

REPÚBLICA DE COLOMBIA



CORTE CONSTITUCIONAL

AUTO

Referencia: Expedientes T-1470850 y T-1473722, T-1474643, T-1474644, T-1474645, T-1475533, T-1475534, T-1475535, T-1475536, T-1475537, T-1475538, T-1475539, T-1475542, T-1475600, T-1476759, T-1477236, T-1477238 (acumulados); y T-1.480.304 y T-1.485.338, T-1.485.339, T-1.485.340, T-1.485.341, T-1.485.342, T-1.485.343, T-1.485.344, T-1.485.345, T-1.485.346, T-1.485.347, T-1.485.348, T-1.485.349 (acumulados)

Magistrado Ponente:

MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de enero de dos mil siete (2007).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño y Rodrigo Escobar Gil, con fundamento en sus competencias constitucionales y legales, y

CONSIDERANDO

1. Que las ciudadanas y ciudadanos Guillermina Castro Morales, Maria Fanny Quiceno, Yarlet Baldovino Fuentes, Yaneth Orsini Sánchez, Leonith Eduardo Salcedo Cantillo, Braulio Zapata Cardona, Ibis Miranda Acuña, Ingrid Yohana Parra, Edilma Robles Torres, Niris Miranda Pérez, Paola Mejía Tapia, Tania Patricia Morón Velásquez, Magdalena Daza Camacho, Margarita Londoño Ruiz, Héctor Parra Durán vs. Acción Social, Ayda Vanegas Blanco, Yulieth Clara Amaya Rosado, Emélida Rosa Durán Sánchez, Eder Navarro, Leydis María Mejía García, Margoth Durán Pérez, Cecilia Esther Armenta Sánchez, Catalina Esther Pérez Peláez, Jhon Farid López Carrillo, Hernán Hidalgo Rodríguez, Aidé Ramírez, Odulia Ramírez, Francisco Plata García, Ciro Alberto Vergel Hernández, Marelvis Orozco Campo,¹ víctimas de desplazamiento forzado, interpusieron acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción

¹ Los números de expedientes, nombres de los accionantes y su ubicación se encuentran detallados en la tabla anexa el presente Auto.

Social, por considerar que esta entidad había vulnerado sus derechos como víctimas de desplazamiento forzado interno.

2. Que la mayor parte de los accionantes se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada a partir del año 2004 y se encuentran ubicados actualmente en las ciudades de Valledupar, Medellín y Bugalagrande.
3. Que varios de los accionantes alegan que a pesar de encontrarse inscritos en el Registro Único de Población Desplazada no han recibido de Acción Social las ayudas a que tiene derecho la población desplazada.
4. Que en algunos de los expedientes Acción Social reconoce no sólo que los accionantes y sus núcleos familiares se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada sino que además no han recibido las ayudas, en particular ni la ayuda inmediata ni la ayuda humanitaria de emergencia, y no obstante dicho reconocimiento, reitera que no es responsable de la entrega de las ayudas debido a que no es un ente ejecutor.
5. Que en ninguno de los expedientes existe evidencia de que las ayudas hayan sido entregadas o de que Acción Social haya adoptado los correctivos necesarios para que dichas ayudas sean efectivamente entregadas.
6. Que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento interno en el país, e impartió una serie de órdenes complejas dirigidas a varias autoridades de los niveles nacional y territorial, encaminadas a superar dicha situación, dentro de las cuales se encuentra Acción Social.
7. Que la Corte Constitucional profirió los Autos Nos. 176, 177 y 178 de 2005, 218 y 266 de 2006 en los cuales revisó el grado de cumplimiento de las órdenes proferidas en la sentencia T-025/04 para proteger los niveles mínimos de satisfacción de los derechos fundamentales de la población en estado de desplazamiento, y como consecuencia de ello Acción Social ha presentado informes periódicos a través de los cuales ha señalado que ha adoptado correctivos adecuados para garantizar que la población desplazada reciba la ayuda humanitaria de emergencia y las demás ayudas a que tienen derecho.
8. Que en el informe común de cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y de los Autos Nos. 176, 177 y 178 de 2005, y 218 de 2006 presentado por el Gobierno Nacional el 13 de septiembre de 2006, Acción Social informó avances significativos en la entrega de ayuda humanitaria de emergencia y en atención integral a la población desplazada y resaltó lo siguiente:

Desde mediados de 2002 Acción Social (antigua RSS) diseñó una estrategia de contratación de operadores de atención humanitaria bajo el esquema de

administración delegada de recursos, consistente en prestar atención humanitaria, oportuna y de calidad en ciudades con alta recepción de Población Desplazada. También se utilizó la estrategia de Proveedor Nacional y Cajas Menores y en algunos casos, se prestó la atención humanitaria a través de esquemas de coordinación con entidades de cooperación internacional. En este período se presentaron dificultades en la entrega de atención humanitaria de emergencia debido a la alta movilidad y dispersión por factores de seguridad de la población, dificultades tecnológicas para el cargue de las ayudas entregadas y falta de implementación de procedimientos expeditos y herramientas que permitieran el seguimiento.

En el año 2004 se da una ampliación de cobertura mediante el convenio 445 suscrito con la Secretaría del Convenio Andrés Bello- SECAB, se implementaron los planes de contingencia para la atención de los desplazamientos masivos y se consolidaron alianzas de cooperación internacional a través de entidades como el Comité Internacional de la Cruz Roja -CICR, Save the Children, Médicos Sin Fronteras, la Fundación panamericana para el Desarrollo-FUPAD, la Cooperative Housing Foundation-CHF, Programa Mundial de Alimentos-PMA, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados-ACNUR, Organización Internacional para las Migraciones-OIM, Oficina Humanitaria de la Unión Europea-ECHO y El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia-UNICEF.

CHF Internacional, desarrolló Programas de Asistencia Humanitaria y Asistencia Económica para Población en Situación de Desplazamiento en acción coordinada con la Red de Solidaridad Social - RSS hoy Acción Social, desde el año 2001 en algunas zonas del territorio nacional. Sus ejecuciones mostraron elementos adicionales como beneficio agregado a la atención que se venía dando: "Acompañamiento Psicosocial y Desarrollo Humano".

Teniendo en cuenta que en su momento para la RSS (hoy Acción Social) se hizo evidente que estos componentes apuntaban a brindar una mejor atención a la población, que ésta se acercaba a la integralidad y permitía dar una respuesta más acertada a los requerimientos de la ley 387 de 1997 y lo señalado por la T-025 y sus diferentes Autos, se consideró pertinente suscribir un convenio de cooperación y cofinanciación, teniendo además como soporte, el decreto 2569 de 2002 y el decreto 250 de 2005 que permiten celebrar convenios con entidades no gubernamentales, entidades del sector privado y organizaciones internacionales para la prestación de la atención humanitaria de emergencia y gestionar la consecución de recursos de cooperación nacional e internacional para el efecto.

Teniendo en cuenta que ambas entidades, Acción Social y CHF comparten la misma visión en la atención a la población en situación de desplazamiento, se suscribe inicialmente el convenio 033/05. Los criterios operativos fueron construidos de manera conjunta (...) entre CHF y la Subdirección de Atención a Población Desplazada de la Acción Social antes RSS, buscando formalizar los procesos y los criterios a tener en cuenta para la atención.

Reconociendo los resultados satisfactorios derivados de la atención integral, que da un nuevo enfoque y un cambio significativo en el programa a través de la construcción del plan de vida de los beneficiarios, el énfasis en la orientación ocupacional además de la atención de 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, se vio la necesidad de suscribir un nuevo convenio, el 022/06. Actualmente se atiende en 30 ciudades del territorio nacional.

El salto cualitativo en la atención humanitaria iniciado en el año 2.005 muestra que entre junio de 2005 y agosto de 2006 se han atendido por operador, 33.338 familias². Todas ellas han construido o están en proceso de construcción de su plan de vida, donde cada uno de los beneficiarios y su grupo familiar plasman las alternativas y posibilidades identificadas en el corto y mediano plazo y en donde se utilizan espacios de reflexión para su camino futuro individual, familiar, social y ocupacional.

(...)

Los esfuerzos y el avance realizando durante este año 2006 en la medición de la Asistencia Humanitaria, responden además a los requerimientos de la T-025 y el Auto 178. Se ha adelantado sustancialmente en la construcción de metodologías, procedimientos, nueva plataforma de información y planes para llevar a cabo acciones correctivas en cuanto al seguimiento de tipo virtual, telefónico y en terreno que han permitido contar con toda la información y el estado de cada paso del proceso de atención. De acuerdo con los avances anteriores, Acción Social recibió la certificación del proceso de atención humanitaria bajo la norma de calidad NTC- ISO 9001:2000 el pasado 8 de agosto de 2.006.

Esta implementación del sistema de gestión de calidad ha permitido la medición, que antes no se tenía, de la eficacia y oportunidad de la atención entregada. Es por eso, que este tipo de indicadores solo existen a partir de enero de 2006. Estas mediciones dejan ver que a través de las cinco estrategias de atención humanitaria de emergencia arriba mencionadas se ha brindado asistencia humanitaria de emergencia a cerca del 60% de las familias incluidas entre enero y julio de 2006. De estas familias, 82% fueron atendidas en máximo 60 días o antes. Es decir, es el tiempo que transcurre entre la inclusión en el RUPD y la primera entrega. Los momentos en donde se ha identificado que se presentan las demoras son, entre la inclusión en el sistema y la remisión y entre la remisión y la ubicación de algunas familias. Para el primer caso se estableció que una persona del operador estuviera presente en la UAO de manera que se agilice la remisión; esto ha comenzado a mostrar resultados; para el segundo caso, se han impartido instrucciones para que se pueda contar con varios datos adicionales con el fin de ubicar más prontamente a la población; por ejemplo, con teléfonos de vecinos, con dirección de familiares que vivan cerca, etc. Una vez los operadores reciben la remisión de familias por las Unidades Territoriales, el compromiso asumido es responder de manera oportuna y eficaz a las necesidades físicas y emocionales más apremiantes que tienen las personas y/o familias en situación de desplazamiento. Dentro del marco de la integralidad, los beneficiarios son atendidos de manera inmediata en lo que concierne al acompañamiento psicosocial y máximo en un lapso no superior a cinco días, se hace entrega de kits alimentarios y no alimentarios.

² A través de los operadores por los convenios con CHF se atiende en Cartagena, Santa Marta, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Bogotá, Soacha y otros municipios cercanos, Valledupar, Ibagué, Neiva, Armenia, Cartago, Pereira, Manizales, Medellín, Sincelejo, Cúcuta, Villavicencio, Florencia, Pasto, Riohacha, Mocoa, Puerto Asís, Buenaventura, Arauca, Barrancabermeja, San José del Guaviare, Apartadó, Montería y Popayán.

9. Que a pesar de que en los informes periódicos presentados por Acción Social en cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004 y de sus Autos subsiguientes, esta entidad resalta el mejoramiento en la atención de la población desplazada a través de acciones encaminadas a garantizar el derecho a la subsistencia mínima de la población desplazada en todo el país, y describe acciones puntuales a favor de la población ubicada en las ciudades de Valledupar, Medellín y Bugalagrande, los hechos resaltados por los accionantes en los procesos de la referencia muestran una realidad diferente.

10. Que si bien en los expedientes de la referencia se plantean problemas jurídicos adicionales a la falta de entrega de las ayudas, los cuales deberán ser resueltos por la Sala Tercera de Revisión en la sentencia, dada la declaratoria del estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno y teniendo en cuenta la precaria situación que enfrentan los accionantes y sus familias en el asunto bajo estudio, es urgente adoptar medidas provisionales a fin de que no se agrave la situación que enfrentan.

11. Que de acuerdo con el artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, el juez de tutela puede tomar aquellas medidas provisionales necesarias para proteger un derecho fundamental, entre ellas la de “ordenar lo que considere procedente para proteger los derechos y no hacer ilusorio el efecto de un eventual fallo a favor del solicitante”, cuando el funcionario judicial “expresamente lo considere necesario y urgente”. Según ha explicado esta Corporación, mediante las medidas provisionales se busca evitar que la amenaza contra el derecho fundamental se convierta en violación, o que habiéndose constatado la existencia de una violación, ésta se torne más gravosa.³

12. Que mientras se adopta una decisión definitiva en el proceso de la referencia debe ordenarse al Director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, así como a sus delegados responsables de la atención a la población desplazada ubicada en Medellín, Valledupar y Bugalagrande, que dentro de las 24 horas siguientes a la comunicación del presente Auto, adopten, si aún no lo han hecho, las medidas necesarias para garantizar el derecho a la subsistencia mínima de los accionantes y sus familias, incluida la entrega efectiva de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia.

13. Que, igualmente, dado que Acción Social ha determinado que la entrega a la población desplazada de la ayuda inmediata y de la ayuda humanitaria de emergencia se haga a través de operadores seleccionados por esa entidad, dada la responsabilidad *in vigilando* que eventualmente le podría caber, ésta debe verificar los motivos por los cuales los accionantes no recibieron dichas ayudas oportunamente, y adoptar los correctivos necesarios para que dichas anomalías no se sigan presentando hacia el futuro. Esta medida es *necesaria y urgente* para que no se agrave la situación de la población desplazada ubicada en las zonas donde se encuentran los accionantes, y evitar que se interpongan

³ Al respecto se pueden consultar, entre otros, los Autos A-040a de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett) y A-049 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz).

nuevas acciones de tutelas por hechos similares a los planteados en el presente proceso.

14. Que dada la persistencia del estado de cosas inconstitucional en que se encuentra la población desplazada, la manifestación de algunos tutelantes en el sentido de que no han recibido la asistencia inmediata ni la ayuda humanitaria de emergencia, hace imperioso verificar la situación de todos los desplazados de los municipios donde están ubicados los tutelantes.

15. Que es pertinente para determinar si los desplazados en dichos municipios están gozando de su derecho a la subsistencia mínima, recibir un informe del director de Acción Social sobre lo ordenado en el presente auto, para lo cual se concederá un término de 10 días.

RESUELVE

Primero.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, ORDENAR al Director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, así como a quienes Acción Social les ha confiado la responsabilidad de la atención a la población desplazada ubicada en Medellín, Valledupar y Bugalagrande, que dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación del presente Auto, adopten, si aún no lo han hecho, las medidas necesarias para garantizar el goce efectivo del derecho a la subsistencia mínima de los accionantes y sus familias, incluida la entrega efectiva de la ayuda inmediata y la ayuda humanitaria de emergencia a cada uno de los desplazados en dichos municipios.

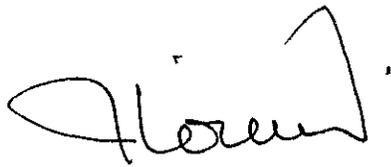
Segundo.- En virtud de lo dispuesto en el artículo 7 del Decreto 2591 de 1991, ORDENAR al Director de Acción Social, Luis Alfonso Hoyos, que verifique los motivos por los cuales algunos desplazados en dichos municipios no recibieron tales ayudas oportunamente de parte de los operadores responsables, y adopte los correctivos necesarios para que las anomalías no se sigan presentando hacia el futuro, de lo cual informará a la Corte en el término de 10 días.

Tercero.- Comunicar este auto al Procurador General de la Nación y al Defensor del Pueblo para lo de su competencia.

Comuníquese y cúmplase.



MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA
Magistrado



JAIME CORDOBA TRIVIÑO
Magistrado



RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado



MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ
Secretaria General