

Sentencia T-160/12

DERECHOS DE LOS NIÑOS, MUJERES CABEZA DE FAMILIA, DISCAPACITADOS, PERSONAS DE TERCERA EDAD DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL-Procedencia de la acción de tutela para la protección

Esta Corte, a través de múltiples providencias, ha erigido una especial protección a la población desplazada, que se encuentre en riesgo acentuado, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Temporalidad debe ser flexible y no estar sujeta a plazos inexorables

La ayuda humanitaria no puede estar sujeta a plazos inexorables, ya que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad que se cierne sobre los desarraigados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social.

AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA-Orden al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social previa confirmación de la situación de la accionante, quien es desplazada madre cabeza de familia y discapacitada, para que autorice la prórroga automática, siguiendo lineamientos del auto 092 de 2008

Referencia: expediente T-3244892.

Acción de tutela incoada por Nellides Pastrana Muñoz, mediante agente oficioso, contra la otrora Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

Procedencia: Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA
PINILLA

Bogotá, D. C., cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo dictado en segunda instancia por una Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, dentro de la acción de tutela incoada a nombre de Nellides Pastrana Muñoz, mediante agente oficioso, contra la entonces Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social.

El asunto llegó a esta Corte por remisión que hizo el mencionado Tribunal, en virtud de lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y la Sala de Selección N° 10 de la Corte lo eligió para revisión, en octubre 20 de 2011.

I. ANTECEDENTES

1. Un agente oficioso provisto por la Defensoría del Pueblo pidió amparar los derechos a la vida digna, *“a los desplazados y a las madres cabezas de familia”* de la señora Nellides Pastrana Muñoz, en julio 29 de 2011, por los hechos resumidos a continuación.

2. Antes de desarrollar esta acción de tutela, es pertinente recordar que mediante el Decreto 4155 de noviembre 3 de 2011, considerando que *“es un objetivo del Plan Nacional de Desarrollo la superación de la pobreza extrema y la consolidación de la paz en todo el territorio nacional, la seguridad y la plena vigencia de los derechos humanos y la protección de las víctimas del conflicto, los desplazados, atendiendo, entre otros, la necesidad de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos por nuestra Carta Política en este ámbito y por la jurisdicción constitucional en sus fallos”*, fue transformada la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, *“en Departamento Administrativo, el cual se denominará Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, como organismo principal de la administración pública del Sector Administrativo de Inclusión Social y Reconciliación”* (art. 1° del referido Decreto).

A) Hechos y relato efectuado por la parte demandante

1. En la demanda se lee que Nellides Pastrana Muñoz, de 38 años de edad, soltera, madre de Yan Carlos y Kelly Johana Taparcua Pastrana, de 17 y 13 años de edad, respectivamente, son desplazados del municipio de Mutatá, Antioquia, encontrándose inscritos en el sistema de Población Desplazada.
2. Indicó que su grupo familiar depende económicamente de ella, derivando su sustento de cuidar *“una niña tres veces a la semana, por cada día trabajado recibe la suma de \$10.000 mil pesos”* (f. 1 cd. inicial).
3. Luego se indica que la agenciada paga arriendo de *“\$100.000 y de servicios públicos... \$40.000”*, que por la falta de oportunidades laborales le resulta difícil cubrir, pues *“solo cuenta con un ingreso de \$30.000... semanales, los cuales deben ser invertidos en una precaria alimentación”* (f. 2 ib.).
4. Señaló que la última ayuda recibida de Acción Social fue en diciembre de 2010 y mediante derecho de petición de mayo 18 de 2011 pidió prórroga, a lo cual Acción Social respondió *“que no era procedente la petición realizada por estar registrada en un régimen contributivo para la prestación del servicio de salud”* (f. 2 ib.).
5. Agregó que la entidad demandada, *“antes de negar el derecho a las ayudas, debió indagar las causas por las cuales señora Nellides Pastrana Muñoz se encontraba afiliada a una EPS”*, aclarando que la señora agenciada requiere servicio de salud, pues padece distrofia muscular, por lo que quien era compañero permanente la afilió junto con sus hijos a una entidad prestadora de salud como contribuyente, lo cual es el único beneficio que recibe de su expareja.
6. Debido a su estado de salud, la agenciada *“no puede laborar, ni puede realizar actividades que requieran fuerza, ni desplazarse a ninguna parte, porque la enfermedad ha causado tanto daño en sus músculos que a la fecha tiene la movilidad completamente reducida”*, requiriendo siempre ayuda (f. 2 ib.).
7. En consecuencia, la parte actora solicitó ordenar a Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que (fs. 12 y 13 ib.):
 - i) *“Valore de manera urgente la situación socio económica del grupo familiar de la señora Nellides Pastrana Muñoz y que de acuerdo al resultado proceda a hacer efectivas las ayudas requeridas, sin tener en cuenta la calidad de beneficiaria en la EPS del que era su compañero... toda vez que por todas las dificultades planteadas en el cuerpo de tutela, requieren con urgencia del apoyo del Estado”*.
 - ii) Una vez conocidas las circunstancias de la agenciada, ha de otorgarse de manera ininterrumpida *“la prórroga de la ayuda, hasta tanto, ella pueda obtener una estabilidad económica”*.
 - iii) Inscribir a la señora Pastrana Muñoz en un plan diseñado para la protección y atención de la población desplazada desempleada y discapacitada (f. 14 ib.); y

vi) Apoyar a los menores de edad del grupo familiar, *“con el programa del paquete alimentario, para que puedan restablecer sus derechos y calidad de vida”*.

B) Documentos relevantes que en copia obran en el expediente

- 1. Cédula de ciudadanía de la agenciada (38 años de edad) y tarjetas de identidad de sus hijos menores de edad Yan Carlos (17 años) y Kelly Johana Taparcua Pastrana (13 años, fs. 15 y 16 ib.).
- 2. Derecho de petición interpuesto por la señora agenciada en mayo 18 de 2011, en el cual solicitó la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia (f. 17 ib.).
- 3. Respuesta al derecho de petición emitida por el ente demandado en junio 3 siguiente, anotando que no es procedente lo pedido por la actora, pues ésta se halla *“en un régimen contributivo para la prestación del servicio de salud”* (f. 19 ib.).
- 4. Constancia médica emitida por Biosigno IPS (septiembre 23 de 2010, f. 17 ib.).

II. Actuación procesal inicial

El Juzgado Quinto Penal del Circuito de Medellín con Función de Conocimiento admitió la demanda en agosto 18 de 2011 y notificó al director de **Acción Social, (actualmente Departamento Administrativo para la Prosperidad Social)**, que contestó por intermedio de la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica, mediante escrito de agosto 4 de 2011, solicitando negar la pretensión por hecho superado, puesto que se ha realizado *“dentro del marco de sus competencias todas y cada una de las gestiones encaminadas a dar cumplimiento a lo señalado por la ley”*, sustentando que (fs. 22 a 28 ib.):

- i) El derecho de petición fue contestado a la interesada de manera clara y a fondo, mencionando que *“la respuesta no implica la aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita”*.
- ii) La señora Nellides Pastrana Muñoz se encuentra incluida, junto con sus hijos, desde marzo 4 de 2008, de la siguiente manera:

Nombres y apellidos	Documento	Parentesco	Valoración y fecha de inclusión	Activo	Declarante
Yan Carlos Taparcua Pastrana.	TI 94100123180	Hijo	04/03/08	Sí	Sí
Nellides Pastrana Muñoz	CC 43776133	Jefe de hogar	04/03/08	Sí	Si

Kelly Johana Taparcua Pastrana.	TI 28998494	Hija	04/03/08	Sí	Si
---------------------------------	-------------	------	----------	----	----

Agrega que la señora Pastrana Muñoz *“ha recibido desde su inclusión en el registro único de población desplazada un cúmulo de ayudas”*, a saber:

Fecha de entrega	Componente	Tipo	Cantidad	Valor
11/03/08	Apoyo alojamiento	Tipo B	3	\$ 330.000
11/03/08	Asistencia alimentaria	Tipo B	3	\$ 645.000

Igualmente, en prórroga de la ayuda humanitaria se erogó:

Beneficiario	Nombre del Beneficiario	Fecha Pago	Valor
43776133	Nellides ASD Pastrana Muñoz	29/01/2010	975.000
43776133	Nellides ASD Pastrana Muñoz	17/04/2009	650.000
43776133	Nellides ASD Pastrana Muñoz	09/06/2009	325.000
43776133	Nellides ASD Pastrana Muñoz	09/06/2010	975.000
43776133	Nellides ASD Pastrana Muñoz	10/12/2010	825.000

Por lo anterior, aclaró la entidad demandada que la actora, junto con su grupo familiar, ha sido beneficiaria de diversas ayudas, *“dirigidas a garantizar sus derechos fundamentales y ayudar al sostenimiento”*.

iii) Con todo, observó que el estado de la actora no es viable para el trámite de la prórroga automática de la ayuda humanitaria, pues se constató que la señora Pastrana Muñoz *“figura en el sistema como aportante en el Régimen Contributivo, en la Empresa de Salud”* de Comfenalco, deduciendo que actualmente cuenta con *“los recursos necesarios para contribuir al sistema general de seguridad social en salud de manera individual o familiar, lo que demuestra claramente que la accionante no se encuentra en situación de vulnerabilidad”*.

Sentencia de primera instancia

El Juzgado Quince Penal del Circuito de Medellín con Funciones de Conocimiento, en agosto 18 de 2011, concedió el amparo al derecho de petición sin esgrimir mayores consideraciones, anotando que la entidad demandada *“deberá... luego de*

la caracterización, informar a la actora que número de radicado se le asignó y cuando se le suministrará la ayuda, no excediéndose para lo anterior de noventa días, pues considera la judicatura que el término referido es prudente para la resolución de lo peticionado” (f. 32 ib.).

Impugnación

Mediante escrito de agosto 24 de 2011, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la dependencia demandada, señaló similares argumentos a los presentados en la respuesta que esa entidad dio durante el trámite de la tutela.

Sentencia de segunda instancia

En septiembre 21 siguiente, el Tribunal Superior de Medellín, Sala de Decisión Constitucional, revocó por improcedente la decisión impugnada, manifestando que la señora Nellides Pastrana Muñoz *“se encuentra afiliada en el sistema de seguridad social en salud en el régimen contributivo, circunstancia que fue corroborada por el Despacho al verificar en la página del Fosyga en la base de datos de afiliación al Sistema de Seguridad Social, en la que aparece que desde el 19 de diciembre de 2007 la actora esta afiliada en calidad de beneficiaria a la EPS CONFENALCO, lo que significa que algún miembro de su grupo familiar está devengando un salario y que las circunstancias de vulnerabilidad que manifestó no son ciertas, por lo que se debe indicar que los funcionarios”* de la entidad accionada *“actuaron conforme a las regulaciones impuestas por la ley”* (f. 49 ib.).

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Primero. Competencia

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segundo. El asunto objeto de análisis

Esta Sala de Revisión determinará si los derechos a la vida digna, *“a los desplazados y a las madres cabezas de familia”* invocados por la señora Nellides Pastrana Muñoz, mediante agente oficioso, fueron vulnerados por Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al no otorgar la prórroga de ayuda humanitaria de emergencia a una madre cabeza de familia.

Tercero. Legitimación por activa y por pasiva. Reiteración de jurisprudencia

Tal como se encuentra estipulado en el artículo 86 de la carta política, la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial subsidiario o residual, para la protección de derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u

omisión de cualquier autoridad pública, o de los particulares en los casos legalmente previstos.

Así, quien sienta amenazado o vulnerado un derecho fundamental, directamente o por quien actúe a su nombre podrá acudir ante un Juez de la República, *“en todo momento y lugar”*, procurando obtener la orden para que aquél respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo, según corresponda.

Las normas reglamentarias de la tutela exigen, como presupuesto, la legitimidad e interés del accionante, según se encuentra establecido en el artículo 10° del Decreto 2591 de 1991, admitiéndose también la agencia de derechos ajenos cuando el titular no esté en condiciones de promover su propia defensa, al igual que la intervención del Defensor del Pueblo y de los personeros municipales.

La informalidad que caracteriza a la acción de tutela no se opone a que su ejercicio esté sometido a unos requisitos mínimos de procedibilidad, entre los cuales está la legitimación por activa y por pasiva¹, que permite consideraciones especiales como, para el caso, que cualquier persona esté legitimada *“para interponer acción de tutela en nombre de un menor, siempre y cuando en el escrito o petición verbal conste la inminencia de la violación a los derechos fundamentales del niño”*².

Cuarto. Procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de mujeres, niños y discapacitados desplazados por la violencia, como sujetos de especial protección por parte del Estado. Prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia. Reiteración de jurisprudencia

4.1. Un Estado social de derecho debe brindar a sus habitantes los mecanismos suficientes para el ejercicio de sus derechos, incluyendo el real acceso a los servicios mínimos, que les permita llevar una vida en condiciones dignas. La Constitución Política de Colombia, con el fin de lograr la efectiva protección de los derechos del conglomerado social, en especial de aquellas personas que dadas sus condiciones físicas, psíquicas, económicas y sociales se hallen en estado de indefensión y debilidad manifiesta, ha establecido la observancia de especiales deberes respecto de estos sectores más vulnerables, para así lograr una mayor certeza en la garantía de sus derechos³, existiendo constitucionalmente un especial tratamiento respecto de aquellos grupos que se encuentren en situación de indefensión, entre ellos, las personas víctimas de desplazamiento forzado⁴.

¹ Cfr. T-658 de agosto 15 de 2002, M. P. Rodrigo Escobar Gil y T-768 de septiembre 4 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño, entre otras.

² Cfr. T-408 de septiembre 12 de 1995, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

³ Cft. T- 025 de 2004, precitada; T-136 de febrero 27 de 2007, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-156 de febrero 15 de 2008, M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-358 de abril 17 de 2008, M. P. Nilson Pinilla, entre otras.

⁴ Esta corporación ha reconocido que el fenómeno del desplazamiento forzado es un problema de inmensa gravedad social, económica y política, por la transgresión masiva y sistemática de derechos fundamentales de un elevado porcentaje de colombianos que, dentro de la violencia generada por el conflicto interno y por el brutal desconocimiento sistemático de los derechos, han sido obligados a abandonar abruptamente su lugar de residencia y su actividad habitual, debiendo migrar a otro lugar dentro del territorio nacional, frente a la falta de capacidad institucional para afrontar tal barbarie.

4.2. Esta Corte, dada la magnitud del desplazamiento y la consecuencial violación sistemática de derechos, decidió declarar “*un estado de cosas inconstitucional*”⁵, que conlleva exigir al Estado un mayor compromiso hacia la solución real, debiendo aumentar los recursos destinados a asegurar el goce efectivo de los derechos de los desarraigados y una mayor capacidad institucional, para establecer y desarrollar políticas públicas adecuadas a la ingente dimensión del problema, que permitan superarlo.

Con base en lo anterior, tratándose de una población sumida en situación calamitosa, por haber soportado terribles cargas excepcionales, cuya protección y la satisfacción de sus necesidades ostensiblemente demanda especial actividad, esta Corte ha instituido, en reiterada línea jurisprudencial, que la acción de tutela es el mecanismo idóneo⁶ al efecto:

*“Para esta Sala es claro, en consecuencia, que ante la situación de fragilidad en que se encuentra la población desplazada la acción de tutela prevalece sobre otros... mecanismos ordinarios de defensa, dado que en ese caso los titulares de los derechos fundamentales vulnerados son sujetos cobijados por una protección constitucional reforzada, cuya situación particular de debilidad manifiesta e indefensión revela la necesidad de protección inminente mediante el amparo constitucional.”*⁷

4.3. Esta Corte, a través de múltiples providencias⁸, ha erigido una especial protección a la población desplazada, que se encuentre en riesgo acentuado, como las mujeres, los niños, niñas y adolescentes, las comunidades indígenas y afrodescendientes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

4.4. Así, en el precitado auto 092 de 2008⁹, se identificó un número significativo de riesgos de género¹⁰ en el marco del conflicto armado colombiano, que son a su vez

⁵ La Corte Constitucional detalló los elementos y circunstancias que provocaron la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado. La sentencia T-025 de 2004 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 (...).*”

⁶ Al respecto ver, entre otras, T-098 de febrero 4 de 2002, M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra; T-419 de mayo 22 de 2003, M. P. Alfredo Beltrán Sierra; T-985 de octubre 23 de 2003, M. P. Jaime Córdoba Triviño; T-025 de 2004, precitada.

⁷ T-501 de julio 23 de 2009, M. P. Mauricio Gonzáles Cuervo.

⁸ Autos 092 de abril 14 y 251 de octubre 6, ambos de 2008; 004, 005 y 006, los tres de enero 26 de 2009, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁹ Auto que desarrolló la “*protección de los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado, en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T- 025 de 2004, después de la sesión pública de información técnica realizada el 10 de mayo de 2007 ante la Sala Segunda de Revisión*”.

factores específicos de vulnerabilidad a los que están expuestas las mujeres, circunstancias ante las cuales se impone a las autoridades el deber de emprender acciones integrales, racionales, coordinadas y cuidadosamente diseñadas, para atacar en forma directa los factores que generan el impacto diferencial de la violencia desplegada por el conflicto armado sobre las mujeres colombianas.

Así, en dicho auto se dispuso (no está en negrilla en el texto original):

*“... las autoridades que conforman el SNAIPD deberán establecer e implementar, dentro de sus procedimientos ordinarios de funcionamiento, **dos presunciones constitucionales** que amparan a las mujeres desplazadas en tanto sujetos de protección constitucional reforzada:*

a. La presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del SNAIPD y de la valoración integral de su situación por parte de los funcionarios competentes para atenderlas; y

*b. La presunción constitucional de **prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, hasta que se compruebe la autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad de cada mujer en particular.***

Es responsabilidad del Director de Acción Social disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos

¹⁰ Los riesgos que fueron identificados en el auto 092 de 2008, anteriormente referido, son: “En el ámbito de la prevención del desplazamiento forzoso, la Corte Constitucional ha identificado diez (10) riesgos de género en el marco del conflicto armado colombiano, es decir, diez factores de vulnerabilidad específicos a los que están expuestas las mujeres por causa de su condición femenina en el marco de la confrontación armada interna colombiana, que no son compartidos por los hombres, y que explican en su conjunto el impacto desproporcionado del desplazamiento forzoso sobre las mujeres. Estos riesgos son: (i) el riesgo de violencia sexual, explotación sexual o abuso sexual en el marco del conflicto armado; (ii) el riesgo de explotación o esclavización para ejercer labores domésticas y roles considerados femeninos en una sociedad con rasgos patriarcales, por parte de los actores armados ilegales; (iii) el riesgo de reclutamiento forzado de sus hijos e hijas por los actores armados al margen de la ley, o de otro tipo de amenazas contra ellos, que se hace más grave cuando la mujer es cabeza de familia; (iv) los riesgos derivados del contacto o de las relaciones familiares o personales -voluntarias, accidentales o presuntas- con los integrantes de alguno de los grupos armados ilegales que operan en el país o con miembros de la Fuerza Pública, principalmente por señalamientos o retaliaciones efectuados a posteriori por los bandos ilegales enemigos; (v) los riesgos derivados de su pertenencia a organizaciones sociales, comunitarias o políticas de mujeres, o de sus labores de liderazgo y promoción de los derechos humanos en zonas afectadas por el conflicto armado; (vi) el riesgo de persecución y asesinato por las estrategias de control coercitivo del comportamiento público y privado de las personas que implementan los grupos armados ilegales en extensas áreas del territorio nacional; (vii) el riesgo por el asesinato o desaparición de su proveedor económico o por la desintegración de sus grupos familiares y de sus redes de apoyo material y social; (viii) el riesgo de ser despojadas de sus tierras y su patrimonio con mayor facilidad por los actores armados ilegales dada su posición histórica ante la propiedad, especialmente las propiedades inmuebles rurales; (ix) los riesgos derivados de la condición de discriminación y vulnerabilidad acentuada de las mujeres indígenas y afrodescendientes; y (x) el riesgo por la pérdida o ausencia de su compañero o proveedor económico durante el proceso de desplazamiento. Luego de valorar jurídicamente estos diez riesgos desde un enfoque de prevención del desplazamiento forzado, la Corte Constitucional ordena en el presente Auto que el Gobierno Nacional adopte e implemente un programa para la prevención de los riesgos de género que causan un impacto desproporcionado del desplazamiento sobre las mujeres, programa que ha de ser diseñado e iniciar su ejecución en un término breve en atención a la gravedad del asunto – a saber, tres meses a partir de la comunicación de la presente providencia.”

de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.”

4.5. Igualmente, en el también precitado auto 006 de 2008 se expresó que las personas con discapacidad gozan de una protección reforzada, que se deriva tanto del ordenamiento jurídico interno¹¹ como del derecho internacional¹². A partir de estas garantías de protección, se desprende un conjunto de deberes en cabeza de las autoridades y de los particulares, para garantizar el respeto y goce efectivo de sus derechos. Dicho auto señala que las personas discapacitadas constituyen, sin duda, uno de los grupos más vulnerables y discriminados de la población desplazada:

“El conflicto armado y el desplazamiento forzado son fenómenos que causan y exacerban la discapacidad. El grado de discriminación, aislamiento y exclusión que sufren a diario las personas con discapacidad, se ve agudizado por el conflicto y por el desplazamiento. Ante estos eventos, las necesidades de la población con discapacidad tienden a ser dejadas de lado, se olvida que, a diferencia de otras víctimas del conflicto armado, ellas enfrentan barreras adicionales, tanto sociales, como de acceso al espacio físico, a la comunicación, a la información, a la participación. En situaciones de conflicto esta población está expuesta a un mayor riesgo de perder la vida, de ser sometida a violencia, de ser víctima de abusos y tratos denigrantes, o de ser abandonada. Muchas personas con discapacidad, por las múltiples barreras y restricciones que enfrentan, ni siquiera tienen la oportunidad de escapar para sobrevivir. Pero incluso, aquéllas que logran hacerlo para garantizar su vida, seguridad e integridad personal, se ven abocadas en un nuevo entorno a un mayor aislamiento y

¹¹ El artículo 2° de la Constitución incluye entre los fines esenciales del Estado, “‘servir a la comunidad’, ‘garantizar la efectividad de los principios’, ‘derechos y deberes consagrados en la Constitución’ y ‘asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo’”. Acto seguido dispone el mismo mandato constitucional que las autoridades estatales han sido instituidas ‘para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’. Más adelante, el artículo 5° Superior ordena que ‘el Estado reconoce, sin discriminación alguna, la primacía de los derechos inalienables de la persona’”. El artículo 13 ibídem ordena que “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”. El artículo 47 ib. impone la obligación del Estado de adelantar “política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran”. El artículo 54 ib. dispone que es “obligación del Estado y de los empleadores ofrecer formación y habilitación profesional y técnica a quienes lo requieran. El Estado debe propiciar la ubicación laboral de las personas en edad de trabajar y garantizar a los minusválidos el derecho a un trabajo acorde con sus condiciones de salud”. El artículo 68 de la Carta instituye como obligaciones especiales del Estado la “erradicación del analfabetismo y la educación de personas con limitaciones físicas o mentales, o con capacidades excepcionales”.

¹² En relación con las obligaciones internacionales en pro de las personas con discapacidad, obran tratados generales como la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que si bien no se refieren explícitamente a las personas con discapacidad, sus garantías directamente les atañen. De igual forma, son aplicables todas las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, que además contiene, en su artículo 23, previsiones específicas en relación con los menores discapacitados.

marginación que les hace más difícil recuperarse y recobrar sus medios de subsistencia.”

4.6. Además, mediante auto 251 de 2008, antes referido, se señaló que niños, niñas y adolescentes desplazados por el conflicto armado son sujetos de protección constitucional **imperativa y prioritaria**, en virtud de los mandatos de la carta política y de los deberes internacionales del Estado colombiano en materia de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario:

*“La alarmante situación de los niños, niñas y adolescentes colombianos en situación de desplazamiento forzado, se erige sobre la base de una **contradicción elemental** que, en criterio de la Sala, existe entre la protección jurídica reforzada y prioritaria de la que son objeto indiscutido por mandato de la Constitución Política, por una parte, y la dramática realidad de la vida cotidiana de mucho más de un millón de menores de edad... que han sido víctimas indefensas y manifiestamente vulnerables del desplazamiento en todo el territorio colombiano, por otra.”*

4.7. Por lo anterior, con relación a la temporalidad de la ayuda humanitaria de emergencia, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, señalaba que a tal atención se tiene derecho por un espacio máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por tres meses más, limite máximo y excepcionalidad declarados inexequibles en la sentencia C-278 de abril 8 de 2007.

La ayuda humanitaria no puede estar sujeta a plazos inexorables, ya que si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sujeta a que la reparación sea real, con medios eficaces y continuos, según las particularidades del caso, hasta superar la situación de vulnerabilidad que se cierne sobre los desarraigados, particularmente frente a la etapa de la atención humanitaria, en la cual se deben garantizar condiciones de vida digna que permitan paulatinamente una estabilización económica y social. Al respecto, determinó la Corte¹³:

“En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto más no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto.

... ..

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) más” del parágrafo del artículo 15 de la ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor,

¹³ C-278 de abril 8 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad. El segmento restante del citado parágrafo se declarará exequible, en el entendido que la atención humanitaria de emergencia será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.”¹⁴

Por consiguiente, teniendo en cuenta que el *status* de desplazado depende de una condición material concreta, en especial cuando se trata de discapacitados y de mujeres cabeza de hogar, con uno o varios hijos menores de edad a su cargo, la atención humanitaria de emergencia y su correspondiente prórroga automática deben ser concedidas hasta que el afectado satisfaga realmente su derecho a la subsistencia digna, de modo que pueda suplir sus necesidades básicas, asumir su auto sostenimiento y superar las circunstancias de vulnerabilidad, marginalidad e indefensión ocasionadas por el desplazamiento forzado.

En consecuencia, resulta justificado e imperativo que el Estado siga prestando la ayuda humanitaria que sea requerida, hasta que la situación de especial vulnerabilidad sea superada¹⁵.

Quinto. Caso concreto

5.1. Con base en las consideraciones y fundamentos expuestos, corresponde determinar si Acción Social, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, conculcó los derechos a la vida digna, *“a los desplazados y a las madres cabezas de familia”* de la señora Nellides Pastrana Muñoz y su grupo familiar, al no haber continuado la ayuda humanitaria.

5.2. De acuerdo con los hechos y las pruebas que fundamentan la presente acción de tutela, incoada por la Defensoría del Pueblo, está demostrado que la agenciada es persona discapacitada, desplazada de Mutatá, Antioquia, madre de Yan Carlos y Kelly Johana Taparcua Pastrana, de 17 y 13 años de edad, respectivamente.

5.3. La actora fue inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde marzo 4 de 2008, junto con sus dos hijos menores de edad, recibiendo algunas ayudas humanitarias de emergencia; sin embargo, no se han mejorado sus condiciones de vida y tampoco se encuentra en capacidad de auto sostenerse junto con sus hijos, lo cual la motivó a presentar derecho de petición a la entidad accionada, solicitando la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

Esa petición fue negada, al aducirse que no es posible otorgar la prórroga automática de la ayuda humanitaria, dado que *“analizando su estado de vulnerabilidad por medio de diferentes fuentes”*, se constató que la señora Pastrana Muñoz *“figura en el sistema como aportante en el Régimen Contributivo, en la Empresa de Salud”* de Comfenalco, de donde infieren que actualmente la señora

¹⁴ C-278 de 2007, anteriormente referida.

¹⁵ Cfr. T-025 de 2004.

cuenta con los recursos necesarios para contribuir al sistema general de seguridad social en salud y, por ende, *“no se encuentra en situación de vulnerabilidad”*.

Empero, a pesar de encontrarse probado que la actora está afiliada a un régimen contributivo en salud, no es menos cierto que la dependencia demandada se limitó a señalar ese argumento y no caracterizó al grupo familiar, realizando una visita al hogar de la actora para determinar las condiciones en que realmente se encuentra la familia, pues está muy bien que se encuentre protegida su salud, pero en nada se ha desvirtuado que sus ingresos solo asciendan a \$30.000 semanales.

5.4. Adicionalmente, está probado que desde la fecha de su desplazamiento, la peticionaria ha recibido ayuda humanitaria de emergencia, a la que tiene derecho por las condiciones de su hogar, pero no se ha beneficiado efectivamente de algún otro de los componentes de la política de atención a la población desplazada por la violencia, lo cual conlleva una violación de sus derechos básicos como víctima de esa perpetración.

Con base en lo anterior, se aprecia que la señora Nellides Pastrana Muñoz ha recibido de manera fragmentaria algunos de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la ley, pero ello no se compadece con la triple condición de vulnerabilidad, en su condición de **mujer desplazada**, madre cabeza de familia **que tiene a cargo dos hijos menores de edad y discapacitada**, por lo que merece protección verdaderamente especial.

Por tal motivo, existe en cabeza de la señora agenciada un derecho, aún insatisfecho, a recibir la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia completa e integral, con todos y cada uno de los componentes que establece la ley.

Así mismo, es evidente que la agenciada se ha visto afectada por varias facetas especiales de género que agravan el desplazamiento, contempladas en el auto 092 de 2008, a saber, la asunción del rol de jefatura femenina de hogar, sin las condiciones mínimas de subsistencia material, con obstáculos agravados por la deficiencia de acceso al sistema educativo y la falta de inserción productiva, laboral ni económica, sin atención ni acompañamiento psicosocial.

Por ello, esta Sala revocará el fallo de segunda instancia y, al tutelar los derechos reclamados, ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por conducto de la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces que, si aún no lo ha efectuado, (i) disponga lo necesario para que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia disponga, al nivel adecuado, la realización de una visita a la señora Nellides Pastrana Muñoz y su hogar, con el fin de constatar su actual situación socioeconómica y la de sus hijos Yan Carlos y Kelly Johana Taparcua Pastrana; (ii) cumplida la orden anterior y de constatarse que la señora agenciada no se encuentra en condiciones de asumir su auto sostenimiento, en su condición de mujer desplazada, madre cabeza de familia y discapacitada, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

prorrogará automáticamente la ayuda humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre que puede subsistir por sus propios medios, con sus hijos.

En consecuencia, la entidad demandada realizará la entrega completa a la señora agenciada de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de sus hijos, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita, y en la periodicidad establecida, a continuación.

También se ordenará que la señora Nellides Pastrana Muñoz sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el auto 092 de 2008, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual de cada uno de ellos, y de lo dispuesto en los autos 251 de 2008 y 006 de 2009, en lo referente a sus hijos y a la discapacidad que ella padece, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

DECISIÓN

Por todo lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia dictada en septiembre 21 de 2011 por una Sala de Decisión Constitucional del Tribunal Superior de Medellín, mediante la cual se revocó en lo impugnado el amparo concedido en agosto 18 del mismo año por el Juzgado Quince Penal del Circuito de Medellín con Función de Conocimiento, dentro de la acción de tutela instaurada por agente oficioso de la Defensoría del Pueblo a nombre de la señora Nellides Pastrana Muñoz, contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, hoy el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En su lugar, se dispone **TUTELAR** los derechos fundamentales de Nellides Pastrana Muñoz y los de sus hijos Yan Carlos y Kelly Johana Taparcua Pastrana, menores de edad, a la vida digna, tomando en cuenta la protección reforzada por ser la señora desplazada madre cabeza de familia y discapacitada.

Segundo.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por conducto de la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de la presente providencia, disponga realizar una visita a la señora Nellides Pastrana Muñoz, con el fin de constatar su real situación socioeconómica actual y la de sus hijos Yan Carlos y Kelly Johana Taparcua Pastrana.

Tercero.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por conducto de la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, verificado que la señora Nellides Pastrana Muñoz no se encuentra en condiciones de asumir su auto sostenimiento familiar, le otorgue la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, que mantendrá hasta que se demuestre de la agenciada puede subsistir por sus propios medios. En consecuencia, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas realizará la entrega completa a la señora Nellides Pastrana Muñoz de los componentes previstos en la ley, en cuanto a alimentación básica, apoyo para alojamiento, implementos de habitación, cocina, aseo y vestuario adecuado, en cantidad y calidad suficiente para suplir temporalmente las necesidades de ella y de sus hijos, lo cual hará dentro de los quince (15) días hábiles subsiguientes a la realización de la visita.

Cuarto.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, por conducto de la Directora de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, disponga que la señora Nellides Pastrana Muñoz sea inscrita dentro de los programas que buscan implementar y hacer cumplir el auto 092 de 2008 de esta corporación, para intervenir en las facetas de género enunciadas, como beneficiaria individual de cada uno de ellos y de lo dispuesto en los autos 251 de 2008 y 006 de 2009, también de esta Corte, en lo referente a sus hijos y a la discapacidad que ella padece, todo ello a más tardar dentro del mes subsiguiente a la visita antes referida.

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

NILSON PINILLA PINILLA
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General