

## Sentencia T-688/07

Referencia: expediente T-1608124

Acción de tutela instaurada por José Alfonso Sarmiento Cardozo, contra Acción Social Territorial Bogotá.

Magistrado Ponente:  
Dr. NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., cuatro (4) de septiembre de dos mil siete (2007).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Humberto Antonio Sierra Porto y Catalina Botero Marino, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

### SENTENCIA

en la revisión del fallo adoptado por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá, dentro de la acción de tutela promovida por José Alfonso Sarmiento Cardozo, contra Acción Social Territorial Bogotá.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión del mencionado despacho, en virtud de lo ordenado por el artículo 31 del Decreto 2591 de 1991. La Sala de Selección N° 5 de la Corte, el 24 de mayo de 2007 eligió, para efectos de su revisión, el asunto de la referencia.

#### I. ANTECEDENTES.

El señor José Alfonso Sarmiento Cardozo interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial Bogotá, el 15 de marzo de 2007, que le correspondió al Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá, solicitando el amparo de los derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la seguridad social, la vivienda digna, la igualdad y el trabajo, por los hechos que a continuación son resumidos.

##### A. Hechos y relato contenido en la demanda.

- a. El peticionario manifiesta que vivía junto con su esposa y sus dos hijos, en el municipio Sabana de Torres, Santander, donde desde hace 18 años trabajaba administrando una finca.
- b. Señala que en febrero de 2002 recibió una amenaza por parte de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y fue desplazado junto con su familia a Bogotá, donde acudió a la Personería para denunciar el desarraigo forzado de que había sido víctima; en la actualidad se encuentra inscrito en el sur de la ciudad, donde vive en arriendo con su núcleo familiar.
- c. Agrega que ha elevado peticiones (agosto 16 y noviembre 28 de 2006 y enero 15 de 2007) solicitando, entre otros aspectos, vestuario, prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, respuesta acerca del proyecto productivo y subsidio de vivienda, pero la entidad accionada no le ha dado respuesta. Ante la solicitud de prórroga, después de haber recibido visita domiciliaria, la entidad le informó que por *“cumplir los requisitos conforme lo establece la ley 387 de 1997 como el encontrarme discapacitado me autorizaban la prórroga de Ayuda humanitaria de Emergencia y me dirigiera a la UAID a reclamarla”*, donde le informaron que por tener subsidio de vivienda *“no podía recibir dicho beneficio debo aclarar que nunca he recibido subsidio de vivienda sino de arriendo pero eso no supe la prórroga de ayuda humanitaria de Emergencia alimentación y vestuario”* (f. 8 cd. inicial).

## **B. Respuesta de Acción Social.**

La Jefe de Asesoría Jurídica de Acción Social, estando dentro del término legal, contestó el escrito de tutela afirmando que en el caso concreto y de conformidad con lo manifestado por la entidad que representa *“la accionante (sic) ha recibido la totalidad de la ayuda inicial correspondiente a Asistencia alimentaria, Alojamiento Temporal y Kits de aseo y hábitat los cuales fueron entregados en el mes de agosto, septiembre y octubre de 2002”*, al igual que *“le fue aprobada la prórroga de la atención humanitaria de emergencia, en el año 2005 entregándole 3 meses de asistencia alimentaria el día 18 de julio de 2005, igualmente se realizó un giro a través del Banco Agrario el 22 de agosto de 2005, por valor de \$270.000, que corresponden al auxilio de alojamiento por tres meses”*.

En cuanto a la solicitud de la segunda prórroga, informó que *“a través de la resolución 807 del año 2004 FONVIVIENDA le adjudicó un subsidio de arrendamiento de vivienda urbana por un valor de \$4.475.000, razón por la cual no procede la solicitud de una segunda prórroga, ya que es evidente que al suplir los gastos referentes a vivienda (con el subsidio adjudicado por FONVIVIENDA), la persona que tiene la calidad de desplazada, en este caso el señor Sarmiento, debe darle el uso a los ingresos que ya no destina a cubrir los gastos de vivienda en suplir con esto los gastos de alimentación”*.

Agregó también que es importante resaltar que la prórroga es de carácter excepcional y que para adjudicar la misma se realiza una visita domiciliaria para evaluar el grado de vulnerabilidad de la persona solicitante, visita que no quiere decir que *“se apruebe la prórroga, como erróneamente lo hace ver en la tutela el accionante, manifestando que después de la visita se le había aprobado la prórroga”*. A la población desplazada *“en ningún momento se le asegura que su prórroga vaya a ser aprobada ni que la misma constituya un derecho”*, pues es excepcional *“de acuerdo con la ley y la jurisprudencia”* (f. 25 cd. inicial).

Frente al derecho de petición *“fue contestado de manera clara y de fondo, mediante oficio suscrito por la Subdirección de Atención a Población Desplazada, bajo el número SAPD- 4038 de marzo 21 de 2007, comunicación que fue enviada vía Adpostal a la accionante”* (sic), como se puede verificar en la planilla de envío que adjuntó.

Concluyó que la entidad no ha violado derecho fundamental alguno al señor Sarmiento Cardozo y le ha informado *“los motivos legales por los cuales no se puede acceder a su petición, en consecuencia frente a la acción de tutela se configura HECHO SUPERADO”* (f. 26 ib.).

## **C. Documentación relevante cuya copia obra dentro del expediente.**

1. Derechos de petición elevados a Acción Social, con fecha agosto 16 y noviembre 28 de 2006 y enero 15 (o 30) de 2007 (fs. 2, 5 y 6 ib.).
2. Nota de la Personería de Bogotá sobre el señor José Alfonso Sarmiento Cardozo (f. 3 ib.).
3. Diagnóstico de *“A&G Servicios de Salud”*, indicando que José Alfonso Sarmiento *“tiene un antecedente de luxación traumática bilateral de cadera + traumatismo sacro secundario a accidente de trabajo. Se realizó reducción cerrada de la luxación + extracción abierta de fragmentos osteocondrales en la cadera izquierda. El paciente ha evolucionado con dolor crónico en columna lumbosacra y cadera izquierda que limita la actividad física... en caso de persistir dolor se requiere extracción quirúrgica del fragmento óseo heterotópico”* (f. 4 ib.).
4. Constancia de la Personería de Bogotá, de febrero 12 de 2002, que informa que José Alfonso Sarmiento Cardozo rindió declaración juramentada y está en trámite *“la respectiva evaluación e inscripción en el Registro Único Nacional de Personas Desplazadas por la Violencia, de la Red de Solidaridad Social”*. Su núcleo familiar está compuesto por su esposa Cándida Luz Herrera Cepeda, de 21 años y su hijo Yeny Ricardo Sarmiento Herrera, de 1 año. Agrega que ese documento *“tiene validez para la atención médica de urgencias en los hospitales adscritos a la Red del Distrito”* (f. 7 ib.).

## **D. Sentencia única de instancia.**

El 30 de marzo de 2007, el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá denegó el amparo solicitado,

indicando que *“es evidente que el demandante ya está inscrito en el Registro Único de Población Desplazada por la violencia y ha gozado de la ayuda humanitaria de emergencia, la cual, se le brindó por tres (3) meses y le fue prorrogada por otros tres (3) meses..., además le fue entregado un subsidio de arrendamiento de vivienda urbana por valor de \$4.475.000.00 entonces no resulta acertado, como lo señala la accionada, que solicite una nueva prórroga, la cual es excepcional y aún así ya le fue entregada”* (f. 35 cd. inicial).

Agregó que para acceder a otros servicios como el de educación y salud puede acudir a otras entidades que hacen parte del SNAIPD, como las Secretarías Distritales de Salud y Educación, igualmente puede acudir ante el Incoder y no *“pretender vivir indefinidamente de la ayuda que pretende reclamar a través de la segunda prórroga, la que como ya quedó expresado, le fue concedida”*, lo que hace improcedente su pedimento.

Respecto al derecho de petición, estimó que con la respuesta emitida el 21 de marzo de 2007, se está frente a un hecho superado, concluyendo que la entidad *“no ha vulnerado los derechos fundamentales del demandante, toda vez ha (sic) recibido las ayudas humanitarias de emergencia, las cuales, como ya se dijo, le han sido prorrogadas y además puede acudir a otros organismos”*.

## **II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

### **Primera. Competencia.**

Es competente la Corte Constitucional para analizar, en Sala de Revisión, la decisión proferida dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **Segunda. El asunto objeto de discusión.**

Compete determinar a esta Sala de Revisión si los derechos fundamentales de José Alfonso Sarmiento Cardozo fueron vulnerados por Acción Social Territorial Bogotá, al no darle respuesta a las peticiones por él elevadas, una de ellas solicitando la segunda prórroga de la ayuda humanitaria a que tiene derecho, por encontrarse inscrito junto con su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada y ser una persona discapacitada. Argumentó la entidad que según la ley, la prórroga es excepcional y no obligatoria como lo quiere hacer ver el actor.

### **Tercera. La protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.**

Al respecto se reitera lo señalado en la sentencia T-334 de mayo 4 de 2007, en la cual se tuvo en cuenta la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 387 de 1.997, hacia la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados, consagrándose la condición de éstos así: *“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”*

El problema del desplazamiento forzado interno en el país, afecta a grandes masas poblacionales en el territorio nacional. Tan delicado es el drama de los desarraigados, que en distintas oportunidades la Corte Constitucional la ha calificado como (a) *“un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”*<sup>1</sup>; (b) *“un verdadero estado de emergencia social”*, *“una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país*

---

<sup>1</sup> T-227 de 5 de mayo de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

durante las próximas décadas” y “un serio peligro para la sociedad política colombiana”<sup>2</sup>.

Esta Corte se ha referido a dicha problemática en innumerables situaciones y ha señalado que “*al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’<sup>3</sup>. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades*”<sup>4</sup>. Así mismo sostuvo:

*“El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad, como así mismo refrendó esta corporación recientemente”<sup>5</sup>.*

#### **Cuarta. El derecho a una subsistencia mínima no puede estar condicionado a un plazo fijado por el legislador. Reiteración de jurisprudencia.**

Existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades, pues en ello se juega la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esta situación.

En tal sentido y en cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, se debe recordar lo precisado en la sentencia T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa, precisando la Corte que “*la duración de la obligación estatal mínima de proveer ayuda humanitaria de emergencia es, en principio, la que señala la ley: tres meses, prorrogables hasta por otros tres meses para ciertos sujetos. Considera la Sala que este plazo fijado por el legislador no es manifiestamente irrazonable, si se tiene en cuenta que (a) fija una regla clara con base en la cual la persona desplazada puede planificar a corto plazo y tomar decisiones autónomas de auto-organización que le permitan acceder a posibilidades razonables de subsistencia autónoma sin estar apremiada por las necesidades inmediatas de subsistencia; y (b) otorga al Estado un plazo igualmente razonable para que diseñe los programas específicos que sean del caso para satisfacer sus obligaciones en materia de ayuda para la estabilización socioeconómica de los desplazados –es decir, le otorga al Estado un término justo para programar una respuesta razonable en materia de ayuda para la autosubsistencia del desplazado y su familia–*”.

Esta situación quedó dilucidada por vía de control constitucional<sup>6</sup>, al encontrar esta corporación inexequibles las expresiones del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997 “*máximo*” (tres meses) y “*excepcionalmente por otros tres (3) más*” y exequible el resto del párrafo, en el entendido de que el término de la atención humanitaria de emergencia allí previsto será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento, al estimar la Corte 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*

<sup>2</sup> SU-1150 de agosto 30 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>3</sup> SU- 1150 de agosto 30 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>4</sup> T-721 de agosto 20 de 2003, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>5</sup> C-278 de abril 18 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

<sup>6</sup> C-278 de abril 18 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

*estabilización económica y social*” (está en negrilla en el texto original).

A lo anterior se adiciona que la ya citada sentencia T-025 de 2004 aludió a dos tipos de desplazados que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un lapso mayor al que fijó la ley: (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no puedan asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o socioeconómica, como es el caso de niños sin quien acuda por ellos; personas de la tercera edad, que por tal razón o por sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o mujeres cabeza de familia que deban dedicar su tiempo y esfuerzos a cuidar niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad.

Frente a estos dos grupos se encuentra aún más justificado que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta cuando las más difíciles circunstancias se hayan superado, es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado o hasta que las personas que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello, o puedan suplirlas de otra manera. Ello deberá evaluarse, necesariamente, en cada caso individual.

#### **Quinta. El caso bajo estudio.**

El actor considera vulnerados sus derechos fundamentales a la vida, la dignidad humana, la seguridad social, la vivienda digna, la igualdad y el trabajo, por la negativa de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial Bogotá, de concederle la prórroga de la ayuda humanitaria, argumentando la entidad que *“ha recibido la totalidad de la ayuda inicial correspondiente”* y estimar, por ello, que no se le ha vulnerado derecho fundamental alguno (f. 25 cd. inicial), frente a lo cual el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá, en decisión que no fue impugnada, no concedió la tutela.

Es claro que Acción Social Territorial Bogotá, no vulneró en principio ningún derecho del actor, en la medida en que otorgó la ayuda por él solicitada y le dio respuesta, así fuere negativa y extemporánea, a las peticiones elevadas, resultando entendible la aplicación del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, poco después declarado inexecutable parcialmente y condicionado en lo demás. Con todo, se aprecia que la entidad demandada indicó que la *“prórroga es de carácter excepcional y que para adjudicar la misma se realiza una visita domiciliaria para evaluar el grado de vulnerabilidad de la persona solicitante, adicionalmente se aclara que el hecho de realizar dicha visita no quiere decir que con esto se apruebe la prórroga, como erróneamente lo hace ver en la tutela el accionante”*.

Se puede observar que Acción Social Territorial Bogotá, respondió *“que ha recibido la totalidad de la ayuda inicial correspondiente a Asistencia alimentaria, Alojamiento Temporal y Kits de aseo y hábitat los cuales fueron entregados en el mes de agosto, septiembre y octubre de 2002”*; también le fue aprobada la prórroga en el 2005, *“entregándole tres meses de asistencia alimentaria el día 18 de julio de 2005, igualmente se realizó un giro a través del Banco Agrario el 22 de agosto de 2005, por valor de \$270.000, que corresponde al auxilio de alojamiento por tres meses”* (f. 25 ib.).

De tal constatación surge que la razón para no otorgarle la ayuda solicitada está condicionada al factor tiempo y no a que se haya producido la reparación efectiva de la situación del actor, lo cual contrasta con la procedencia del derecho material, frente a la finalidad primordial del Estado en la protección de la población desplazada, particularmente la que se encuentra en situación de especial vulnerabilidad, cuyos derechos fundamentales deben ser resguardados por las autoridades<sup>7</sup>.

Hoy por hoy, siguiendo los lineamientos de la ya citada sentencia C-278 de abril 18 de 2007, en cuanto la ayuda humanitaria debe observar la verdad material y los objetivos señalados y no puede estar sujeta a plazos inexorables, aparece sin justificación que la entidad demandada se oponga a continuar apoyando al señor José Alonso Sarmiento Cardozo y a su núcleo familiar, por el solo argumento de la temporalidad de la ayuda, sabiendo que es real su condición de desplazado, hallándose inscrito en el correspondiente Registro Único, tratándose además de una persona

---

<sup>7</sup> Cfr. SU-1150 de 2000 (enero 22), M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz; T-602 de 2003 (julio 23), M. P. Jaime Araújo Rentería; T-025 de 2004 (enero 22), M. P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-278 de 2007 (abril 18), M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

discapacitada (f. 4 ib.).

En consecuencia, esta Sala tutelaré el derecho de igualdad del señor José Alfonso Sarmiento Cardozo, en cuanto le corresponde al Estado proteger especialmente a quienes por su condición económica y física se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. Además, se prevendrá a Acción Social para que evite retardar la respuesta a los derechos de petición que le sean formulados, como ocurrió en el presente asunto, en cuanto sólo contestó después de que el solicitante interpuso la acción de tutela en su contra.

Se recuerda que es el Estado quien debe hacerse responsable de diseñar y sacar adelante los programas correspondientes a los procesos productivos que ha de poner al alcance de los desarraigados, para que así éstos puedan desarrollar nuevamente su capacidad económica independiente y, entonces, se logre poner fin a la ayuda fraccionada otorgada por Acción Social.

Por todo lo anterior, será revocada la sentencia proferida el 30 de marzo de 2007 por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá, que denegó el amparo solicitado por el señor José Alfonso Sarmiento Cardozo, para en su lugar, además de la prevención anunciada, conceder la tutela incoada y ordenar a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial Bogotá, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de siete (7) días contados a partir de la notificación de este fallo, si no lo hubiere efectuado, restablezca la ayuda humanitaria que le corresponda al señor José Alfonso Sarmiento Cardozo en su condición de desplazado, junto con su núcleo familiar, hasta que esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

### III. DECISIÓN.

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

#### RESUELVE

**Primero.- REVOCAR** la sentencia proferida por el Juzgado 17 Civil del Circuito de Bogotá el 30 de marzo de 2007, mediante la cual fue denegado el amparo pedido por el señor José Alfonso Sarmiento Cardozo, que en consecuencia se concede.

**Segundo.- ORDENAR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial Bogotá, a través de su representante legal o quien haga sus veces, que en el término de siete (7) días contados a partir de la notificación de este fallo, si no lo hubiere efectuado, restablezca la ayuda humanitaria que le corresponda al señor José Alfonso Sarmiento Cardozo en su condición de desplazado, junto con su núcleo familiar, hasta que se encuentre en condiciones de asumir su autosostenimiento.

**Tercero.- PREVENIR** a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Territorial Bogotá, para que evite retardar la respuesta a derechos de petición, como sucedió en el asunto que ahora se decide, en cuanto sólo contestó después de que el solicitante interpuso acción de tutela en su contra.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA  
Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO  
Magistrado

CATALINA BOTERO MARINO  
Magistrada (E)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO  
Secretaria General