

**DERECHO DE PETICION EN LA POBLACION DESPLAZADA - Núcleo esencial y características de la respuesta / DERECHO DE PETICION - No se vulnera por respuesta de entidad accionada**

La Sala comparte las apreciaciones formuladas en el precedente jurisprudencial descrito, por lo que concluye que la garantía constitucional del artículo 23 no se satisface simplemente al obtener una respuesta de las autoridades, pues es necesario que esta respuesta sea clara, precisa y congruente con lo solicitado, independiente que sea contraria o favorable a los intereses del suplicante, y además puesta en conocimiento del interesado.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 23

**ATENCION A MUJER DESPLAZADA - Presunciones constitucionales sobre ayuda humanitaria de emergencia / DERECHO AL MINIMO VITAL Y A LA VIDA DIGNA - Desconocimiento de presunción constitucional que implica que la ayuda humanitaria de emergencia debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida**

No puede perderse de vista por la Sala, la condición de sujeto de especial protección que ostenta la demandante, al ser jefe de hogar y tener a su cuidado a su esposo de 78 años de edad, lo cual permite que se prediquen dos presunciones que no han sido desvirtuadas en el presente proceso, esto es, que enfrenta una situación de vulnerabilidad acentuada que requiere por parte del Estado medidas especiales de protección, y que necesita de la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, que debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, so pena de poner en riesgo sus derechos fundamentales, hasta el momento en que se compruebe que ha logrado condiciones de autosuficiencia integral. Por lo anterior, no resulta aceptable para esta Sala que la entidad accionada tal y como se observa en el informe presentado por esta, no esté otorgando la prórroga de la ayuda humanitaria en los términos descritos por el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, es decir, cada 3 meses, pues en el mismo se observa que dichas ayudas se están otorgando cada 5 o 7 meses, significando ello una vulneración del derecho fundamental de la accionante y de su núcleo familiar, relacionado con la subsistencia mínima. En ese orden de ideas, se revocará parcialmente la sentencia de primera instancia y en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales a la subsistencia mínima, al mínimo vital y a la vida digna de la accionante y de su núcleo familiar.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre atención a mujeres víctimas de desplazamiento, Corte Constitucional, Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y sentencia T-586 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En relación con lineamientos para la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, Corte Constitucional, Sentencia T- 496 de 2007 .

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION SEGUNDA**

**SUBSECCION "B"**

**Consejero ponente: GERARDO ARENAS MONSALVE**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 05001-23-31-000-2011-01846-01(AC)**

**Actor: MARGARITA TORO GIRALDO**

**Demandado: DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante, en contra de la sentencia del 1º de diciembre de 2011, por medio de la cual el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala Sexta de Decisión, negó el amparo del derecho fundamental de petición de la señora Margarita Toro Giraldo.

## **I. ANTECEDENTES**

### **1. La solicitud y las pretensiones**

La señora Margarita Toro Giraldo, en ejercicio de la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, solicitó se protegieran sus derechos fundamentales de petición, al mínimo vital y a la vida digna, que estimó lesionados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, toda vez que no dio respuesta a la petición presentada ante dicha entidad el 12 de agosto de 2011.

Por lo anterior, solicitó que se ordene a la entidad accionada entregarle las ayudas presuntamente retenidas durante el año 2010.

### **2. Los Hechos**

La parte actora expone como fundamento de su solicitud, los hechos que se resumen a continuación:

Señaló que el 12 de agosto de 2011 radicó una petición ante la Agencia Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional, hoy Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, con el fin de obtener el pago de las prórrogas de las ayudas humanitarias retenidas por el periodo

comprendido entre noviembre de 2010 y el 12 de mayo de 2011, fecha en la cual recibió la última ayuda.

Manifestó que dicha solicitud la presentó toda vez que para ese periodo no recibió ninguna de las ayudas establecidas por el Gobierno Nacional para la población afectada por el desplazamiento.

Indicó que la omisión de Acción Social de entregarle la ayuda ha agravado su situación como desplazada, toda vez que su núcleo familiar está compuesto en la actualidad por su esposo que tiene 78 años y por ella que tiene 57 años, siendo así que por su edad es casi imposible conseguir un empleo digno, generando ello un grado de vulnerabilidad mayor, pues no cuentan con los recursos para su congrua subsistencia.

### **3. La providencia impugnada**

Mediante sentencia del 1º de diciembre de 2011, el Tribunal Administrativo de Antioquia, Sala de Decisión Sexta, negó el amparo del derecho fundamental de petición de la accionante, por las siguientes razones (36 a 44 vto.):

Indicó el Tribunal que la entidad accionada en respuesta a la petición radicada por la señora Margarita Toro Giraldo, le recomendó acercarse a diversas entidades con el fin de acceder a los diferentes programas disponibles para la población desplazada, pues dicha entidad no puede entrar a asumir competencias que no le corresponden. Además señaló Acción Social que a partir del 10 de octubre de 2011 podía acceder a la ayuda solicitada.

En relación con lo anterior, consideró el Tribunal que si bien en principio la accionante cuenta con otros medios de defensa, los mismos no resultan idóneos ni eficaces para la defensa de sus derechos.

Señaló el A quo que de la contestación de la tutela, así como de los documentos anexados a ella, se puede establecer que Acción Social remitió respuesta mediante la empresa de correos Red Postal 472, y que si bien no existe constancia de recibido por parte de la accionante, la sola afirmación realizada por la accionada es suficiente prueba que demuestra haber puesto en conocimiento la respectiva respuesta.

En cuanto al contenido de dicha respuesta, consideró la Sala que es importante indicarle a los desplazados fecha cierta, no inmediata, en la cual se realice el pago o la entrega de las prórrogas solicitadas, razón por la cual concluyó que como Acción Social señaló la fecha del 10 de octubre de 2011 para la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria requerida por la accionante, cumplió con este requisito.

#### **4. Razones de la impugnación**

Mediante escritos del 6 de diciembre de 2011 (fls. 47 y 48) y del 12 de diciembre de 2011 (fls. 52 y 53) la parte accionante impugnó la sentencia antes descrita por las siguientes razones:

Señaló en primer lugar la accionante, que el 3 de diciembre 2011 recibió de parte de Acción Social un comunicado en el que le manifestaron que la ayuda humanitaria probablemente se entregaría entre los meses de junio y agosto de 2013.

Igualmente, reiteró que no cuenta con ningún tipo de ayuda para cubrir sus necesidades básicas y que como tanto ella como su esposo son personas mayores, no les es fácil conseguir un empleo digno que les ayude a sostenerse.

Por lo anterior, solicitó se autorice a Acción Social para que proceda a hacerle entrega de la ayuda humanitaria correspondiente al año 2010, ayuda que sin ningún motivo fue retenida por dicha entidad.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **1. Competencia.**

La Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de primera instancia en virtud de lo dispuesto en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, el cual reglamenta la acción de tutela.

#### **a. Generalidades de la acción de tutela.**

Según lo establecido en el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona puede ejercer acción de tutela para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales cuando quiera que sean violados o amenazados por la acción o la omisión de las autoridades, o de particulares en los casos que señala la ley, y procede sólo cuando el afectado no disponga de otro medio judicial de defensa, salvo que la utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Esta acción tiene dos particularidades esenciales a saber: la subsidiariedad y la inmediatez; la primera, por cuanto sólo resulta procedente cuando el perjudicado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable y; la segunda, porque se trata de un instrumento jurídico de protección inmediata que es viable cuando se hace preciso administrar la guarda efectiva, concreta y actual del derecho fundamental sujeto a vulneración o amenaza.

#### **b. De las características principales del derecho de petición.**

La Corte Constitucional ha establecido unas reglas sobre el ejercicio, protección y exigibilidad del derecho fundamental de petición, en los siguientes términos:

*“El texto constitucional consagra en el artículo 23 que “toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales”. En tal sentido, las autoridades y organizaciones privadas no pueden dilatar la respuesta a las solicitudes que les sean planteadas.*

*Al respecto, la Corte ha definido las reglas básicas que orientan el derecho de petición, y los criterios que deben tener en cuenta todos los operadores jurídicos al aplicar esta garantía fundamental. Así pues, en sentencia T-1160A de 2001, MP. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte señaló:*

*“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.*

*“b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.*

*“c) La respuesta debe cumplir con estos requisitos: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado*

3. ser puesta en conocimiento del peticionario. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

**“d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.**

**“e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.**

**“f) La Corte ha considerado que cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Cuando el particular presta un servicio público o cuando realiza funciones de autoridad. El derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Cuando el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el Legislador lo reglamente.**

**“g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6° del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.**

**“h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.**

**“i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994. ”<sup>1</sup>**

**En la sentencia T-1006 de 2001,<sup>2</sup> la Corte adicionó dos reglas jurisprudenciales más:**

**“j) La falta de competencia de la entidad ante quien se plantea no la exonera del deber de responder”;<sup>3</sup>**

---

<sup>1</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-377 de 2000, MP. Alejandro Martínez Caballero.

<sup>2</sup> MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-219 de 2001, MP. Fabio Morón Díaz. En sentencia T-476 de 2001, MP. Rodrigo Escobar Gil, la Corte afirmó “Desde una perspectiva constitucional, la obligación de realizar el traslado de la solicitud, en caso de incompetencia de la entidad ante la cual se eleva la petición, es un elemento del núcleo esencial del derecho de petición, toda vez, que la simple respuesta de incompetencia, constituye una evasiva a la solicitud y de acuerdo a lo expresado por la Corte: “...[las respuestas simplemente

k) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado.<sup>4</sup> (Negrilla fuera de texto).

De igual forma, la Corte Constitucional en sentencia T-350 de 2006, MP. Jaime Córdoba Triviño, manifestó<sup>5</sup> que hace parte del núcleo esencial del derecho de petición:

*“(i) la posibilidad cierta y efectiva de presentar, de manera respetuosa, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas; (ii) la facultad de obtener una respuesta oportuna, esto es, dentro de los términos previstos en el ordenamiento jurídico; (iii) el derecho a recibir una respuesta de fondo o contestación material, lo que supone que la autoridad analice la materia propia de la solicitud y se pronuncie sobre la totalidad de los asuntos planteados, es decir, la correspondencia entre la petición y la respuesta, excluyendo fórmulas evasivas o elusivas y; (iv) la pronta comunicación al peticionario sobre la determinación adoptada, con independencia de que su contenido sea favorable o desfavorable. Si no se cumple con estos requisitos se incurre en una vulneración del derecho fundamental de petición”.*<sup>6</sup> (Negrilla fuera de texto).

Finalmente, la Corte determinó que también hace parte del núcleo esencial de este derecho, no sólo que se dé una respuesta en la forma antes señalada, sino que la misma sea notificada de manera oportuna al peticionario, pues de nada sirve obtener un pronunciamiento de la administración si no se tiene conocimiento del contenido del mismo.<sup>7</sup>

La Sala comparte las apreciaciones formuladas en el precedente jurisprudencial descrito, por lo que concluye que la garantía constitucional del artículo 23 no se satisface simplemente al obtener una respuesta de las autoridades, pues es necesario que esta respuesta sea clara, precisa y congruente con lo solicitado, independiente que sea contraria o favorable a los intereses del suplicante, y además puesta en conocimiento del interesado.

---

*formales o evasivas]... no satisfacen el derecho de petición, pues en realidad, mediante ellas la administración elude el cumplimiento de su deber y desconoce el principio de eficacia que inspira la función administrativa, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución...”.*

<sup>4</sup> Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>5</sup> Ver entre muchas otras las Sentencias T-147 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-012 de 2005 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-1204 de 2004 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-364 de 2004 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-1075 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-114 de 2003 (MP. Jaime Córdoba Triviño), T-1105 de 2002 (MP. Manuel José Cepeda Vargas), T-842 de 2002 (MP. Álvaro Tafur Galvis), T-220 de 2001 (MP. Fabio Morón Díaz), T-970 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-206 de 1998 (MP. Fabio Morón Díaz), T-069 de 2007 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-169 de 1996 (MP. Vladimiro Naranjo Mesa), T-103 de 1995 (MP. Alejandro Martínez Caballero) y T-219 de 1994 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia T-051 de 2007. M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

<sup>7</sup> Sentencia T-1001 de 2003. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

**c. 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-586 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>8</sup>.*

---

<sup>8</sup> Auto 092 de 14 de abril de 2008, M.P. Dr. Manuel José Cepeda.



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 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>9</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 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.”**

---

<sup>9</sup> M.P. Nilson Pinilla Pinilla, 18 de abril de 2007.

En la Sentencia T- 496 de 2007<sup>10</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>11</sup> (Destacado 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>12</sup>, y estableció 2 presunciones constitucionales en amparo de sus derechos fundamentales.

---

<sup>10</sup> M.P. Jaime Córdoba Triviño, 29 de junio de 2007.

<sup>11</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)

<sup>12</sup> Según la mencionada providencia dichos programas son:

En el presente caso, la Sala estima pertinente tener en cuenta en qué consisten las referidas presunciones, en especial la relacionada con la atención humanitaria de emergencia, como quiera que la peticionaria en el escrito de tutela sustenta sus pretensiones en su condición de mujer desplazada.

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.*

- 
- “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.”

**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).*

## **2. Problema jurídico**

Corresponde a la Sala establecer si el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, antes Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional vulneró los derechos fundamentales de petición, al mínimo vital y a la vida digna de la señora Margarita Toro Giraldo.

## **3. Análisis del caso concreto**

Mediante petición radicada el 12 de agosto de 2011, la accionante solicitó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se concedan las ayudas económicas y auxilios a favor de su núcleo familiar, causadas durante el periodo comprendido entre noviembre de 2010 y el 12 de mayo de 2011, fecha en la cual se recibió la última prórroga de la ayuda humanitaria.

Ante el silencio de la entidad, se interpuso la acción de tutela que fue admitida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Antioquia quien consideró que la entidad accionada dio respuesta clara a la petición presentada por la señora Margarita Toro Giraldo. Lo anterior con fundamento en lo manifestado por Acción Social en la contestación de la tutela y a lo observado en los documentos anexos remitidos por la misma entidad visibles a folios 21 al 28, dentro de los cuales se encuentra la respuesta emitida por la accionada el 10 de octubre de 2011 y que fue enviada por el servicio de correo Red Postal 472 (Fl. 29).

Al respecto considera la Sala, que tal y como lo señaló el Tribunal Administrativo de Antioquia, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social dio respuesta a la solicitud presentada por la accionante, dado que le indicó el 10 de octubre de 2011 como fecha en la cual se haría la entrega de la prórroga de la ayuda humanitaria, es decir, se estimó una fecha razonable en términos, y que en ningún momento constituye desconocimiento de la jurisprudencia constitucional.

En cuanto al oficio enviado por la misma entidad el 15 de septiembre de 2011, y al que se refiere la señora Margarita Toro en el escrito de impugnación, considera la Sala que se refiere al turno otorgado por la misma entidad para brindar Atención Humanitaria y no para estudiar la prórroga de la misma, pues en el mismo no se hace referencia a que en anteriores oportunidades la accionante haya recibido atención humanitaria, sino de que estudia la situación de la peticionaria para determinar si tiene derecho a recibir la Atención Humanitaria. Adicionalmente, se observa que esta comunicación fue remitida antes que la respuesta en la cual se indicó como fecha para entregar lo correspondiente por la prórroga de la ayuda humanitaria el 10 de octubre de 2011.

Por lo anterior, no se observa vulneración del derecho fundamental de petición de la accionante, razón por la cual se confirmará el numeral 1º de la providencia impugnada, y se entrarán a revisar las demás pretensiones de la señora Margarita Toro Giraldo.

Ahora bien, en cuanto a la solicitud de la actora de que se ordene a Acción Social entregar lo correspondiente a las ayudas retenidas por dicha entidad para el periodo comprendido entre noviembre de 2010 y el 12 de mayo de 2011, considera la Sala que tampoco es de recibo, pues como se observa en el informe

enviado por la accionada, a la señora Margarita Toro Giraldo se le ha entregado en 10 oportunidades ayuda humanitaria, en las siguientes fechas:

<b>Fecha Pago Ayuda</b>	<b>Valor Ayuda</b>
12/06/08	\$644.000,00
27/01/09	\$360.000,00
20/05/09	\$360.000,00
21/08/09	\$360.000,00
21/08/09	\$180.000,00
29/12/09	\$540.000,00
27/04/10	\$540.000,00
22/11/10	\$540.000,00
12/05/11	\$540.000,00
14/10/11	\$540.000,00

Quiere decir lo anterior que a la accionante se le entregó ayuda humanitaria el 22 noviembre de 2010, y de acuerdo a lo dispuesto en el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, a la atención humanitaria se tiene derecho por espacio de tres meses, prorrogables. En el presente caso la accionante tendría derecho a que se le otorgara la prórroga nuevamente el 22 de febrero de 2011 y sin embargo no se le entregó sino hasta el 12 de mayo de 2011, es decir, más de dos meses después de la fecha en que debía recibirse dicha ayuda, acorde con el mandato legal referido.

Esta entrega tardía de los recursos, contraría no solo la disposición legal en comento, sino también la naturaleza de esta ayuda, que no es otra que la de atender las necesidades mínimas que tiene este grupo de personas, razón por la cual deben entregarse estos recursos de manera oportuna.

En este sentido la Corte Constitucional en sentencia T-690 A de 2009, consideró que:

*“(...)El pago retroactivo o acumulado de las ayudas humanitarias de emergencia contraría la naturaleza actual de la ayuda, y la convierte en una prestación económica común que no tiene como fin atender las necesidades mínimas de la población. En este sentido, la solicitud de pago*

*de dinero retroactivo y acumulado hecha por algunos de los accionantes, será negada.*

(...)"

Acorde con el anterior argumento, se confirmará el numeral segundo de la sentencia de primera instancia, en la cual se negó la solicitud de la señora Margarita Toro Giraldo, relacionada con el pago retroactivo o acumulado de lo correspondiente por la prórroga de la ayuda humanitaria referida al periodo comprendido entre noviembre de 2010 y el 12 de mayo de 2011.

Así las cosas, la petición contenida en el escrito de impugnación, centrada en el pago de la ayuda humanitaria del periodo comprendido entre noviembre de 2010 y 12 de mayo de 2011, resulta improcedente.

No obstante lo anterior, no puede perderse de vista por la Sala, la condición de sujeto de especial protección que ostenta la demandante, al ser jefe de hogar y tener a su cuidado a su esposo de 78 años de edad (Fls. 1 y 8<sup>13</sup>), lo cual permite que se prediquen dos presunciones que no han sido desvirtuadas en el presente proceso, esto es, que enfrenta una situación de vulnerabilidad acentuada que requiere por parte del Estado medidas especiales de protección, y que necesita de la prórroga automática de la ayuda humanitaria de emergencia, que debe suministrarse de manera integral, completa e ininterrumpida, so pena de poner en riesgo sus derechos fundamentales, hasta el momento en que se compruebe que ha logrado condiciones de autosuficiencia integral.

Por lo anterior, no resulta aceptable para esta Sala que la entidad accionada tal y como se observa en el informe presentado por esta, no esté otorgando la prórroga de la ayuda humanitaria en los términos descritos por el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, es decir, cada 3 meses, pues en el mismo se observa que dichas ayudas se están otorgando cada 5 o 7 meses, significando ello una vulneración del derecho fundamental de la accionante y de su núcleo familiar, relacionado con la subsistencia mínima.

En ese orden de ideas, se revocará parcialmente la sentencia de primera instancia y en su lugar, se tutelarán los derechos fundamentales a la subsistencia mínima, al mínimo vital y a la vida digna de la accionante y de su núcleo familiar y en

---

<sup>13</sup> De acuerdo al reporte del Registro Único de Población Desplazada visible a folio 8.

consecuencia, se ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que adelante las gestiones pertinentes para que en lo sucesivo se le garantice a la señora Margarita Toro Giraldo y a su núcleo familiar la entrega *integral, completa e ininterrumpida* de la atención humanitaria de emergencia prevista para la población desplazada, hasta que se compruebe que está en condiciones de asumir su propio sostenimiento. En lo demás, se confirmará la decisión adoptada por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en cuanto negó el amparo del derecho fundamental de petición.

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**

**REVOCASE parcialmente** la sentencia del 1º de diciembre de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, y en su lugar se dispone:

**PRIMERO: TUTELANSE** los derechos fundamentales a la subsistencia mínima, al mínimo vital y a la vida digna de Margarita Toro Giraldo y de su núcleo familiar, y en consecuencia se ordena al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que adelante las gestiones pertinentes para que en lo sucesivo se le garantice a la señora Margarita Toro Giraldo y a su núcleo familiar la entrega *integral, completa e ininterrumpida* de la atención humanitaria de emergencia prevista para la población desplazada, hasta que se compruebe que está en condiciones de asumir su propio sostenimiento.

**SEGUNDO: CONFIRMASE** en lo demás la sentencia del 1º de diciembre de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que decidió negar el amparo del derecho fundamental de petición, solicitado por la señora Margarita Toro Giraldo.

**Cópiese, Notifíquese y Cúmplase.** Remítase a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Envíese copia de esta providencia al Tribunal de origen.

Discutida y aprobada en sesión de la fecha.



**GERARDO ARENAS MONSALVE**

**VICTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA**

**BERTHA LUCIA RAMIREZ DE PAEZ**