

## **AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA – Mujeres desplazadas / AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A MUJER DESPLAZADA – Presunciones**

En relación con el reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y las condiciones bajo las cuales la misma debe concederse a las mujeres en situación de desplazamiento, es de especial importancia el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, que en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, ordenó la creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres, y estableció 2 presunciones constitucionales en amparo de sus derechos fundamentales. En el presente caso, la Sala estima pertinente tener en qué consisten las referidas presunciones, en especial la relacionada con la atención humanitaria de emergencia, como quiera que la petente en el escrito de tutela y en la impugnación interpuesta sustenta sus pretensiones en lo resuelto por la Corte Constitucional en el auto antes señalado. Para tal efecto, a continuación se transcriben los apartes más relevantes del Auto 092 de 2008 del Tribunal Constitucional sobre las mencionadas presunciones: “Finalmente, de manera paralela a la creación e implementación de los programas referidos, 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: V.C.1. 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. En virtud de esta presunción, es un deber oficioso de los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas el presumir que se encuentran en la situación de vulnerabilidad e indefensión acentuadas que se han descrito en el presente Auto, y proceder a una valoración oficiosa e integral de su situación con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales; igualmente, en virtud de esta presunción, no le es dable a los funcionarios de Acción Social imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas en el país. También en aplicación de esta presunción, las autoridades están en el deber de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas que buscan su ayuda puedan acceder en forma expedita a los distintos programas que se habrán de crear para la protección de sus

derechos. V.C.2. La presunción constitucional de prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas, que implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga. Se entenderá que las condiciones de autosuficiencia integral se han materializado en casos particulares, cuando se haya superado el nivel de pobreza y se hayan reunido las demás condiciones que permiten concluir que dicha ayuda humanitaria de emergencia ha dejado de ser necesaria porque la persona y su familia han pasado a la etapa de estabilización socioeconómica, de conformidad con la sentencia C-278/07 y la sentencia T-025 de 2004.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la ayuda humanitaria de emergencia a las mujeres desplazadas: Corte Constitucional, sentencia T-589 de 2009, MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; Auto 092 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

**AYUDA A DESPLAZADOS – Debe solicitarse ante Acción Social / ACCION DE TUTELA – No es un mecanismo para pretermir trámites y procedimientos legales / MUJER DESPLAZADA – Acción Social debe brindarle asesoría. Protección constitucional reforzada**

Como no se observa que la petente haya adelantado ante las entidades demandadas las reclamaciones pertinentes frente a las prestaciones o ayudas que solicita por vía de la acción de tutela, no es posible establecer si a aquéllas han vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales, so pena de desnaturalizar la acción de tutela y convertirla en un mecanismo para pretermir los trámites y procedimientos legalmente previstos para la obtención de los beneficios que se reclaman, que buscan garantizar una metodología a través de la cual las respectivas entidades puedan conocer y atender directamente las solicitudes elevadas, y no que se les ordene mediante un proceso judicial atender las mismas cuando ni siquiera se les ha brindado la oportunidad de conocer su contenido y evaluar la situación particular del peticionario, en detrimento de sus derechos a la defensa y al debido proceso. No obstante lo anterior, no desconoce la Sala que si bien la accionante no acredita haber solicitado todas y cada una de las ayudas pretendidas mediante la acción de tutela, respecto a la atención en salud, sí es posible inferir que ha realizado el trámite correspondiente, porque de

acuerdo a la información recopilada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, la tutelista se encuentra afiliada al Régimen Subsidiado de Salud, motivo por el cual respecto de este derecho no se evidencia vulneración o amenaza alguna. Con las consideraciones hasta aquí expuestas no se pretende desconocer la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, motivo por el cual en atención a que la accionante no ha hecho uso de las alternativas existentes para superar la situación de indefensión en que se encuentra, para que ésta y su núcleo familiar obtengan los recursos necesarios para lograr su propio sostenimiento, dentro de los cuales se destacan aquellas que desde una perspectiva de género la Corte Constitucional ordenó crear mediante el Auto 092 de 2008, estima la Sala necesario requerir a Acción Social como la entidad encargada de coordinar el referido sistema, para que asesore a la petente teniendo en cuenta las condiciones familiares, sociales, culturales y económicas que afronta, sobre los programas y beneficios a los cuales tiene derecho, y respecto a los trámites y requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos. Lo anterior, con el fin de garantizarle a la petente un margen de protección eficaz de sus derechos fundamentales que permita superar paulatinamente la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, y por ende, que el Estado cumpla con la obligación de brindarle la protección constitucional reforzada que necesita como mujer desplazada por la violencia, en los términos expuestos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2497 DE 2005 – ARTICULO 5 / DECRETO 2497 DE 2005 – ARTICULO 6

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la ayuda humanitaria de emergencia a las mujeres desplazadas: Corte Constitucional, Auto 092 de 2008, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

**REGISTRO UNICO DE POBLACION DESPLAZADA – La información debe corresponder a la realidad / HABEAS DATA – Vulneración al no encontrarse actualizado el Registro Único de la Población Desplazada. Connotación especial frente a personas desplazadas**

Advierte la Sala a partir de las declaraciones de la tutelista y la señora Clara Inés Medina Jaramillo, que éstas exponen situaciones de hecho que no corresponden a las consignadas en el referido registro, ya sea porque éste no está actualizado, se cometió un error al momento de ingresar la información, o porque alguna de ellas incurrió en una imprecisión. Independientemente de la razón por la cual no existe concordancia entre la

situación expuesta por la accionante y la consignada en el Registro Único de Población Desplazada, es indispensable que la información reportada en éste corresponda a la realidad, para que las ayudas que se otorgan a las personas incluidas en el mismo se asignen en la proporción que establece el ordenamiento jurídico, y por ende, se evite que algunos no reciban las ayudas a las cuales tienen derecho, o por el contrario, se haga incurrir en error a las autoridades que reconocen tales beneficios para obtener los mismos por partida doble. En ese orden de ideas, es indispensable que Acción Social actualice el Registro Único de Población Desplazada respecto a la situación en que se encuentra la accionante y su núcleo familiar, y por ende, que revise la información consignada en el mismo sobre la señora Clara Inés Medina Casanova, de manera tal que lo reportado en aquél corresponda a la realidad. Para tal efecto, estima la Sala que Acción Social en primer lugar debe considerar a la petente y a los menores que tiene a cargo, como miembros de un núcleo familiar distinto al de la señora Clara Inés Medina Casanova, teniendo en cuenta que las dos bajo la gravedad del juramento sostienen que viven en hogares distintos. En segundo lugar es necesario, que los niños que están bajo la protección de la accionante se incluyan en el referido registro, para que sean objeto de protección por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de lo contrario se pondrían en riesgo sus derechos fundamentales, que al tenor del artículo 44 constitucional tienen un carácter prevalente en nuestro ordenamiento jurídico, porque de no estar incluidos en dicho registro, tendrían dificultades para recibir los beneficios que les asisten por su condición de menores en situación de desplazamiento, y eventualmente no serían considerados a la hora de determinar el monto en que debe otorgarse la atención humanitaria de emergencia a su núcleo familiar. En relación con la situación antes descrita, estima la Sala que al no estar actualizado el Registro Único de Población Desplazada respecto de la situación de la accionante y su núcleo familiar, se amenaza el derecho de habeas data, que tratándose de personas en situación de desplazamiento adquiere una connotación especial, como la Corte Constitucional lo expone en el Auto 011 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho de habeas dato en personas en situación de desplazamiento: Corte Constitucional, Auto 011 de 2009, MP. Manuel José Cepeda Espinosa

**AYUDA HUMANITARIA DE EMERGENCIA A MUJER DESPLAZADA - Debe ser ininterrumpida, completa e integral**

Hechas las anteriores precisiones, que buscan garantizar la protección debida a la niñez y el derecho de habeas data, estima la Sala que al

considerarse en la providencia controvertida que Acción Social al haber entregado la ayuda humanitaria de emergencia a la madre de la petente, le ha brindado a ésta la protección integral de sus derechos fundamentales, particularmente de la vida digna y el mínimo vital que son los directamente relacionados con este componente de la asistencia integral a la población desplazada, no tiene en cuenta de un lado, la situación actual que invoca la tutelista (no convivir con la señora Clara Elisa Mediana Casanova y tener a cargo tres menores de edad), y de otro, que a favor de las mujeres en situación de desplazamiento, y aún más de las que son jefes de hogar, el reconocimiento y entrega de la ayuda humanitaria es ininterrumpido e integral, estos es, que se prorroga automáticamente a menos que se demuestre que las personas beneficiadas están en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y que incluye todos los elementos que legalmente se han establecido. Ahora bien, no desconoce la Sala que Acción Social no es responsable por el hecho que la accionante no haya informado (según lo probado en el proceso) sobre su condición de madre cabeza de familia con tres menores a cargo, y que en principio ésta debe acreditar tal situación ante la referida entidad de acuerdo al procedimiento establecido para tal efecto, que en síntesis, implica la actualización de la información que reposa en el Registro Único de Población Desplazada. Sin embargo, en atención a la condición de vulnerabilidad de la petente y de los menores que depende de ella, que necesitan medidas de protección reforzada en defensa de sus derechos fundamentales, la Sala estima que la acción de tutela se torna en el mecanismo idóneo y eficaz para que se supere la situación de riesgo en que se encuentran sus derechos a la vida digna y el mínimo vital, y por ende, para que se ordene entregar al núcleo familiar de la accionante la atención humanitaria de emergencia de forma integral, completa e ininterrumpida, en los términos expuestos en el numeral I de la parte considerativa de esta providencia, toda vez que aquélla es madre cabeza de familia en situación de desplazamiento.

**FUENTE FORMAL: DECRETO 2569 DE 2000 – ARTICULO 22**

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION “B”**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de junio de dos mil diez (2010).

**Radicación número: 18001-23-31-000-2010-00107-01(AC)**

**Actor: RUBY ELENA MEDINA**

**Demandado: MINISTERIO DE PROTECCION SOCIAL Y OTROS**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 10 de marzo de 2010, por medio de la cual el Tribunal Administrativo del Caquetá, negó el amparo solicitado.

### **ANTECEDENTES**

En ejercicio de la acción consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, Ruby Elena Medina, en nombre propio, acudió ante el Tribunal Administrativo del Caquetá, con el fin de solicitar la protección de los derechos a la dignidad humana, ayuda humanitaria de emergencia, estabilización socioeconómica, subsidio de vivienda, educación, reparación, proyecto productivo, ayudas para la equidad de la mujer, kit de vestuario, y a la salud, presuntamente vulnerados por los Ministerios de la Protección Social y Educación Nacional, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social), el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), la Alcaldía de Florencia y la Gobernación del Caquetá.

Solicita al juez de tutela, que en su favor y de sus tres hijos menores de edad, se reconozcan y otorguen las ayudas y planes de atención para la población desplazada en relación con los derechos invocados, teniendo en cuenta la especial situación en que se encuentra.

Lo anterior lo fundamentó en los siguientes hechos y consideraciones (Fls. 18-23):

Señala que el 23 de febrero de 1999 fue desplazada del Municipio de Milán del Departamento del Caquetá, por amenazas de grupos al margen de la Ley.

Afirma que es madre cabeza de familia, y que tiene a cargo a sus hijos de uno (1), ocho (8) y diez (10) años de edad.

Indica que por su condición de desplazada y jefe del hogar ha sido difícil obtener un trabajo, y que actualmente carece de los recursos económicos para atender sus necesidades básicas y las de su núcleo familiar.

Sostiene que en reiteradas oportunidades ha acudido infructuosamente a las entidades accionadas, especialmente a Acción Social, para que le presten la atención debida por la situación de desplazamiento en que se encuentra.

Relata que Acción Social le ha informado que después de un año de desplazamiento no puede reclamar las ayudas existentes, por lo que estima que se han desconocido los numerosos pronunciamientos de la Corte Constitucional<sup>1</sup>, que subrayan el derecho que tienen los desplazados a recibir toda la atención necesaria hasta que se establezcan socio - económicamente.

---

<sup>1</sup> Sobre el particular cita las sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2007, y los autos 006 de 2009 y 092 de 2008.

Argumenta que reúne las condiciones legal y jurisprudencialmente previstas para recibir hasta que logre su autosostenimiento la ayuda humanitaria de emergencia, motivo por el cual, al no brindarle la atención debida se vulneran los derechos invocados.

Añade que en su condición de madre cabeza de familia ha solicitado de manera verbal, con fundamento en el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, la ayuda humanitaria de alimentación, pero que las peticiones elevadas no han sido atendidas.

Solicita que en garantía de su derecho a la igualdad, se le brinde el mismo tratamiento que han recibido otras personas que se encuentran en una situación similar, y que han presentado acciones de tutela ante la Sección Primera del Consejo de Estado y la Sala Civil del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué.

### **LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia del 10 de marzo de 2010, el Tribunal Administrativo del Caquetá negó el amparo solicitado por las siguientes razones (Fls. 122-134):

Expone en qué forma la Ley 387 de 1997 y su Decreto Reglamentario 2569 de 2000, definen la condición de desplazados y los beneficios a los cuales éstos tienen derecho, dentro de los cuales destaca la atención humanitaria de emergencia, el retorno o restablecimiento y la estabilización socio-económica.

Indica que mediante el Decreto 1290 de 2008 se desarrolló la reparación administrativa para las víctimas de los grupos al margen de la ley.



Describe las funciones que desarrollan Acción Social, el INCORA, el Fondo Agropecuario de Garantías, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto de Fomento Industrial, el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el I.C.B.F., el Ministerio de Educación, las secretarías educación departamentales, municipales y distritales, el SENA y el FONVIVIENDA, dentro del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Señala que de acuerdo al informe rendido por Acción Social, la petente está registrada como desplazada dentro del grupo familiar de la señora Clara Elisa Medina Casanova, quien figura como jefe de hogar en el Registro Único de Población Desplazada desde el 20 de abril de 2009, y que esta familia el día 7 de enero de la presente anualidad fue beneficiaria de \$1.636.000 por concepto de la atención humanitaria de emergencia.

Destaca que por vía telefónica confirmó con la accionante, que su familia recibió la suma de dinero antes señalada.

Subraya que la atención humanitaria de emergencia reconocida el 7 de enero de 2010, fue otorgada a la señora Clara Elisa Medina Casanova, en virtud de una acción de tutela que ésta instauró ante el Juzgado Primero Penal del Circuito Especializado de Florencia, a través de la cual expuso que era madre cabeza de hogar, y que tenía a cargo a dos nietos y a su hija Ruby Elena Medina.

En virtud de la situación antes descrita sostiene, que la accionante no puede afirmar que se han vulnerado sus derechos fundamentales porque Acción Social supuestamente no le ha reconocido la atención humanitaria de

emergencia, cuando se ha establecido que pertenece al núcleo familiar de su señora madre.

Respecto de los menores Gabriela Valentina Quintero Jaramillo, Santiago Ospina Medina y María Isabella Quintero Medina, afirma que aunque la accionante indica que son sus hijos, sólo de uno de ellos se acredita tal condición, y que ninguno está inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.

Considera que si la accionante pretende que se le prorrogue la atención humanitaria de emergencia en su condición de madre cabeza de familia del hogar que dice haber conformado, debe acudir en primera instancia, y no mediante la acción de tutela, a Acción Social para solicitar la desvinculación del núcleo familiar de su señora madre, y la actualización de sus datos en el referido registro.

Adicionalmente afirma, que dentro del presente proceso no se encuentra acreditado que la accionante haya solicitado la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, que en todo caso sólo es procedente cuando se ha realizado el proceso de caracterización respectivo que permita establecer si persisten o no las condiciones de vulnerabilidad.

Informa que una vez revisado el Registro Único de Afiliaciones al Sistema de Información de la Protección Social, se evidencia que la petente es beneficiaria del Régimen Subsidiado de Salud, con afiliación activa a CAPRECOM EPS-S, y que ha recibido \$200.000 por su inclusión en el programa “Familias en Acción”, y \$1.200.000 como ayuda para microempresa dentro de los programas de equidad para la mujer.

Considera que no es factible predicar que a la accionante se le ha negado la atención humanitaria de emergencia, se le ha vulnerado su derecho a la salud o no se le ha tenido en cuenta en los programas de equidad para la mujer.

Con relación a las demás ayudas solicitadas, dentro de las cuales destaca la reparación por vía administrativa, indica que no se evidencia que la accionante haya adelantado ante las entidades competentes las gestiones respectivas para recibir éstas, y subraya que la población desplazada no puede limitarse a pedir de manera indefinida prórrogas de la atención humanitaria de emergencia, sin hacer uso de las alternativa de estabilización socioeconómica, toda vez esa actitud no contribuye a superar su situación de vulnerabilidad.

### **RAZONES DE LA IMPUGNACIÓN**

Mediante escritos del 11 y 24 de marzo del presente año, la accionante impugnó la sentencia antes descrita por las razones que a continuación se sintetizan (Fls. 156-157, 165-166):

Observa con asombro que Acción Social sostenga que hace parte del núcleo familiar de su señora madre, cuando realizó por separado ante una Unidad de Atención y Orientación a la Población en Condición de Desplazamiento (UAO) la declaración correspondiente, y a pesar que en reiteradas oportunidades ha solicitado que se reconozca su condición de madre cabeza de familia.

Como prueba de la condición antes señalada y la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, afirma que aporta copia de un crédito que adquirió del Banco Agrario antes de ser desplazada por la violencia.

Sostiene que en la sentencia controvertida no se consideró su condición de madre cabeza de familia, ni el margen de protección establecido en favor de sus derechos en la sentencia C-278 de 2007 de la Corte Constitucional.

Afirma que las ayudas humanitarias de emergencia que le han sido reconocidas, fueron entregadas antes que se proferiera la providencia antes señalada.

Considera que sí ha seguido el protocolo establecido para acceder a los beneficios reconocidos por su condición de desplazada, pero que en las oportunidades que se ha acercado a Acción Social, esta entidad no tiene en cuenta los derechos de petición que ha presentado verbalmente, y que siempre le informa que en el momento no existen ayudas disponibles.

Solicita que se le brinde el mismo tratamiento que han recibido las personas que en su misma situación han interpuesto acciones de tutela ante el Consejo de Estado.

### **ACTUACIÓN PROCESAL**

Previo a decidir la acción de tutela interpuesta, con el fin de esclarecer algunos de los hechos expuestos en el escrito de tutela, como la fecha desde la cual la accionante se encuentra en situación de desplazamiento, quiénes conforman su núcleo familiar, qué personas tiene a su cargo, y si aún convive

con la señora Clara Elisa Medina Casanova, mediante auto del 3 de mayo de 2010, se ofició a ésta y a la petente en los siguientes términos (Fls. 171-172):

“Por Secretaría, ofíciase a la señora Ruby Elena Medina, para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, y bajo la gravedad del juramento, informe sobre las siguientes situaciones:

1. A partir de qué fecha se encuentra en situación de desplazamiento.
2. Actualmente qué personas conforman su núcleo familiar, e indique el parentesco o relación que tiene con cada uno de ellos.
3. Si le ha informado a Acción Social sobre la existencia de sus hijos para que éstos sean incluidos en el Registro Único de Población Desplazada. En caso afirmativo, indique y de ser posible acredite con los documentos pertinentes, cuándo y mediante qué medio suministró tal información.
4. Por qué razón en el escrito de tutela afirma que es madre de la menor Gabriela Valentina Quintero y que vela por su sostenimiento, aunque ésta no tiene ninguno de sus apellidos.
5. Si se ha beneficiado con la prórroga de la atención humanitaria de emergencia reconocida a la señora Clara Elisa Medina Casanova, en el mes de enero de 2010.

En los mismos términos, ofíciase a la señora Clara Elisa Medina Casanova<sup>2</sup>, para que informe sobre las siguientes situaciones:

1. A partir de qué fecha se encuentra en situación de desplazamiento.
2. Actualmente qué personas conforman su núcleo familiar, e indique el parentesco o relación que tiene con cada uno de ellos.”

---

<sup>2</sup> A folios 79 y 84 del expediente, se evidencia una dirección de notificaciones de la señora Clara Elisa Medina Casanova.

En respuesta al requerimiento hecho la accionante indicó lo siguiente (Fls. 200-202):

1. Que se encuentra en situación de desplazamiento desde el 23 de febrero de 1999.
2. Que en la actualidad su núcleo familiar está conformado por sus hijos Santiago Ospina Medina y María Isabella Quintero Medina, y su sobrina Gabriela Valentina Quintero Jaramillo.
3. Indica que en varias oportunidades ha acudido a la Unidad de Atención y Orientación para solicitar la inscripción de sus hijos y sobrina en el Registro Único de Población Desplazada, pero que le han manifestado que su petición es improcedente porque los niños nacieron después de los hechos que dieron origen a la situación de desplazamiento, por lo que éstos no cumplen con los requisitos previstos en el artículo 1° de la Ley 387 de 1997.
4. Indica que la menor Gabriela Valentina es su sobrina y no su hija como se afirmó en el escrito de tutela, debido a un error en el que incurrió la persona que le ayudó a redactar el documento. Añade que vela por el sostenimiento de su sobrina hace tres años, por cuanto su hermana Ana Zenieda Jaramillo Medina vive en una zona alejada de la capital del Departamento del Caquetá, donde las condiciones de vida son difíciles y las posibilidades de estudio escasas.
5. Afirma que es madre cabeza de familia y que actualmente se dedica a la economía informal “vendiendo arepas”, y que los recursos que obtiene por esta labor son insuficientes para atender sus necesidades básicas, por lo que se encuentra en una situación apremiante.
6. Asevera que no ha recibido de su señora madre algún beneficio económico por concepto de la ayuda humanitaria de emergencia, toda vez que ésta tiene a cargo un hijo y cuatro nietos.

7. Aporta copia de su registro civil de nacimiento, el de su hermana Ana Zenieda Jaramillo Medina, y de los menores Santiago Ospina Medina, María Isabella Quintero Medina, y Gabriela Valentina Quintero Jaramillo (Fls. 203-207).

Por su parte la Señora Clara Elisa Medina Casanova, madre de la petente informó lo siguiente (Fls. 209-210):

1. Que se encuentra en situación de desplazamiento desde el 23 de febrero 1999.
2. Que su núcleo familiar está conformado por su hijo Reiner Medina, y sus nietos Ronald Alexander Medina, Alexandra Peña Trujillo, Clara Lizeth Rodríguez Medina, Andrea Camila Medina y Yair Orlando Medina.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **I. La ayuda humanitaria de emergencia y la mujer desplazada como un sujeto de protección constitucional reforzada.**

Considera la Sala pertinente traer a colación algunas consideraciones de la sentencia T-589 de 2009 de la Corte Constitucional, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, sobre la naturaleza y reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia por su estrecha relación con el derecho a la vida digna, y el margen de protección que el mismo brinda a las mujeres desplazadas dada su especial situación de vulnerabilidad.

“La atención humanitaria de emergencia -AHE-, en términos del artículo 20 del Decreto 2569 de 2000, pretende cubrir, de forma temporaria e inmediata, las necesidades básicas de alimentación, alojamiento, salud, atención psicológica, elementos de hábitat interno y salubridad pública de aquellas personas que han sido víctimas del desplazamiento.

La copiosa jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de este tema, ha señalado como una de sus principales características la inmediatez, de tal manera que una vez la persona desplazada declara los hechos que ocasionaron su desarraigo y la incluyen en el registro, la ayuda debe hacerse efectiva en el menor tiempo posible, pues de ella depende la subsistencia en condiciones dignas, tanto del afectado, como de su núcleo familiar *“el proceso de toma de declaración es un componente fundamental para avanzar en la garantía de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento, especialmente para el reconocimiento de su derecho a la personalidad jurídica. De la orientación que brinden los funcionarios encargados de la toma de la declaración depende i) el suministro completo y detallado de la información que –bajo el principio de confidencialidad- permitirá la inclusión del declarante y su núcleo familiar en el Sistema Único de Registro previa la oportuna y seria valoración de la declaración, ii) la identificación de los requerimientos y necesidades particulares de protección y atención en aspectos tan relevantes como la violencia sexual de la que en particular han sido víctimas las mujeres, y iii) la correspondencia entre el núcleo familiar incluido en el SUR y el número real y características de los miembros que conforman el hogar del declarante. // Este último aspecto resulta trascendental, relacionado particularmente con las garantías de los derechos de las mujeres en situación de desplazamiento forzado. Es muy frecuente que por falta de orientación, la persona que presenta la declaración incluya bajo la misma a todos los miembros de la familia que se desplazaron con ocasión de los mismos hechos, así estos no formen parte del núcleo familiar del declarante, y en muchos casos conformen núcleos familiares independientes. Cuando esto sucede, la oferta institucional en materia de atención humanitaria de emergencia, vivienda, proyectos productivos, etc., se entrega al declarante y no tiene en cuenta que en la declaración se haya registrado más de un núcleo familiar”<sup>3</sup>.*

En este orden de ideas, es claro que Acción Social no puede someter a las víctimas del desplazamiento forzado a una espera desproporcionada, de meses y hasta de años, máxime cuando su

---

<sup>3</sup> Auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Dr. Manuel José Cepeda.



vulnerabilidad las convierte en sujetos de protección reforzada que requieren la efectiva intervención del Estado para superar su situación.

En cuanto a la duración de la Atención Humanitaria de Emergencia, la Corte Constitucional en la **Sentencia C- 278<sup>4</sup> de 2007** declaró:

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

*“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.*

*“En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.*

***“Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por***

---

<sup>4</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007.

**otros tres (3) más”, del párrafo 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, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.”**

En la Sentencia T- 496 de 2007<sup>5</sup> se precisó los lineamientos que se deben seguir, frente a la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, los cuales se sintetizan así:

i) *“a pesar de las restricciones presupuestales y los recursos escasos, la ayuda humanitaria de emergencia, como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, debe ser garantizada por el Estado para que la población desplazada logre mitigar su apremiante situación;*

ii) *“la entrega de esta asistencia debe respetar de forma estricta el orden cronológico definido por Acción Social y sólo podrá hacerse entrega de forma prioritaria ante situaciones de urgencia manifiesta;*

iii) *“la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser evaluada en cada caso concreto, en especial cuando se trata **de adultos mayores o madres cabeza de familia que no cuentan con los recursos económicos para su sostenimiento;** y,*

iv) *“la entrega de la prórroga de la asistencia humanitaria debe realizarse según lo dispuesto en la sentencia C-278/07, es decir, hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento.”*

Para el caso de las mujeres cabeza de familia en condición de desplazadas, ésta Corporación ha enfatizado: **“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.”**<sup>6</sup>(Destacado fuera de texto).

---

<sup>5</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño, 29 de junio de 2007.

<sup>6</sup> Es de señalar que el **Auto 092 de 2008**, se estructuró en el estudio de 600 casos de mujeres víctimas de desplazamiento forzado en cuyo favor la Corte se pronunció. (Negrilla fuera de texto)

En relación con el reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y las condiciones bajo las cuales la misma debe concederse a las mujeres en situación de desplazamiento, es de especial importancia el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, que en el marco de la superación del estado de cosas inconstitucional declarado en la sentencia T-025 de 2004, ordenó la creación de 13 programas específicos para colmar los vacíos existentes en la política pública para la atención del desplazamiento forzado desde la perspectiva de las mujeres<sup>7</sup>, y estableció 2 presunciones constitucionales en amparo de sus derechos fundamentales. En el presente caso, la Sala estima pertinente tener en qué consisten las referidas presunciones, en especial la relacionada con la atención humanitaria de emergencia, como quiera que la petente en el escrito de tutela y en la impugnación interpuesta sustenta sus pretensiones en lo resuelto por la Corte Constitucional en el auto antes señalado.

---

<sup>7</sup> Según la mencionada providencia dichos programas son:

- a. El Programa de Prevención del Impacto de Género Desproporcionado del Desplazamiento, mediante la Prevención de los Riesgos Extraordinarios de Género en el marco del Conflicto Armado.
- b. El Programa de Prevención de la Violencia Sexual contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- c. El Programa de Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Comunitaria contra la Mujer Desplazada y de Atención Integral a sus Víctimas.
- d. El Programa de Promoción de la Salud de las Mujeres Desplazadas.
- e. El Programa de Apoyo a las Mujeres Desplazadas que son Jefes de Hogar, de Facilitación del Acceso a Oportunidades Laborales y Productivas y de Prevención de la Explotación Doméstica y Laboral de la Mujer Desplazada.
- f. El Programa de Apoyo Educativo para las Mujeres Desplazadas Mayores de 15 Años.
- g. El Programa de Facilitación del Acceso a la Propiedad de la Tierra por las Mujeres Desplazadas.
- h. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Indígenas Desplazadas
- i. El Programa de Protección de los Derechos de las Mujeres Afrodescendientes Desplazadas.
- j. El Programa de Promoción de la Participación de la Mujer Desplazada y de Prevención de la Violencia contra las Mujeres Desplazadas Líderes o que adquieren Visibilidad Pública por sus Labores de Promoción Social, Cívica o de los Derechos Humanos.
- k. El Programa de Garantía de los Derechos de las Mujeres Desplazadas como Víctimas del Conflicto Armado a la Justicia, la Verdad, la Reparación y la No Repetición.
- l. El Programa de Acompañamiento Psicosocial para Mujeres Desplazadas.
- m. El Programa de Eliminación de las Barreras de Acceso al Sistema de Protección por las Mujeres Desplazadas.”

Para tal efecto, a continuación se transcriben los apartes más relevantes del Auto 092 de 2008 del Tribunal Constitucional sobre las mencionadas presunciones:

“Finalmente, de manera paralela a la creación e implementación de los programas referidos, 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:

**V.C.1. 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.** En virtud de esta presunción, es un deber oficioso de los funcionarios encargados de velar por los derechos de las mujeres desplazadas el presumir que se encuentran en la situación de vulnerabilidad e indefensión acentuadas que se han descrito en el presente Auto, y proceder a una valoración oficiosa e integral de su situación con miras a detectar posibles violaciones de sus derechos constitucionales; igualmente, en virtud de esta presunción, no le es dable a los funcionarios de Acción Social imponer cargas administrativas o probatorias que no se compadezcan con la situación de vulnerabilidad e indefensión de las mujeres desplazadas en el país. También en aplicación de esta presunción, las autoridades están en el deber de realizar oficiosamente las remisiones, acompañamientos y orientaciones necesarios para que las mujeres desplazadas que buscan su ayuda puedan acceder en forma expedita a los distintos programas que se habrán de crear para la protección de sus derechos.

**V.C.2. La presunción constitucional de *prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia a favor de las mujeres desplazadas*, que implica que dicha ayuda debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, sin necesidad de programar o realizar visitas de verificación y asumiendo que se trata de personas en situación de vulnerabilidad extrema que justifica el otorgamiento de la prórroga, hasta el momento en que las autoridades comprueben que cada mujer individualmente**

**considerada ha logrado condiciones de autosuficiencia integral y en condiciones de dignidad, momento en el cual podrá procederse, mediante decisión motivada, a la suspensión de la prórroga.**

**Se entenderá que las condiciones de autosuficiencia integral se han materializado en casos particulares, cuando se haya superado el nivel de pobreza y se hayan reunido las demás condiciones que permiten concluir que dicha ayuda humanitaria de emergencia ha dejado de ser necesaria porque la persona y su familia han pasado a la etapa de estabilización socioeconómica, de conformidad con la sentencia C-278/07 y la sentencia T-025 de 2004.**

En ningún caso se podrá interpretar T-025 como excluyendo el vestido de todo el paquete; que tampoco se fraccione en el sentido de que lo que ya se haya recibido no se entrega. **Se prorroga la ayuda completa con todos los ingredientes de la ley.**

Es responsabilidad del director de **Acción Social** el disponer las actuaciones y procedimientos necesarios para que la totalidad de los funcionarios públicos que están encargados de atender los derechos de las mujeres desplazadas conozcan, comprendan y apliquen adecuadamente estas dos presunciones constitucionales; así se les ordenará en la presente providencia.” (El destacado es nuestro).

## **II. Análisis del caso en concreto.**

Al analizar el contenido del escrito de tutela, se advierte que la accionante pretende mediante la acción constitucional lo siguiente:

- El reconocimiento y entrega permanente de la atención humanitaria de emergencia por ser mujer desplazada, cabeza de familia que no está en condiciones de asumir su propio sostenimiento.
- La ayuda para la estabilización socio – económica.
- La prestación del servicio de salud.

- Recibir la reparación a que haya lugar por el hecho del desplazamiento.
- Su inclusión y la de su hija en los programas de equidad de la mujer.
- El kit de vestuario.
- Su inclusión en el proyecto productivo.
- El reconocimiento y entrega del subsidio de vivienda.
- La inclusión de los menores que tiene a cargo en los programas de educación.

Por su parte el Tribunal Administrativo del Caquetá considera, que es inexistente la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados, por cuanto no se evidencia que la petente haya solicitado los beneficios antes relacionados a las autoridades competentes, es beneficiaria del Régimen Subsidiado de Salud, recibió \$200.000. por su inclusión en el programa “Familias en Acción”, \$1.200.000. a título de ayuda para microempresa dentro de los programas de equidad para la mujer, y porque pertenece al núcleo familiar de su señora madre, que el 7 de enero de 2010 se le reconoció la suma de \$1.636.000 por concepto de la atención humanitaria de emergencia, en virtud de una acción de tutela que en su favor resolvió el Juzgado Primero Penal del Circuito de Especializado de Florencia.

Frente al reconocimiento que la accionante pretende a través de la acción constitucional se observa, que aparte de las afirmaciones que se hacen en el escrito de tutela sobre las solicitudes verbales que la petente ha elevado, no se evidencia que ésta haya solicitado a las entidades que conforman el Sistema de Atención Integral a la Población Desplazada, la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, su inclusión en los programas existentes para procurar su estabilización socio – económica, obtener la reparación de los perjuicios sufridos, el subsidio de vivienda, etc.

Por el contrario, el FONVIVIENDA en el informe rendido en el presente proceso sostiene (Fls. 106-115), que la accionante no se ha postulado a las convocatorias realizadas para el reconocimiento del subsidio de vivienda para la población desplazada, y el Ministerio de Educación Nacional (Fls. 158-160) y la Gobernación del Caquetá (Fl. 10. C. 2) afirman, que una vez revisadas sus bases de datos no se evidencia que la petente haya elevado alguna petición.

Los aspectos antes señalados son relevantes toda vez que en criterio de la Corte Constitucional, uno de los requisitos indispensables para la procedencia de la acción de tutela es la existencia de *“una actuación u omisión concreta y atribuible a una autoridad o a un particular, frente a la cual sea posible establecer la efectiva violación de los derechos fundamentales que se alegan como conculcados por el peticionario, de tal manera que sobre la base de actos u omisiones eventuales o presuntos que no se han concretado no es posible acudir al mecanismo de amparo constitucional, ya que ello resultaría violatorio del debido proceso de los sujetos pasivos de la acción, atentaría contra el principio de la seguridad jurídica y, en ciertos eventos, podría constituir un indebido ejercicio de la tutela, ya que se permitiría que el peticionario pretermitiera los trámites y procedimientos que señala el ordenamiento jurídico como los adecuados para la obtención de determinados objetivos específicos, para acudir directamente al mecanismo de amparo constitucional en procura de sus derechos.”*<sup>8</sup> (El destacado es nuestro).

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia T-013 de 2007. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

En ese orden de ideas, como no se observa que la petente haya adelantado ante las entidades demandadas las reclamaciones pertinentes frente a las prestaciones o ayudas que solicita por vía de la acción de tutela, no es posible establecer si a aquéllas han vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales, so pena de desnaturalizar la acción de tutela y convertirla en un mecanismo para pretermir los trámites y procedimientos legalmente previstos para la obtención de los beneficios que se reclaman, que buscan garantizar una metodología a través de la cual las respectivas entidades puedan conocer y atender directamente las solicitudes elevadas, y no que se les ordene mediante un proceso judicial atender las mismas cuando ni siquiera se les ha brindado la oportunidad de conocer su contenido y evaluar la situación particular del peticionario, en detrimento de sus derechos a la defensa y al debido proceso.

No obstante lo anterior, no desconoce la Sala que si bien la accionante no acredita haber solicitado todas y cada una de las ayudas pretendidas mediante la acción de tutela, respecto a la atención en salud, sí es posible inferir que ha realizado el trámite correspondiente, porque de acuerdo a la información recopilada por el Tribunal Administrativo del Caquetá, la tutelista se encuentra afiliada al Régimen Subsidiado de Salud (Fl. 132), motivo por el cual respecto de este derecho no se evidencia vulneración o amenaza alguna.

Con las consideraciones hasta aquí expuestas no se pretende desconocer la presunción constitucional de vulnerabilidad acentuada de las mujeres desplazadas, para efectos de su acceso a los distintos componentes del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada<sup>9</sup>, motivo

---

<sup>9</sup> Ver el numeral I de la parte considerativa de esta providencia.



por el cual en atención a que la accionante no ha hecho uso de las alternativas existentes para superar la situación de indefensión en que se encuentra, para que ésta y su núcleo familiar obtengan los recursos necesarios para lograr su propio sostenimiento, dentro de los cuales se destacan aquellas que desde una perspectiva de género la Corte Constitucional ordenó crear mediante el Auto 092 de 2008, estima la Sala necesario requerir a Acción Social como la entidad encargada de coordinar el referido sistema<sup>10</sup>, para que asesore a la petente teniendo en cuenta las condiciones familiares, sociales, culturales y económicas que afronta, sobre los programas y beneficios a los cuales tiene derecho, y respecto a los trámites y requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos.

Lo anterior, con el fin de garantizarle a la petente un margen de protección eficaz de sus derechos fundamentales que permita superar paulatinamente la situación de vulnerabilidad en que se encuentra, y por ende, que el Estado cumpla con la obligación de brindarle la protección constitucional reforzada que necesita como mujer desplazada por la violencia, en los términos expuestos por la Corte Constitucional en el Auto 092 de 2008.

De otro lado, estima la Sala pertinente realizar algunas consideraciones sobre la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, por cuanto constituye una de las principales razones por las que se interpone la acción objeto de estudio, aunque como antes se indicó, respecto de esta prestación tampoco se evidencia que la accionante haya realizado la solicitud respectiva ante Acción Social.

---

<sup>10</sup> Sobre el particular ver los artículos 5 y 6 del Decreto 2467 de 2005, “por el cual se fusiona la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional, ACCI, a la Red de Solidaridad Social, RSS, y se dictan otras disposiciones.”

Es necesario detenerse en este aspecto, por cuanto el juez de primera instancia a partir del informe rendido por Acción Social estableció, que la accionante fue beneficiada de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia a través de su señora madre, que obtuvo el reconocimiento de dicha ayuda mediante una acción de tutela que interpuso en el mes de diciembre de 2009 (Fls. 75-79) ante el Juzgado Primero Penal del Circuito de Especializado de Florencia.

Al analizar los documentos mediante los cuales Acción Social sustenta la anterior afirmación, se evidencia que en efecto la señora Clara Elisa Medina Casanova en la referida acción de tutela (Fls. 75-79), relacionó a la petente como una de las personas que está a su cuidado (Fl. 75), lo que está en consonancia con el Registro Único de Población Desplazada con fecha de valoración del 20 de abril de 2009 (Fl. 60).

No obstante lo anterior, la accionante en el escrito de tutela, en la impugnación interpuesta y en la respuesta al requerimiento hecho mediante el auto del 3 de mayo de 2010<sup>11</sup>, afirma bajo la gravedad del juramento, que no pertenece al núcleo familiar de su señora madre, que es jefe de hogar y que tiene a cargo a los menores Gabriela Valentina Quintero Jaramillo, Santiago Ospina Medina y María Isabella Quintero Medina.

Es importante destacar, que los menores antes señalados no están incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

En relación con lo expuesto se destaca, que la señora Clara Inés Medina Casanova, madre de la petente, afirma bajo la gravedad del juramento que

---

<sup>11</sup> Ver folios 6 - 8 de esta providencia.

actualmente su núcleo familiar está conformado por su hijo Reiner Medina, y sus nietos Ronald Alexander Medina, Yair Orlando Medina, Alexandra Peña Trujillo, Clara Lizeth Rodríguez Medina y Andrea Camila Medina (Fls. 209-210). Sin embargo, en el Registro Único de Población Desplazada (Fl. 60), de las personas antes nombradas sólo las tres primeras están registradas como parte del referido núcleo familiar, y adicionalmente, se reportan como inscritos a la accionante y al señor Yeimer Darío Jaramillo Medina.

En ese orden de ideas, advierte la Sala a partir de las declaraciones de la tutelista y la señora Clara Inés Medina Jaramillo (Fls. 200-202, 209-2010), que éstas exponen situaciones de hecho que no corresponden a las consignadas en el referido registro, ya sea porque éste no está actualizado, se cometió un error al momento ingresar la información, o porque alguna de ellas incurrió en una imprecisión.

Independientemente de la razón por la cual no existe concordancia entre la situación expuesta por la accionante y la consignada en el Registro Único de Población Desplazada, es indispensable que la información reportada en éste corresponda a la realidad, para que las ayudas que se otorgan a las personas incluidas en el mismo se asignen en la proporción que establece el ordenamiento jurídico, y por ende, se evite que algunos no reciban las ayudas a las cuales tienen derecho, o por el contrario, se haga incurrir en error a las autoridades que reconocen tales beneficios para obtener los mismos por partida doble.

En ese orden de ideas, es indispensable que Acción Social actualice el Registro Único de Población Desplazada respecto a la situación en que se encuentra la accionante y su núcleo familiar, y por ende, que revise la información consignada en el mismo sobre la señora Clara Inés Medina

Casanova, de manera tal que lo reportado en aquél corresponda a la realidad.

Para tal efecto, estima la Sala que Acción Social en primer lugar debe considerar a la petente y a los menores que tiene a cargo, como miembros de un núcleo familiar distinto al de la señora Clara Inés Medina Casanova, teniendo en cuenta que las dos bajo la gravedad del juramento sostienen que viven en hogares distintos.

En segundo lugar es necesario, que los niños que están bajo la protección de la accionante se incluyan en el referido registro, para que sean objeto de protección por parte de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, de lo contrario se pondrían en riesgo sus derechos fundamentales, que al tenor del artículo 44 constitucional tienen un carácter prevalente en nuestro ordenamiento jurídico, porque de no estar incluidos en dicho registro, tendrían dificultades para recibir los beneficios que les asisten por su condición de menores en situación de desplazamiento, y eventualmente no serían considerados a la hora de determinar el monto en que debe otorgarse la atención humanitaria de emergencia a su núcleo familiar.

En relación con la situación antes descrita, estima la Sala que al no estar actualizado el Registro Único de Población Desplazada respecto de la situación de la accionante y su núcleo familiar, se amenaza el derecho de habeas data, que tratándose de personas en situación de desplazamiento adquiere una connotación especial, como la Corte Constitucional lo expone en el Auto 011 de 2009, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, de la siguiente manera:

**“La Corte empieza por reiterar que todas las personas desplazadas tienen un derecho fundamental al habeas data, tanto en su dimensión negativa como en su dimensión positiva.** Dentro de esta dimensión positiva se destaca el concepto de habeas data aditivo, acuñado por la Corte Constitucional, que comprende el *“derecho a la inclusión de los datos personales del sujeto interesado en el banco de datos de programas”* sociales.<sup>12</sup> En el presente auto no se repite lo que ya ha dicho la Corte sobre este derecho fundamental y se parte de la jurisprudencia general para aplicarla a la situación de los desplazados, dentro de las premisas sentadas en la sentencia T-025 de 2004.

En primer lugar, todo desplazado tiene el derecho de figurar con su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos. En ese sentido, las autoridades tienen el deber de llenar los vacíos en las bases de datos, de completar éstas con la información que falte de todos los desplazados, **así como de mantenerlas actualizadas.**

A su vez, la existencia de registros y bases de datos completos, útiles, y compatibles entre sí, es necesaria para que cualquier política pública pueda lograr la protección efectiva de los derechos de la población desplazada. Por tal razón, las personas desplazadas tienen derecho a que las bases de datos en las cuales estén registradas **(i) contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades, y (ii) sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada, de tal forma que haya compatibilidad y coherencia entre los sistemas de información que manejan distintas organizaciones.**

---

<sup>12</sup> En la Sentencia T-307 de 1999 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz) la Corte decidió que la no inclusión de la información de la accionante en el banco de datos del SISBEN violaba su derecho al habeas data aditivo. Además de ordenar la adición de la información de la actora, la Corte ordenó al Departamento Nacional de Planeación diseñar un *“instructivo nacional para garantizar el derecho de todas las personas a insertar, conocer, actualizar y rectificar las informaciones que les conciernan y que se encuentren o puedan encontrarse en el banco de datos del SISBEN, así como para asegurar que en la recolección, tratamiento y circulación de tales datos se respeten la libertad, la igualdad, la publicidad y, en general, las demás garantías consagradas en la Constitución.”*

Igualmente, en los antecedentes del presente Auto se observa que la Corte ha indicado que el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar las trabas que se prevean o detecten para el apropiado y completo registro y caracterización de las personas desplazadas. Así, como ejemplo de lo constatado en el Auto 218 de 2006, Acción Social ha de prever y contrarrestar, el posible subregistro causado por el miedo a registrarse de algunas personas desplazadas. Igualmente, las autoridades han de responder activamente a los problemas de coordinación y de incompatibilidad entre diferentes bases de datos.

Habiendo reiterado lo dicho por la Corte respecto del derecho al habeas data de todas las personas desplazadas, pasa la Sala a analizar las áreas más problemáticas, y a determinar las órdenes pertinentes para la superación de tales falencias. Sobresalen tres áreas en las que se constataron los problemas más importantes: **(i) el registro de la población desplazada**, (ii) el intercambio de información entre el sistema de registro manejado por Acción Social y otras bases de datos administradas por entidades responsables de ayudar a la población desplazada, y (iii) la simultaneidad de varios sistemas de registro de personas desplazadas.” (Destacado fuera de texto).

Hechas las anteriores precisiones, que buscan garantizar la protección debida a la niñez y el derecho de habeas data, estima la Sala que al considerarse en la providencia controvertida que Acción Social al haber entregado la ayuda humanitaria de emergencia a la madre de la petente, le ha brindado a ésta la protección integral de sus derechos fundamentales, particularmente de la vida digna y el mínimo vital que son los directamente relacionados con este componente de la asistencia integral a la población desplazada, no tiene en cuenta de un lado, la situación actual que invoca la tutelista (no convivir con la señora Clara Elisa Mediana Casanova y tener a cargo tres menores de edad), y de otro, que a favor de las mujeres en situación de desplazamiento, y aún más de las que son jefes de hogar, el reconocimiento y entrega de la ayuda humanitaria es interrumpido e integral,

estos es, que se prorroga automáticamente a menos que se demuestre que las personas beneficiadas están en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y que incluye todos los elementos que legalmente se han establecido<sup>13</sup>.

Ahora bien, no desconoce la Sala que Acción Social no es responsable por el hecho que la accionante no haya informado (según lo probado en el proceso) sobre su condición de madre cabeza de familia con tres menores a cargo, y que en principio ésta debe acreditar tal situación ante la referida entidad de acuerdo al procedimiento establecido para tal efecto, que en síntesis, implica la actualización de la información que reposa en el Registro Único de Población Desplazada.

Sin embargo, en atención a la condición de vulnerabilidad de la petente y de los menores que depende de ella, que necesitan medidas de protección reforzada en defensa de sus derechos fundamentales, la Sala estima que la acción de tutela se torna en el mecanismo idóneo y eficaz para que se supere la situación de riesgo en que se encuentran sus derechos a la vida digna y el mínimo vital, y por ende, para que se ordene entregar al núcleo familiar de la accionante la atención humanitaria de emergencia de forma integral, completa e ininterrumpida, en los términos expuestos en el numeral I de la parte considerativa de esta providencia, toda vez que aquélla es madre cabeza de familia en situación de desplazamiento.

### **III. De las órdenes a proferir.**

---

<sup>13</sup> Ver el artículo 22 del Decreto 2569 de 2000.

En ese orden de ideas, con el fin de garantizar los derechos de habeas data, vida digna, mínimo vital y protección a la niñez, se revocará la sentencia de primera instancia, y en su lugar se ordenará a Acción Social que en el término de 5 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, actualice el Registro Único de Población Desplazada respecto de la petente, los menores que tiene a cargo y la situación en que se encuentran, para lo cual la accionante debe estar atenta a los requerimientos que de conformidad con el ordenamiento jurídico dicha entidad le pueda realizar, con el fin de actualizar sus datos personales y los de núcleo familiar.

Estima la Sala que la participación de la accionante en el caso de autos para la actualización de su información en el Registro Único de Población Desplazada es necesaria, como quiera que no acreditó haber solicitado la modificación de sus datos personales con anterioridad, por lo que no puede atribuírsele a Acción Social que ha sido negligente en el cumplimiento de la labor asignada de alimentar y mantener actualizado dicho registro<sup>14</sup>.

De otro lado, teniendo en cuenta la presunción establecida por la Corte Constitucional sobre la condición de vulnerabilidad de la mujeres en situación de desplazamiento, se ordenará a Acción Social que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones pertinentes para que en lo sucesivo se le garantice a la petente y su núcleo familiar, la entrega *integral, completa e ininterrumpida* de la atención humanitaria de emergencia, hasta que se compruebe que está en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y se profiera una decisión motivada sobre la suspensión de la prórroga de dicha ayuda.

---

<sup>14</sup> Ver el artículo 19, numeral 2º del Decreto 2467 de 2005.



Adicionalmente, para garantizarle a la accionante un margen de protección eficaz de sus derechos fundamentales que permita superar paulatinamente su situación de vulnerabilidad, se ordenará a Acción Social que asesore a la petente teniendo en cuenta las condiciones familiares, sociales, culturales y económicas que afronta, sobre los programas y beneficios a los cuales tiene derecho, y respecto a los trámites y requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos, especialmente frente los creados en virtud Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, a favor de la mujeres afectadas por el desplazamiento forzado.

Para tal efecto, la accionante deberá acercarse a la dependencia más cercana de Acción Social, para que esta entidad pueda brindarle la asesoría antes señalada.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: REVÓCASE** la sentencia del 10 de marzo de 2010, proferida por el Tribunal Administrativo del Caquetá que negó el amparo solicitado. En su lugar, **TUTÉLANSE** los derechos de habeas data, vida digna, mínimo vital y protección de la niñez, de la señora Ruby Elena Medina y los menores que tiene a cargo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDÉNASE** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (Acción Social), que de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta sentencia adopte las siguientes medidas:

1. Que en el término de 5 días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia, actualice el Registro Único de Población Desplazada respecto de la petente, los menores a su cargo y la situación en que se encuentran, para lo cual la accionante debe estar atenta a los requerimientos que de conformidad con el ordenamiento jurídico dicha entidad le pueda realizar, con el fin de actualizar sus datos personales y los de núcleo familiar en el referido registro.

2. Que en el término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, adelante las gestiones pertinentes para que en lo sucesivo se le garantice a la petente y su núcleo familiar, la entrega *integral, completa e ininterrumpida* de la atención humanitaria de emergencia, hasta que se compruebe que está en condiciones de asumir su propio sostenimiento, y se profiera una decisión motivada sobre la suspensión de la prórroga de dicha ayuda.

3. Asesore a la petente teniendo en cuenta las condiciones familiares, sociales, culturales y económicas que afronta, sobre los programas y beneficios a los cuales tiene derecho, y respecto a los trámites y requisitos que debe cumplir para acceder a los mismos, especialmente frente los creados en virtud del Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, a favor de la mujeres afectadas por el desplazamiento forzado.

Para tal efecto, la accionante deberá acercarse a la dependencia más cercana de Acción Social, para que esta entidad pueda brindarle la asesoría antes señalada

Envíese copia de esta providencia al Tribunal Administrativo del Caquetá.

**CÓPIESE Y NOTIFÍQUESE.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

.Discutida y aprobada en sesión de la fecha.

**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**BERTHA LUCÍA RAMÍREZ DE PÁEZ**