

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA - RISARALDA

SALA No. 3 DE ASUNTOS PENALES PARA ADOLESCENTES

M.P. JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ

Pereira, 1 de abril de dos mil once (2011)

Aprobado por Acta No. 128

Hora: 9:30 a.m.

1. ASUNTO A DECIDIR

1.1 Corresponde a la Sala resolver lo pertinente en relación con la impugnación interpuesta por la apoderada judicial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, contra el fallo mediante el cual el Juzgado Segundo Penal del Circuito Para Adolescentes con Función de Conocimiento de esta ciudad, tuteló parcialmente los derechos invocados por el señor **CÉSAR AGUSTO MOSQUERA RAMÍREZ**.

2. ANTECEDENTES

2.1 El accionante **MOSQUERA RAMÍREZ**, interpuso acción de tutela en contra de ACCIÓN SOCIAL, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida digna y al derecho de petición.

2.2 El supuesto fáctico es el siguiente:

- Expone que es desplazado, no tiene trabajo, por lo que solicitó ayuda humanitaria a Acción Social. Carece de recursos económicos para continuar estudiando y terminar una licenciatura que está realizando a distancia con el fin de conseguir un empleo y darles una mejor vida a sus tres hijos y a su esposa.
- Dice que en octubre de 2010, solicitó a Acción Social, estudiara una carta que envió la Universidad y no le han dado respuesta.
- Informa que no recuerda cuando fue la última vez que le dieron la ayuda humanitaria.
- Referente al proyecto productivo, dijo que le asignaron la suma de \$1.300.000; que dicho valor no fue equitativo, pues a otras familias les dieron \$4.500.000.
- Pretende que se le tenga en cuenta como una persona que esta buscando superarse y que no se le niegue la oportunidad de brindarle una mejor calidad de vida a su familia.

2.3 Mediante auto del 9 de febrero de 2011, el juez de instancia admitió la tutela y corrió el respectivo traslado a la entidad Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social-.

2.4.1 La jefe de la oficina de Acción Social argumentó que el señor **CÉSAR AGUSTO MOSQUERA RAMÍREZ**, se encuentre inscrito en el RUPD desde el 24 de enero de 2001, a raíz de ello se le ha prestado la atención de ayuda humanitaria de emergencia a que tiene derecho¹.

Hace saber que el actor en la actualidad tiene asignado el turno 3D-43298, con el fin de efectuar la valoración del estado de vulnerabilidad del núcleo familiar o "caracterización" como paso previo a la entrega de la prórroga de ayuda humanitaria.

El accionante fue beneficiado con las ayudas humanitarias las cuales fueron entregadas de la siguiente manera:

BENEFICIARIO	NOMBRE	FECHA DE PAGO	VALOR
18602428	César Augusto Mosquera	12/02/10	645.000
18602428	César Augusto Mosquera	14/08/09	215.000
18602428	César Augusto Mosquera	16/10/09	645.000
18602428	César Augusto Mosquera	30/05/08	305.000
18602428	César Augusto Mosquera	29/12/08	215.000

2.5 Solicita al despacho negar las peticiones incoadas por el accionante en razón a que Acción Social ha realizado en el marco de su competencia, todas las gestiones necesarias para evitar la vulneración de los derechos fundamentales del actor.

3- DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA

3.1 Mediante fallo del 22 de febrero de 2011², el Juzgado Segundo Penal del Circuito Para Adolescentes con Función de Conocimiento de esta ciudad, decidió; (i) tutelar el derecho fundamental de petición vulnerado por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional al señor **CÉSAR AGUSTO MOSQUERA RAMÍREZ**; (ii) ordenó a la entidad accionada que dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de ese proveído de respuesta por escrito de forma clara y precisa, acerca de la carta de la universidad sobre estudios del accionante y la fecha en que realizará el desembolso de la prórroga ya concedida y a la que le fue asignado el turno No. 3D-43298. (iii) Negó el amparo deprecado para el derecho fundamental a la vida digna del accionante.

¹ Folio 11 vto, accionante incluido en el RUPD con su grupo familiar.

² Folios 17-27

4. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

4.1 La asesora jurídica y apoderada judicial de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se opuso al fallo emitido por la juez del conocimiento y basa su disenso en los siguientes aspectos:

- (i) Dijo que el a quo ordenó que se le informara al accionante sobre la fecha de entrega de la prórroga de ayuda humanitaria de forma inmediata desconociendo el principio de la igualdad, además de lo expuesto en reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional en especial la sentencia T-496 de 2007, donde se manifestó que no es de recibo que mediante un fallo de tutela se ordene alterar los turnos asignados, con el fin de recibir esa subvención o dar respuesta a derechos de petición de una entidad como Acción Social, la cual afronta problemas de eficiencia estructurales lo que implicaría una clara vulneración al derecho a la igualdad respecto de los peticionarios que han tenido igual derecho y presentaron su solicitud con anterioridad a la del tutelante pero que no acudieron a la acción de amparo.
- (ii) Advera que la ayuda humanitaria no es indefinida, automática ni permanente y que debe ser verificada la persistencia del estado de vulnerabilidad. Aclara que la ampliación de ese subsidio es excepcional y se aplica exclusivamente a personas incluidas en RUPD, siempre que se encuentren en circunstancias de indefensión. Sobre este punto la a quo desconoció lo planteado en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, al ordenar la entrega de la subvención sin el cumplimiento del turno asignado,
- (iii) Otro aspecto bien importante es el desconocimiento del principio de anualidad presupuestal. Informa que cualquier entrega de componentes de ayuda humanitaria implica una afectación al presupuesto de la entidad y se debe aplicar expresamente lo consagrado en los artículos 346 y 347 de la Carta Política.
- (iv) Con lo dispuesto en precedencia considera que la orden proferida por el despacho, respecto de la entrega de forma inmediata de la ayuda humanitaria, desconoce el principio constitucional de la anualidad presupuestal, pues no tiene en cuenta la existencia y disponibilidad actuales de recursos, lo que desnaturaliza los conceptos de presupuesto, gestión y planeación administrativa.
- (v) Por lo expuesto solicita de esta Sala, revocar el fallo de tutela proferido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito Para Adolescentes con Función de Conocimiento de esta ciudad, por carecer de fundamentos fácticos y

jurídicos que permitan deducir vulneración o amenaza a los derechos fundamentales del accionante.

5. CONSIDERACIONES DE LA SALA

5.1 Esta Sala es competente para conocer de la presente acción, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 reglamentario del artículo 86 de la C.N.

5.2 La Constitución Política Colombiana consagró la acción de tutela en el Art. 86 como un derecho que tiene toda persona para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección *inmediata* de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o de particulares en su caso, protección que consistirá en una orden para que aquel respecto de quien se solicita la tutela, actúe o se abstenga de hacerlo, fallo que será de inmediato cumplimiento; pero esta acción solo es procedente cuando el afectado *no disponga de otro medio de defensa judicial*, salvo que ella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

5.3- Problema jurídico y solución

Le corresponde determinar a esta Corporación, si la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional 'Acción Social' ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el promotor de la tutela, de suerte que proceda la confirmación de la decisión, o si por el contrario, su proceder ha observado los parámetros constitucionales, en cuyo evento se dispondrá la abrogación de la determinación censurada.

5.4 Las decisiones que en este sentido se adopten en sede de tutela, tienen por finalidad amparar individualmente a las personas que forzosamente han sido desplazadas por el fenómeno de la violencia, para incluirlas dentro de los programas adoptados por el Gobierno Nacional a efecto de lograr igualdad de condiciones y oportunidades entre los asociados, y de propender a que satisfagan progresivamente las necesidades básicas que contribuyan a una subsistencia en condiciones dignas.³

El tema de la población desplazada en Colombia, ha sido debatido ampliamente por el Tribunal Constitucional, por la especial protección de que gozan quienes padecen este flagelo, como consecuencia de la condición de marginalidad y extrema vulnerabilidad.

³ - Sala Cuarta de Revisión - Sentencia T-038/09 MP Rodrigo Escobar Gil

“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”.

5.5 Al respecto la jurisprudencia ha señalado que este mecanismo subsidiario es el medio idóneo y eficaz para la protección urgente de los derechos fundamentales,⁴ de quienes se encuentran en situación de desplazamiento.

5.6 La asistencia humanitaria de emergencia que se le suministra a los desplazados por parte de la Agencia Presidencial Acción Social, tiene la finalidad de brindar a la población víctima de la conducta desplegada por organizaciones al margen legal o por otras causas, los auxilios necesarios para compensar, de alguna manera, sus necesidades básicas en cuanto a alojamiento, alimentación, salud, etc., como lo ha sostenido de manera reiterada la doctrina de la Corte Constitucional.

En ese sentido, el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, sección 4, dispone lo siguiente:

“De la Atención Humanitaria de Emergencia. Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.”

En principio dicha ayuda se debe entregar de manera temporal, como se desprende del párrafo del artículo en mención, que dice:

⁴ 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.

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

5.6.1 Posteriormente, mediante la expedición del Decreto 2569 de 2000, se dejó claro que dicho límite no era taxativo, en caso de considerarse la necesidad de prorrogar por igual término las ayudas, al respecto indica la norma:

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

Al respecto, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha indicado:

"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.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la [Ley 387 de 1997](#)."⁵

5.6.2 De lo anotado se desprende que la asistencia humanitaria puede ser prorrogada, hasta tanto el afectado se encuentre en condiciones de asumir su propia subsistencia. En ese sentido, la Corte Constitucional hizo referencia a la existencia de dos clases de personas que por sus condiciones especiales de desplazamiento, podían ser cobijadas por una extensión en la asistencia humanitaria, como se dijo en la sentencia T-869 de 2008. M.P. Dr. Mauricio González Cuervo:

⁵Sentencia C-278 de 2004. M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

"... Este grupo de personas está compuesto por: i) desplazados que se encuentran bajo situación de urgencia manifiesta o ii) aquellos que carezcan de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como el caso de niños sin acudientes, personas de la tercera edad que por su avanzada edad o su delicado estado de salud resulta imposible que puedan generar sus propios ingresos o madres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo al cuidado de niños menores o adultos mayores⁶. En este sentido la Corte ha señalado que:

"[aunque] se le ha manifestado al accionante que se va a estudiar su caso para efectos de suministrarle ayuda humanitaria, aún ésta no se le ha brindado en su totalidad. Se ha desconocido que el peticionario es una persona de 61 años y que su núcleo familiar está conformado por personas que pertenecen a la tercera edad, quienes podrían encontrarse en situación de urgencia manifiesta, pero que en todo caso -como lo ha afirmado la Corte- por razón de su avanzada edad o por su condición de salud, no están en capacidad de generar ingresos. Por ese motivo se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria que requieran para su subsistencia digna hasta que tal circunstancia sea superada o hasta que estén en posibilidad de cubrir su propio sustento⁷."

De lo expuesto anteriormente esta Sala concluye que a pesar de las restricciones presupuestales y orgánicas, la ayuda humanitaria que proporciona Acción Social, como desarrollo del derecho fundamental al mínimo vital y a la dignidad humana, debe ser garantizada plenamente por el Estado colombiano con el fin de lograr que la población sometida al impacto del desplazamiento, puede subsanar las condiciones tan precarias que la rodean.

En este sentido, se debe reiterar lo establecido ya por esta Corte frente a la procedencia de la acción de tutela en estos casos. Es claro que la asistencia debe respetar de forma rigurosa el orden cronológico definido para la entrega de la ayuda, aunque excepcionalmente podrá autorizarse una atención prioritaria cuando se constate que exista una situación de urgencia manifiesta. Sin embargo, esto no puede convertirse en un pretexto para omitir el deber de informarle al desplazado sobre una fecha cierta para la entrega de la asistencia, siguiendo parámetros de oportunidad y razonabilidad que le permitan conocer oportunamente sobre la entrega de los recursos."

⁶ Ver sentencias T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Sentencia T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.⁷ Ver sentencias T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Sentencia T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño

5.7 En el caso concreto, tenemos que el ciudadano **CÉSAR AGUSTO MOSQUERA RAMÍREZ**, dice estar incluido, en el registro único de población desplazada RUPD y por ello fue beneficiado con la ayuda humanitaria.

En lo concerniente a este beneficio económico el mismo accionante en la tutela dijo que Acción Social, le ha desembolsado en varias ocasiones la subvención, pero que no recuerda cuando fue la última, sólo se le asignó un turno sin que se le mencionara la fecha de pago de esa ayuda.

5.7.1 La Colegiatura debe tener en cuenta el documento mediante el cual la entidad accionada suministró la información respecto de los registros que figuran allí acerca de la atención que se le ha suministrado al actor. En primer lugar se destaca que fue inscrito desde el 24 de enero de 2001, con su grupo familiar a quienes se les asignó y entregó una serie de ayudas entre otras (29/12/08 \$215.000; 30/05/08 \$305.000; 16/10/09 \$645.000; 14/08/09 \$215.000; 12/02/10 \$645.000)⁸.

5.7.2 Con base en ese documento que proviene de un servidor público, podemos concluir que al señor **MOSQUERA RAMÍREZ** se le ha brindado orientación y ayuda para su estabilización socio económica y además se advierte, que es una persona joven, (39 años)⁹ y que no padece de ninguna enfermedad. A su vez no se avizora que se encuentre dentro de las condiciones referidas en la sentencia T-869 de 2008, es decir que haga parte del grupo de la tercera edad, o deba dedicar todo su tiempo al cuidado de niños menores o de adultos mayores.

5.7.3 Los argumentos expuestos, permiten concluir que en el asunto sometido a valoración de la Sala no se conjugan los presupuestos suficientes para predicar que la vulneración de los derechos del ciudadano **CÉSAR AGUSTO MOSQUERA RAMÍREZ** se ha perpetuado y tampoco que la no entrega inmediata de la ayuda solicitada pueda contribuir a la afectación de sus derechos fundamentales, porque como ya se ha advertido, la aquí demandada no ha sido indiferente a sus peticiones.

Se debe tener en cuenta que el fallo de primera instancia no ordenó el pago inmediato de la prórroga de la ayuda humanitaria, sino que se informara al actor sobre la fecha en que se realizará el desembolso, para lo cual se debe examinar el estado de vulnerabilidad del actor conforme a lo expuesto por Acción Social al responder la tutela por lo cual se hace necesario confirmar el fallo impugnado, en la medida en que la argumentación de la entidad accionada no guarda relación con ordenado en el numeral 3º del fallo de tutela, situación que se explica, ya que Acción Social suele utilizar un mismo formato al impugnar los fallos de tutela, sin tener en cuenta las particularidades de cada caso. Así las cosas al ordenarse que se informe al actor de la

⁸ Folios 11 vto

⁹ Folio 4 cédula de ciudadanía -fecha de nacimiento 18 de marzo de 1972-

fecha en que se hará efectiva la prórroga se cumple con el precedente establecido en la sentencia T-869 de 2008, citada en el ítem 5.6.2 de esta providencia.

5.8. Además hay que hacer mención de las reglas jurisprudenciales establecidas para la entrega de ayuda humanitaria a las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, que han sido fijadas por la Corte Constitucional así:

" Sobre la entrega de la ayuda humanitaria, esta Corporación ha indicado que dicha ayuda hace parte del catálogo de derechos básicos de la población desplazada, constituyendo una manifestación del derecho fundamental al mínimo vital, ya que el fin constitucional que persigue dicha actividad es brindar aquellos mínimos necesarios para apaciguar las necesidades más apremiantes de la población desplazada. Sobre el alcance del concepto de la asistencia humanitaria la Corte ha establecido lo siguiente:

"El principio 18 de los Principios del Desplazamiento Forzado Interno precisa el alcance de la asistencia humanitaria. Sobre este Principio, el anexo 3 de la sentencia T-025/04 indicó: Al respecto la Corte señaló: "El derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que "las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales." (...)También se dispone que las autoridades deban realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia Humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia Humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno"¹⁰.

5.9 Así las cosas, esta Sala comparte los argumentos expuestos por el *a quo* en el sentido que Acción Social debe informarle al accionante sobre la fecha cierta en la cual se realizará el desembolso de la prórroga ya concedida y a la que le fue asignado el turno No. 3D-43928 por lo cual se confirmará el fallo recurrido en ese aspecto.

¹⁰ Sentencia T-496 de 2007, MP: Jaime Córdoba Triviño.

5.10 En virtud del principio de limitación de la doble instancia, la Sala no hará ningún pronunciamiento sobre lo ordenado en el numeral 1º del fallo impugnado, que protegió el derecho de petición del accionante ya que Acción Social no hizo ninguna manifestación referente a ese acápite de la sentencia.

DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Sala No. 3 de Asuntos Penales Para Adolescentes, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución.

FALLA

PRIMERO: SE CONFIRMA la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento, en cuanto fue materia de impugnación.

SEGUNDO: Por secretaría se remitirá el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ
Magistrado

GONZALO FLÓREZ MORENO
Magistrado

CLAUDIA MARIA ARCILA
Magistrada