

Sentencia T-597/08

ACCION SOCIAL-Inscripción como beneficiaria de los programas ofrecidos a la población desplazada

POBLACION DESPLAZADA-Protección constitucional/**POBLACION DESPLAZADA**-Procedencia de la acción de tutela como mecanismo para la protección de derechos fundamentales

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Víctimas adquieren estatus de sujetos de especial protección constitucional

CORTE CONSTITUCIONAL-Declaratoria del estado de cosas inconstitucional en sentencia T-025/04

POBLACION DESPAZADA-Mínimo de protección debe ser oportuna y eficazmente garantizado

Ese mínimo de protección debe ser oportuna y eficazmente garantizado e implica: “(i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.”

POBLACION DESPLAZADA-Estado debe identificar las circunstancias específicas de la situación individual y familiar para la estabilización socioeconómica

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, en relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, que el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes. En este sentido, las ayudas brindadas a la población desplazada deben ser entregadas en forma oportuna, una vez los beneficiarios cumplan con los requisitos para acceder a ellos. De lo contrario, la vulneración de sus derechos fundamentales se ve perpetuada por la falta de diligencia de las autoridades públicas.

ACCION DE TUTELA-Protección de derechos constitucionales fundamentales/HECHO SUPERADO-Reiteración de jurisprudencia

La acción de tutela fue instituida por el Constituyente para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas. En este sentido, la Corporación ha estudiado la situación que se genera cuando en el trámite del amparo, la vulneración a las garantías constitucionales cesa, y por tanto, se genera la imposibilidad de efectuar un “pronunciamiento de fondo.” Este fenómeno se ha denominado por la jurisprudencia constitucional como “hecho superado”. El hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez.

ACCION DE TUTELA CONTRA ACCION SOCIAL-Hecho superado por inscripción como beneficiaria del Programa Familias en Acción

Referencia: expediente T-1604674

Peticionario: María Magdalena
Ramírez Londoño

Accionado: Acción Social

Magistrado Ponente:
Dr. MARCO GERARDO MONROY
CABRA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Humberto Antonio Sierra Porto, Nilson Pinilla Pinilla y Marco Gerardo Monroy Cabra, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, el 16 de febrero de 2007.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos.

1.-La accionante afirma que es desplazada de la violencia, junto con su núcleo familiar, conformado por sus hijos Yarledis, Danilson, Alberto y Mauricio Aguirre Ramírez de 15, 12, 10 y 5 años respectivamente. Agrega que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el 6 de marzo de 2006 y actualmente reside en La Dorada, Caldas.

2.- La accionante señala que en el mes de marzo de 2006 presentó toda la documentación a Acción Social, Unidad Territorial de Caldas, Programa Familias en Acción, con el fin de ser beneficiaria del subsidio que éste ofrece.

3.- Dicha petición le fue negada, supuestamente, por no estar registrada como desplazada.

4.- Sin embargo, en opinión de la demandante, esto no corresponde a la realidad teniendo en cuenta que se encuentra inscrita en el registro, y por tanto, tal conducta desconoce sus derechos y los de sus menores hijos.

B. Traslado y contestación de la demanda.

La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional señaló que el programa “*Familias en Acción*” es desarrollado por el Fondo de Inversión para la Paz, a través de la estrategia Red de Apoyo Social. Agrega que el diseño del Programa se encontraba encaminado a las familias pertenecientes al nivel 1 del SISBEN. Sin embargo, en cumplimiento de la Sentencia T-025 de 2004, se decidió ampliar la cobertura a la población desplazada, con el fin de aumentar la inversión que las familias que se encuentran en extrema pobreza, hacen a favor de sus hijos.

En este sentido, el instrumento del Programa es la concesión de un subsidio condicionado a que los menores asistan regularmente a clases y a citas de crecimiento y desarrollo programadas. Es por ello, que el dinero se entrega a las madres de los menores y se divide en: (i) subsidio de nutrición y (ii) subsidio escolar.

En el caso específico de la señora María Magdalena Ramírez Londoño, la entidad señala que la accionante se inscribió al Programa con el número de su documento de identidad. Sin embargo, su núcleo familiar está inscrito como desplazado con el nombre del señor José Neptalí Aguirre, y por tanto, al consultar el RUPD, la señora Ramírez Londoño no aparecía registrada.

En este sentido, para el acceso a subsidios, señala la entidad, los posibles beneficiarios deben dar a la entidad toda la información veraz y completa para determinar si cumplen con los requisitos para acceder a ellos.

Por último, señalan que el Programa tiene previsto una ampliación de la cobertura, oportunidad en la cual la accionante podrá acceder a los beneficios.

II. PRUEBAS

1. A continuación se relacionan las pruebas que reposan en el expediente:

- a. Copia de los registros civiles de los hijos de la señora María Magdalena Ramírez Londoño.
- B. Comunicación del 7 de febrero de 2007, suscrito por la Directora Nacional del Programa Familias en Acción y dirigido a la Directora del Área Jurídica, con el fin de que se verificara la situación de la señora Ramírez Londoño.

2. Trámite ante la Corte Constitucional

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, con el fin de determinar los hechos del presente amparo constitucional solicitó las siguientes pruebas:

- a. Ofició a Acción Social, Unidad Territorial de Caldas, Programa Familias en Acción, con el fin que informara si en la actualidad, la señora María Magdalena Ramírez Londoño, junto con su grupo familiar, es beneficiaria del Programa “*Familias en Acción*”, ofrecido por la Agencia.
- b. Comisionó al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales para que recibiera el testimonio de la señora María Magdalena Ramírez Londoño, con el fin de que informara si se encuentra recibiendo todos los beneficios otorgados por el Programa Familias en Acción de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional.

En cuanto a la segunda prueba, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales informó a la Corporación que la lejanía de la vereda en la que se encuentra la accionante, le dificulta la recepción de la prueba. Sin embargo, Acción Social, en comunicación F-OAP-018-CAR-V04, informó que la accionante había sido inscrita en el Programa “*Familias en Acción*”.

III. DECISIÓN JUDICIAL

El Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, mediante providencia del 16 de febrero de 2007, denegó el amparo al considerar que la regulación para acceder al subsidio establecía que la persona debía estar inscrita como desplazada. Sin embargo, la señora María Magdalena Ramírez no informó a Acción Social que se encontraba inscrita como parte del núcleo familiar de su compañero José Neptalí Aguirre Rivera.

Agregó entonces que, el actuar de la entidad accionada se encontraba justificado, en la medida en que no era posible imputarle vulneración de algún

derecho fundamental. Sin embargo, el juez ordenó al Coordinador del “Programa Familias en Acción” de Acción Social, Seccional Caldas, le indicara a la accionante el procedimiento para acceder al subsidio.

IV. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, y los artículos 31 al 36 del Decreto 2591 de 1991, es competente para revisar la Sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, el 16 de febrero de 2007.

2. Fundamentos jurídicos

Problema jurídico

En la presente ocasión, corresponde determinar a la Sala si los derechos fundamentales al mínimo vital de la señora María Magdalena Ramírez Londoño fueron vulnerados por Acción Social al negarse a inscribirla como beneficiaria de uno de los programas ofrecidos a la población desplazada. Para tal fin, se insistirá en la especial protección que el Estado debe brindar a la población desplazada. Así mismo, se estudiará el fenómeno del hecho superado.

(i) Los desplazados como sujetos de especial protección

El precedente consolidado de esta Corporación ha dispuesto que la población desplazada goza de una especial protección constitucional dada su condición de marginalidad y extrema vulnerabilidad¹. De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y eficaz para la protección urgente de sus derechos fundamentales².

La jurisprudencia de esta Corporación ha establecido con toda claridad que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado adquieren, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos constitucionales, el estatus de sujetos de especial protección

¹ En este sentido, la sentencia T-563/05 indicó: “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 vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; 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 social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, 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 social.”

² Ver al respecto las sentencias T-227/97, T-327/01, T-1346/01, T-098/02, T-268/03, T-813/04, T-1094/04, T-496/07, T-821/07, entre otras.

constitucional, el cual impone a las autoridades competentes el deber perentorio de atender sus necesidades con un especial grado de diligencia y celeridad.

La complejidad del problema y la “*masiva, sistemática y continúa*”, vulneración de los derechos fundamentales de esta población, llevó a la Corporación a la declaratoria del estado de cosas inconstitucional- Sentencia T-025 de 2004³. Esta situación implica una obligación reforzada por parte de las autoridades nacionales y territoriales encargadas de atender a la población desplazada, de ajustar sus actuaciones de tal manera que se logre la concordancia entre los compromisos adquiridos para cumplir los mandatos constitucionales y legales y los recursos asignados para asegurar el goce efectivo de los derechos de los desplazados.

En la misma sentencia se explicaron así las razones por las cuales las víctimas del desplazamiento interno se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad que les confiere el carácter de sujetos de especial protección constitucional:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’⁴ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad⁵, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁶ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’⁷.

³ M.P. Manuel José Cepeda

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

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

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

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

En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’⁸, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’⁹. Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que ‘si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial’. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’¹⁰, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’¹¹

Ese mínimo de protección debe ser oportuna y eficazmente garantizado e implica: “(i) que en ningún caso se puede amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas y (ii) la satisfacción por el Estado del mínimo prestacional de los derechos a la vida, a la dignidad, a la integridad física, psicológica y moral, a la unidad familiar, a la prestación del servicio de salud que sea urgente y básico, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, y al derecho a la educación hasta los quince años para el caso de los niños en situación de desplazamiento.”

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

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

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

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

Por otro lado, la jurisprudencia de esta Corporación ha considerado, en relación con la provisión de apoyo para la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento, que el deber mínimo del Estado es el de identificar, en forma precisa y con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, y las alternativas de subsistencia digna a las que puede acceder, con miras a definir sus posibilidades concretas de emprender un proyecto razonable de estabilización económica individual, o de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir autónomamente a él y sus familiares desplazados dependientes.¹²

En este sentido, las ayudas brindadas a la población desplazada deben ser entregadas en forma oportuna, una vez los beneficiarios cumplan con los requisitos para acceder a ellos. De lo contrario, la vulneración de sus derechos fundamentales se ve perpetuada por la falta de diligencia de las autoridades públicas.

(ii) Hecho superado. Reiteración de jurisprudencia.

La acción de tutela fue instituida por el Constituyente para la protección de los derechos constitucionales fundamentales de las personas. En este sentido, la Corporación ha estudiado la situación que se genera cuando en el trámite del amparo, la vulneración a las garantías constitucionales cesa, y por tanto, se genera la imposibilidad de efectuar un “*pronunciamiento de fondo.*” Este fenómeno se ha denominado por la jurisprudencia constitucional como “*hecho superado*”.

El *hecho superado* se presenta cuando, por la acción u omisión del obligado, se supera la afectación de tal manera que “*carece*” de objeto el pronunciamiento del juez. Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006¹³, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005¹⁴, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que “*si durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.*”

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

¹³ M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁴ M.P. Manuel José Cepeda

Por su parte, la Sentencia SU-540 de 2007¹⁵ señaló que la expresión hecho superado debe entenderse en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela. Agregó entonces que *“si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual “la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío”*

Establecidas las consecuencias del llamado hecho superado, la Sala pasará a definir el caso en estudio.

3. Caso Concreto

Para el caso de la señora María Magdalena Ramírez Londoño, se encuentra demostrado en el expediente que la accionante es desplazada de la violencia, junto con su núcleo familiar, conformado por sus hijos Yarledis, Danilson, Alberto y Mauricio Aguirre Ramírez de 15, 12, 10 y 5 años respectivamente. En efecto, se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada desde el 6 de marzo de 2006 y actualmente residen en La Dorada, Caldas.

La accionante señala que en el mes de marzo de 2006 presentó toda la documentación a Acción Social, Unidad Territorial de Caldas, Programa Familias en Acción, con el fin de ser beneficiaria del subsidio que éste ofrece. Sin embargo, la petición le fue negada, por no estar inscrita como población desplazada.

Por lo anterior, considera que le están siendo vulnerados sus derechos y los de su núcleo familiar, puesto que se desconoció por parte de Acción Social su carácter de desplazada.

De los hechos puestos en consideración de la Sala, se deduce que la accionante sí se encontraba inscrita como desplazada, y por tanto, es beneficiaria de toda la ayuda y programas gubernamentales dirigidos a esta población. En este sentido, Acción Social no podía solicitarle trámites adicionales, puesto que es ésta entidad la que debe tener conocimiento de las personas que se encuentran inscritas en el Registro Único de Población Desplazada.

Sin embargo, en respuesta al oficio remitido por esta Corporación a Acción Social, con el fin de verificar si la señora María Magdalena Ramírez Londoño fue inscrita en el programa “Familias en Acción” de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Sala constató que se configuró el fenómeno de hecho superado.

¹⁵ M.P. Álvaro Tafur Galvis

En efecto, en comunicación F-OAP-018-CAR-V04, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional señala *“nos permitimos informarle que en el proceso de inscripciones realizado en el Municipio de La Dorada entre el 15 y el 20 de mayo pasado, la señora MARÍA MAGDALENA RAMÍREZ LONDOÑO identificada con cédula 25.136.187 quedó inscrita en el Programa de Familias en Acción”*

Por otro lado, no obstante se haya producido un hecho superado, la Sala previene a la Agencia Presidencial para la Acción Social para que, en futuro, se abstenga de incurrir en conductas violatorias de los derechos fundamentales de los desplazados y proceda a entregar las ayudas de las cuales son beneficiarios.

En consecuencia, la Sala Sexta de Revisión confirmará la decisión proferida por el juez de primera instancia, por las razones expuestas en esta providencia y por existir un hecho superado.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO. Por existir un hecho superado, **CONFIRMAR** la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Manizales, el 16 de febrero de 2007.

SEGUNDO. PREVENIR a la Agencia Presidencias para la Acción Social y la Cooperación Internacional para que, en el futuro, se abstenga de incurrir en conductas violatorias de los derechos de la población desplazada.

TERCERO. LÍBRESE por Secretaría la comunicación que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General