año 2007 y que solamente se halla pendiente la asignación de los recursos. Por consiguiente, no se presenta por este aspecto la violación o amenaza de ningún derecho fundamental de la accionante o de su menor hija Leidy Carolina Romero Vargas. Sin embargo, la Sala considera conveniente, dadas las necesidades apremiantes de la señora María Teresa Vargas Velasco y el tiempo transcurrido, exhortar al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- para que a la mayor brevedad posible asigne los recursos necesarios y pague a la accionante el subsidio familiar de vivienda que le fue aprobado.

7.6. En relación con la inclusión de la menor Leidy Carolina Romero Vargas en los programas de educación superior a que se refiere la accionante, la Sala observa que, según la copia de la tarjeta de identidad, ella tiene 15 años de edad y que, de acuerdo con la información registrada en la base de datos del programa “*Revolución Educativa Colombia Aprende*”, allegada por el Secretario de Gobierno de la Alcaldía de Neiva, Leidy Carolina Romero Vargas está matriculada en el Colegio Jorge Villamil Ortega de Gigante (Huila) para cursar el año electivo 2010⁴⁴. Siendo así las cosas, dicha menor aún no ha terminado sus estudios de bachillerato, no está habilitada para recibir educación superior y naturalmente que las entidades demandadas no le están vulnerando el derecho fundamental a la educación.

7.7. En cuanto al acceso a la salud que reclama la accionante, debe ella tener en cuenta que, por disposición expresa del artículo 19, numeral 5°, de la Ley 387 de 1997, en su condición de desplazada por la violencia tiene derecho a recibir atención eficaz y oportuna en las entidades que conforman el Sistema General de Seguridad Social. Por consiguiente, lo que debe hacer la accionante es solicitar los servicios de salud y solamente en el evento en que se lo nieguen indebidamente quedaría legitimada para interponer acción de tutela por esa razón.

7.8. Lo propio cabe afirmar en relación con el acceso a la capacitación laboral que presta el SENA; y con el acceso a los programas para la equidad de la mujer a cargo de la Dirección nacional para la Equidad de la Mujer (artículo 19, numeral 5, Ley 387 de 1997).

7.9. De lo dicho la Sala concluye que la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- ha vulnerado a la señora María Teresa Vargas Velasco y a su menor hija Leidy Carolina Romero Vargas los derechos fundamentales a una vida en condiciones dignas, al mínimo vital y de petición. Por consiguiente, se procederá a revocar el fallo de instancia y, en su lugar, se concederá la tutela de esos derechos y se ordenará a la entidad demandada, si aún no lo ha hecho, que entregue mensualmente, comenzando a partir de las cuarenta y ocho (48) horas contadas desde de la notificación de la presente providencia, la prórroga de ayuda humanitaria a la señora María Teresa Vargas Velasco y a su menor hija

⁴⁴ Folio 103.

Leidy Carolina Romero Vargas, en su condición de desplazadas por la violencia, hasta cuando logren su estabilidad socioeconómica. Igualmente se exhortará al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- para que a la mayor brevedad posible asigne los recursos necesarios y pague a la señora María Teresa Vargas Velasco el subsidio familiar de vivienda que le fue aprobado en la convocatoria del año 2007.

7.10. Por ultimo, teniendo en cuenta que la accionante afirma que es “*madre cabeza de hogar*”, se le advierte que, de considerarlo necesario, debe adelantar los trámites pertinentes para la individualización de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Segundo de Familia de Neiva, de fecha 14 de diciembre de 2009, que negó la tutela solicitada por la señora María Teresa Vargas Velasco. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a una vida en condiciones dignas, al mínimo vital y de petición de la accionante y de su menor hija Leidy Carolina Romero Vargas.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-, si aún no lo ha hecho, que entregue mensualmente, comenzando a partir de las cuarenta y ocho (48) horas contadas desde la notificación de la presente providencia, la prórroga de ayuda humanitaria a la señora María Teresa Vargas Velasco y a su menor hija Leidy Carolina Romero Vargas, en su condición de desplazadas por la violencia, hasta cuando logren su estabilidad socioeconómica.

TERCERO.- EXHORTAR al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- para que a la mayor brevedad posible asigne los recursos necesarios y pague a la señora María Teresa Vargas Velasco el subsidio familiar de vivienda que le asignó en la convocatoria del año 2007.

CUARTO.- ADVERTIR a la señora María Teresa Vargas Velasco que, de considerarlo necesario, adelante los trámites pertinentes para la individualización de su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada por la Violencia -RUPD-.

QUINTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado
Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETEL CHALJUB
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ
Secretaria General