



Autor: Juan Carlos Gil Acevedo
Título: Derroche
Técnica: fotografía digital
Dimensiones: variables
Año: 2014

El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013¹

DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a04

1 Artículo de investigación, derivado del proyecto “Acción de Tutela respecto al Registro y las Ayudas Humanitarias de la Población Desplazada: ¿garantía de derechos o barrera de acceso?”. Es investigador principal el profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, Jaime Alberto Agudelo Figueroa. Jorge Luis Montoya Villegas, Leidy Dávila Cano, Bonnie Cotes Rodríguez y Rafael Alzate Vargas, participaron como auxiliares de investigación. Proyecto inscrito en el Sistema Universitario de Investigación de la Universidad de Antioquia, cofinanciado por la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. Investigación terminada 14 de julio de 2015

Fecha de recepción: 21 de agosto de 2015

Fecha de aprobación: 16 de septiembre de 2015

El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013

Jorge Luis Montoya Villegas²

Resumen

Con la acogida por parte de la Corte Constitucional de la figura del precedente, este tribunal ha podido establecer en sus decisiones lineamientos de índole jurídico, que derivan en normas de obligatorio cumplimiento para los jueces y demás órganos y entidades administrativas existentes en el país, como ha sucedido con la declaratoria del estado de cosas inconstitucional contenido en la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento.

Derivado de lo anterior, se realizó el análisis de 224 sentencias proferidas entre los años 2012 y 2013 por los Jueces del Circuito de Medellín, en las que se resolvieron peticiones de entrega de ayuda humanitaria propuestas por las víctimas del delito de desplazamiento forzado, con el que se pretendió determinar si los jueces de instancia al fallar tienen en cuenta el precedente emanado de las decisiones de la Corte Constitucional. Del análisis realizado genera gran preocupación que de los 224 fallos revisados, solo en un 4% de ellos se dio aplicación al precedente constitucional.

Palabras clave: precedente judicial, desplazamiento forzado, ayuda humanitaria.

Judicial precedent and access to humanitarian aid by victims of forced displacement: An analysis of lawsuits for the protection of fundamental rights in sentences delivered by circuit judged in Medellín between 2012 and 2013

Abstract

With the adoption of the concept of judicial precedent, the Constitutional Court in Colombia has been able to establish judicial guidelines in their decisions, which derive into mandatory policies for all judges and administrative entities in the country. This is the case of the content of T-025/2004 decision and its following acts.

Departing from this situation, and examining whether first instance judges applied the Constitutional Court's precedent in their decisions, this paper examines a total of 224 decisions delivered by the Circuit Judges in Medellín between 2012 and 2013, which involved claims of humanitarian aid by victims of forced displacement. Results of the analysis show that only 4% of the decisions did take into account the constitutional standards determined by the Court.

Keywords: judicial precedent, forced displacement, humanitarian aid.

2 Abogado de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: montoyajl1987@gmail.com.

Citación de este artículo usando el sistema APA: Montoya Villegas, J. L. (2015). El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013. *Estudios de Derecho*. 72(160), 77-104. DOI: 10.17533/udea.esde.v72n160a04

El precedente judicial y el acceso a la ayuda humanitaria por parte de la población víctima del desplazamiento forzado: análisis de los fallos de tutela proferidos por los Jueces del Circuito de Medellín en los años 2012 y 2013

Introducción

El precedente judicial, es una institución de reciente aplicación en el ordenamiento jurídico colombiano cuya implementación ha generado un cambio en la tradicional forma de entender las fuentes del derecho, logrando que la jurisprudencia pasara de ser simple criterio auxiliar a una fuente obligatoria y formal del derecho, lo que derivó en que los jueces al momento de fallar, debían soportar sus decisiones no solo en la ley sino también en la jurisprudencia.

En materia de desplazamiento forzado torna especial importancia la figura del precedente, dado que ha sido la Corte Constitucional, mediante sus sentencias, el órgano que más ha desarrollado mecanismos de protección en favor de las víctimas en relación con la protección de sus derechos constitucionales fundamentales.

Ahora bien, la realidad es que muchas de las víctimas deben acudir constantemente a la jurisdicción constitucional mediante el ejercicio de la acción de tutela a fin de pedir a los jueces ordenar la materialización de sus derechos, entre los que se encuentra la entrega de las ayudas humanitarias. Esto motivó el interés por conocer si los jueces en sus decisiones acogen y aplican los criterios establecidos por la Corte Constitucional en sus sentencias, o si por el contrario sus actuaciones se convierten en una barrera de acceso a los mismos.

De ahí que el objetivo del presente artículo sea evidenciar si el acceso a las ayudas humanitarias por parte de la población desplazada, está siendo protegido por parte de los Jueces del Circuito de Medellín de acuerdo al precedente jurisprudencial de la Corte Constitucional. Para ello se tendrá como base de análisis 224 fallos derivados de igual número de acciones de tutela proferidas entre los años 2012 y 2013.

Así pues, para lograr el objetivo planteado, en primer momento se hará una exposición de la figura del precedente y su aplicación en Colombia, luego se hablará del desarrollo de la jurisprudencia constitucional en torno a la protección de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, más especialmente en lo relacionado con el derecho a recibir las ayudas humanitarias, se mostrarán los resultados de la investigación y se terminará con las respectivas recomendaciones.

1. El precedente judicial en Colombia

1.1 Preámbulo a la aplicación del precedente en Colombia

A partir de la Constitución de 1991 que trajo consigo la creación de la Corte Constitucional como máximo órgano garante del cumplimiento de los postulados constitucionales, y de la llegada al país de la doctrina neo-constitucionalista, comenzó un proceso de transformación en la forma de entender el papel y valor de la jurisprudencia dentro de las fuentes generales del derecho, lo que derivó, entre otras cosas, en la adopción de la doctrina del precedente judicial, que si bien tuvo y tiene sus contradictores, con el paso de los años ha llegado a ser tenida por la Corte como de obligatoria aplicación para las decisiones que profieran todas las autoridades administrativas y, en especial, los miembros de la rama judicial. Con esto se ha ocasionado además un cambio en la forma de entender el derecho y sus fuentes, considerando que Colombia había adoptado en un inicio el sistema de fuentes propio del siglo XIX, donde la ley, entendida en su sentido más estricto, era considerada la única fuente formal y por ende obligatoria.

Un claro ejemplo de la doctrina de las fuentes imperante en Colombia hasta la acogida de la doctrina del precedente se evidencia en el artículo 8 de la Ley 153 de 1887, que realizó una diferenciación entre fuente primaria y secundaria, designando la ley como fuente primaria y la analogía, la doctrina constitucional y las reglas generales del derecho como fuentes secundarias, y que por tanto, solo serían de aplicación a falta de un postulado legal que permitiera regular el caso. Esto indicaba que los jueces y las autoridades administrativas debían proferir sus decisiones basándose principalmente en lo que dijera la ley, entendida ésta como creación del órgano legislativo, lo que ponía esta rama del poder como la más importante en materia de creación legal, dado que por su hegemonía legislativa las leyes por ellos creadas pasaban a ordenar el ejercicio de la aplicación del derecho.

No obstante lo anterior, y como se expresó al inicio del presente escrito, la Corte Constitucional comenzó poco a poco a desarrollar y aplicar en Colombia la figura del precedente judicial, lo que trajo consigo un cambio en la forma de entender las

fuentes del derecho y su jerarquía. Pero como todo cambio siempre trae dificultades, molestias y contradictores, y este caso no fue la excepción, el proceso de acogida y fijación dentro del sistema jurídico colombiano necesitó de un proceso continuado e inacabado que lleva ya poco más de 20 años si tomamos como referencia las sentencias C-113 y C-131 de 1993, que aunque no son precisamente una clara aplicación del precedente, sí son una muestra que desde ese momento ya había comenzado a darse la discusión sobre el tema.

Y es que el principal problema para lograr la adopción de la doctrina del precedente derivó de la concepción tradicionalista de las fuentes del derecho, que se encontraba arraigada en nuestro ordenamiento y en la gran mayoría de jueces y doctrinantes. Esta concepción entendía que:

(i) los jueces meramente aplican la ley, sin crearla, (ii) que los pronunciamientos judiciales son importantes para ilustrar las normas positivas sólo cuando estas son oscuras o ambiguas, (iii) que la obligación judicial de fallar conforme a derecho se cumple preferente o exclusivamente mediante la obediencia a las reglas establecidas por el constituyente o el legislador, y (iv), como corolario de lo anterior, que los jueces están “atados” a la ley pero son “independientes” frente a las sentencias judiciales con las que se han fallado casos anteriores. La jurisprudencia, en este sentido, ha sido tradicionalmente considerada como una fuente “secundaria” o “auxiliar” del derecho que sólo opera en casos de silencio de la fuente primaria (López, 2006, p. 3).

Y precisamente esa corriente conservadora, siendo mayoría dentro de la Corte Constitucional, trató de frenar el desarrollo o acogida en Colombia de la doctrina del precedente, basados en la doctrina civil-romanista mencionada. Incluso para Bernal Pulido en la sentencia C-131 de 1993: “(...) el alto Tribunal se asestó un duro golpe a sí mismo, al declarar que el carácter de “criterio auxiliar obligatorio para las autoridades” que el artículo 23 del Decreto 2067 de 1991 reconocía a la “doctrina constitucional” contenida en sus sentencias, era incompatible con el sistema de fuentes colombiano (Bernal Pulido, 2005, p.156); y que desde ese mismo momento, la Corte ha mantenido una lucha contra sí en pro de aplicar la doctrina del precedente. Lo ocurrido en la Sentencia C-131 de 1993 no fue una decisión fortuita, correspondió a lo que ya se ha dicho y que Bernal Pulido resume de manera muy clara cuando afirma que:

(...) antes de la Constitución de 1991 se gestó una postura “tradicional” consistente en el reconocimiento de fuerza vinculante a la jurisprudencia, pero únicamente con “valor supletorio”. Esta tendencia se caracteriza por reconocer que la ley es la fuente principal de Derecho, y que la jurisprudencia es una fuente supletoria, cuya eficacia está condicionada a la existencia de los siguientes problemas hermenéuticos: oscuridad de la disposición

legal, falta de coherencia entre “disposiciones de igual jerarquía” o falta de “plenitud del orden normativo (2005, p. 156).

Sin embargo, y a pesar de la dificultad inicial, la figura del precedente se comenzó a abrir paso en la Corte en la medida que cambió el grupo de Magistrados que la conformaban, y aquellos que fueron llegando asumieron una posición a favor de la doctrina, para ese momento minoritaria, de índole transformadora que entendía a la jurisprudencia, y sobre todo la constitucional, como fuente principal del derecho y de aplicación obligatoria. Es así como se empieza a erigir el precedente como fuente formal del derecho en el sistema jurídico colombiano.

1.2 Definición e implementación del precedente jurisprudencial

La palabra precedente es polisémica, y según el diccionario de la RAE se puede definir como: todo aquello que “es anterior y primero en el orden de la colocación o de los tiempos” y/o la “aplicación de una resolución anterior en un caso igual o semejante al que se presenta” (2015). Estas definiciones, si bien orientan y acercan a la concepción de precedente existente en el ordenamiento jurídico colombiano, se quedan cortas porque más allá de una simple aplicación de una resolución anterior a un caso posterior, el concepto de precedente lleva inmersa una carga de razonamiento y argumentación que son parte de su esencia.

Por lo anterior, y acudiendo a los doctrinantes, traigo la definición planteada por Gascón, quien se refiere al precedente en los siguientes términos: “de ahí que [el] fundamental concepto de precedente sea el que entiende por tal, *sensu stricto*, el criterio, principio o razón jurídica en el que se funda una decisión judicial previa usada como fuente para la adopción de futuras decisiones” (2011, p.134).

De esta definición se extrae algo muy importante, y es que para entender el precedente desde la óptica jurídica debe haber claridad en que no todo lo que aparece en una decisión judicial se considera como tal, sino aquello que incida de manera directa e integre su *ratio decidendi* o fundamento, es decir, solo es precedente aquel argumento, consideración o afirmación que influye o fundamenta la decisión a tomar por el juzgador o fallador. Otro aspecto a destacar de la definición anterior es que no circunscribe la creación del precedente a un órgano en particular, por lo que se puede hablar de precedente, en el caso colombiano, en cualquiera de los órganos judiciales, e incluso en los administrativos cuando emiten decisiones. Además de la autora citada, Bernal Pulido define el precedente como:

Toda *ratio decidendi* que haya servido a la Corte Constitucional para fundamentar una decisión suya. En este sentido, el precedente constitucional es un argumento contenido

en la parte motiva de toda sentencia de la Corte Constitucional (...). El precedente constitucional es entonces una parte de toda sentencia de la Corte Constitucional, en donde se concreta el alcance de una disposición constitucional, es decir, en donde se explicita qué es aquello que la Constitución prohíbe, permite, ordena, o habilita para un tipo concreto de supuesto de hecho, a partir de una de sus indeterminadas y lapidarias cláusulas (2005, p. 151).

Sobre esta definición es importante precisar que la referencia expresa a la Corte Constitucional, se debe a que ha sido precisamente este órgano el encargado de afincar en el ordenamiento jurídico colombiano la figura del precedente, pero no debemos dejar de lado que la misma Corte sostiene la obligatoriedad del precedente dictado por las altas Cortes de la jurisdicción ordinaria, contencioso administrativa y constitucional como lo establecen, entre otras, las Sentencias C-539 de 2011, C-634 de 2011 y C-588 de 2012. Adicional a lo señalado, como el precedente está contenido en las sentencias, su obligatoriedad dependerá de la fuerza vinculante que se le otorgue a éstas en determinado ordenamiento jurídico.

Por último, es importante traer la definición de precedente que maneja la Corte Constitucional, quien en la Sentencia T-292 de 2006 y haciendo referencia a las sentencias T-104 de 1993 y SU-047 de 1999, lo definió como “aquel antecedente del conjunto de sentencias previas al caso que habrá de resolver que por su pertinencia para la solución de un problema jurídico constitucional, debe considerar necesariamente un juez o una autoridad determinada, al momento de dictar sentencia”, teniendo presente que en sentido técnico lo que tiene valor de precedente es la *ratio decidendi* de la o las sentencias pertinentes.

Ahora bien, habiendo definido qué es el Precedente, es importante mencionar que en Colombia cuando se analiza su implementación, la mayoría de autores comienzan por abordar su estudio a partir de las sentencias C-113 y C-131 de 1993, porque un gran número de doctrinantes consideran que a raíz de estos fallos la Corte comenzó una lucha contra sí misma a fin de poder virar hacia la decisión de aplicar la figura del precedente a sus decisiones; sin embargo, hay quienes, como Quinche, consideran que la importancia de esos fallos radica en que permitieron a la Corte declarar “su total autonomía en lo relacionado con la facultad constitucional de construir y fijar los efectos de sus propios fallos” (2014, p. 55), al tiempo que en ellos se fijó el punto de partida para la regla que posteriormente otorgaría la obligatoriedad y fuerza vinculante a las interpretaciones de la Corte.

Lo cierto es que toman esas sentencias como un punto de partida para comentar el proceso que ha vivido la inclusión del precedente en el ordenamiento jurídico colombiano, pasando por una gran lista de sentencias referenciadas por los doctrinantes como son: la C-511 de 1994, C-109 de 1995, la C-037 de 1996, la C-447

de 1997, la C- 1439 de 2000, la T-409 de 1992, T-547 de 1993, la T-123 de 1995, T-363 de 1995, la SU-1553 de 2000, entre otras, hasta llegar a la Sentencia C-836 de 2001, en la que se reafirmó con nuevos argumentos y de forma concluyente la vigencia del precedente judicial obligatorio. De ahí que se pueda decir junto a Bernal Pulido que el reconocimiento del precedente constitucional en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, ha pasado por lo menos por dos fases: una primera de identificación de los fundamentos del precedente constitucional y una segunda de consolidación del mismo (2005, p. 157).

Lo anterior permite afirmar, entonces, que el proceso de aplicación del precedente en Colombia ha pasado por dos etapas básicas, en las que la Sentencia C-836 de 2001 se convierte en el referente entre el paso de una etapa a la otra. La primera etapa inicia con las mencionadas sentencias C-113 y C-131 de 1993 y se caracteriza porque en ella la discusión se centra en torno a la forma como debe ser entendida la jurisprudencia y el valor que se le debería otorgar dentro del sistema de fuentes, es decir, esta fase se caracterizó porque la discusión se basó en torno a los fundamentos del precedente, mientras que a partir de la Sentencia C-836 de 2001, la discusión se centra en entender qué es el precedente y la forma de consolidación del mismo en el ordenamiento jurídico, en esta etapa ya se zanjó la discusión de la obligatoriedad de las decisiones judiciales y ahora se pasó a determinar en qué consiste precisamente esa obligatoriedad. Al respecto López Medina afirma que la Sentencia C-836:

(...) es de la mayor importancia por lo menos por tres razones fundamentales: en primer lugar, porque le permitió a la tercera Corte posicionarse frente a la doctrina del precedente ya que era posible que el cambio en la composición de la Corte hubiera afectado el balance constitucional hasta ahora logrado; en segundo lugar, porque le permitió a la Corte pronunciarse sobre la antigua norma que tradicionalmente había controlado el sistema de jurisprudencia imperante en el país; y en tercer lugar, porque mediante esta sentencia se reabre el tema de la vinculatoriedad, ya no del precedente de la jurisdicción constitucional, sino del precedente de la jurisdicción común (2006, p.73).

La obligatoriedad del precedente en Colombia, como ya se mencionó, se comienza a establecer en pleno a partir de la Sentencia C-836 de 2001, en la que se estudia, entre otros, el alcance del artículo 230 de la Constitución Política que establece: “Los jueces, en sus providencias, sólo están sometidos al imperio de la ley. La equidad, la jurisprudencia, los principios generales del derecho y la doctrina son criterios auxiliares de la actividad judicial” (2015). En dicha providencia se argumentó por parte de la Corte que:

La sujeción de la actividad judicial al imperio de la ley, no puede reducirse a la observación minuciosa y literal de un texto legal específico, sino que se refiere al ordenamiento jurídico

como conjunto integrado y armónico de normas, estructurado para la realización de los valores y objetivos consagrados en la Constitución.

En este sentido, se tiene que el término ley utilizado en el postulado constitucional debe ser entendido de manera amplia y no restrictiva, y en consecuencia, cuando aparece mencionado en el artículo indicado se refiere a todo el ordenamiento jurídico. De ahí que la jurisprudencia adquiriera relevancia, dado que como lo expresa el máximo Tribunal Constitucional en la sentencia en mención, la unidad de un ordenamiento jurídico se logra:

(...) mediante la unificación de la jurisprudencia. En efecto, si cada juez, al momento de interpretar la ley, le confiere en sus sentencias un sentido diferente a una misma norma, sin que el propio ordenamiento consagre mecanismos orientados a tal unificación, habrá caos, inestabilidad e inseguridad jurídica. Las personas no podrán saber cuál es el Derecho que rige en un país (2001).

Para no detallar cada uno de los argumentos esgrimidos en la sentencia, puede decirse de forma general que en la Sentencia C-836 de 2001, la Corte se dedicó en gran parte a defender el papel creador del juez, y no el de mero aplicador del derecho, puesto que para la Corte, el juez creador del derecho también debe propender porque exista seguridad jurídica evidenciada en la previsibilidad de las decisiones judiciales, es decir, en la certeza que se debe dar a los ciudadanos que los jueces decidirán los casos iguales de la misma forma.

En palabras del máximo Tribunal: “(...) la previsibilidad de las decisiones judiciales da certeza sobre el contenido material de los Derechos y obligaciones de las personas, y la única forma en que se tiene dicha certeza es cuando se sabe que en principio, los jueces han interpretado y van a seguir interpretando el ordenamiento de manera estable y consistente (Sentencia C-836 de 2001). Cabe agregar a lo ya mencionado, que:

Sólo mediante la aplicación consistente del ordenamiento jurídico se pueden concretar los derechos subjetivos. Como se dijo anteriormente, la Constitución garantiza la efectividad de los derechos a todas las personas y los jueces en sus decisiones determinan en gran medida su contenido y alcance frente a las diversas situaciones en las que se ven comprometidos. Por lo tanto, una decisión judicial que desconozca caprichosamente la jurisprudencia y trate de manera distinta casos previamente analizados por la jurisprudencia, so pretexto de la autonomía judicial, en realidad está desconociéndolos y omitiendo el cumplimiento de un deber constitucional (Corte Constitucional Colombia, Sentencia C-836 de 2001).

Ahora bien, para lograr la efectividad en la aplicación del precedente y lograr en mayor proporción la seguridad jurídica que la Corte defiende, no debemos perder de vista que la Jurisprudencia se torna vinculante en dos sentidos, tal como nos lo manifiestan Tamayo Jaramillo & Jaramillo Jaramillo cuando afirman:

en primer lugar, el precedente judicial sentado por los jueces de mayor jerarquía es vinculante frente a los jueces de inferior jerarquía (a ello se le ha denominado el precedente vertical); en segundo lugar, el precedente es vinculante también para el juzgado o el Tribunal que lo profirió (precedente horizontal), con el fin de lograr la protección de efectiva de los derechos y la realización efectiva de la justicia material, a lo que se suma la búsqueda de la seguridad Jurídica (2012, p. 241).

En esta misma línea, la Corte en la Sentencia T-1258 de 2005, al hablar de la importancia del precedente horizontal, sostuvo que este deriva del:

deber de las autoridades judiciales de ser consistentes con las decisiones por ellas mismas adoptadas, de manera que cosas con supuestos fácticos generales sean resueltas bajo las mismas fórmulas de juicio, a menos que expongan razones suficientes para decidir en sentido contrario (...) pues los jueces tienen la obligación constitucional de respetar sus propias decisiones, lo cual hace que sea obligante también el precedente horizontal.

1.3 El precedente en las sentencias de la Corte Constitucional

Conviene, en estos momentos, enunciar la aplicabilidad del precedente derivado tanto de sentencias de control abstracto como de sentencias de control concreto. Lo primero para decir sobre este asunto es que respecto de las autoridades administrativas y cualquier autoridad pública que no ejerza funciones judiciales, acatar el precedente es de obligatorio cumplimiento, puesto que ellas no tienen la misma facultad de los jueces referida a la autonomía o independencia judicial. Lo segundo, en relación con la obediencia al precedente por parte de los jueces se tiene que para ellos la obligación de seguir el precedente debe analizarse haciendo la siguiente diferenciación:

Las autoridades judiciales tienen la obligación de acatamiento del precedente constitucional en cuatro casos: (i) acatamiento de la ratio decidendi y la parte resolutive de las sentencias de control abstracto (sentencias “C”); (ii) acatamiento de la ratio decidendi y de la parte resolutive de las sentencias de exequibilidad condicionada; (iii) acatamiento de la ratio decidendi de las sentencias de reiteración de jurisprudencia, sean estas de control abstracto (Sentencias “C”), o de control concreto (Sentencias “T”); y (iv) acatamiento de la ratio decidendi de las sentencias de unificación en control concreto (sentencias “SU”).

Respecto de los demás precedentes judiciales, es decir, de los precedentes constitucionales contenidas (sic) en las sentencias de control concreto (sentencias “T”), o de los precedentes emitidos por la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, en virtud del principio de autonomía judicial, le está permitido a las autoridades judiciales “apartarse del precedente judicial impuesto por las altas cortes en ciertos casos excepcionales y razonablemente justificados” (Quinche, 2014, p. 22).

La deducción derivada del párrafo anterior es clara si afirmamos que en general, el precedente derivado de sentencias de control abstracto obliga siempre a los jueces, mientras que el derivado de control concreto, más precisamente de sentencias “T”, permite en determinadas situaciones a los jueces no aplicarlos pero imponiéndoles una carga argumentativa que justifique su apartamiento.

Antes de mencionar esas razones que permiten a los jueces apartarse del precedente, es importante reiterar que si bien en principio las decisiones derivadas de las sentencias de control concreto tienen efectos inter-partes, en el desarrollo de la doctrina del precedente en nuestro ordenamiento jurídico, la Corte ha manifestado que también de ellas se derivan consecuencias generales. Así lo expuso el máximo Tribunal Constitucional cuando sentenció:

Los fallos de la Corte Constitucional, tanto en ejercicio del control concreto como abstracto de constitucionalidad, hacen tránsito a cosa juzgada y tienen fuerza vinculante, tanto en su parte resolutive (erga omnes en el caso de los fallos de control de constitucionalidad de leyes, e inter partes para los fallos de revisión de tutela) y, en ambos casos, las consideraciones de la ratio decidendi, tienen fuerza vinculante para todas las autoridades públicas. Esto en razón de la jerarquía del sistema de fuentes formales de derecho y el principio de supremacía constitucional, que obligan a la aplicación preferente de las disposiciones de la Carta Política y, en consecuencia, de los contenidos normativos identificados por la jurisprudencia constitucional, en ejercicio de su labor de intérprete autorizado del Texto Superior” (Sentencia C-634 de 2011).

Sobre este mismo asunto y a fin de encaminarnos hacia las causales de inaplicación del precedente por parte de los jueces, conviene traer lo expuesto por el profesor Quinche, dado que al referirse a la fuerza vinculante de los fallos de tutela proferidos por la Corte Constitucional sostiene que:

Si se trata de una Sentencia “SU”, de unificación, proferida por la Sala Plena de la Corte Constitucional, el precedente es completamente obligatorio para todas las autoridades públicas, incluyendo jueces y tribunales, en virtud de muchas razones, algunas de ellas muy obvias, como sería la de considerar que si la regla contenida en una sentencia de unificación no es obligatoria, entonces no tiene sentido unificar. En el segundo nivel, si se trata de una sentencia “T”, es decir, de un fallo proferido por una cualquiera de las

salas de revisión de tutela, entonces la regla de la decisión será en principio obligatoria para todas las autoridades, pero éstas podrán apartarse siempre y cuando justifiquen de manera suficiente y adecuada el motivo del apartamiento jurisprudencial (2014, p. 104).

Es que la obligatoriedad de las reglas contenidas en las sentencias de control abstracto se torna de importancia dado que las decisiones contenidas en ellas giran en torno a derechos particulares de índole Constitucional, y las situaciones de hecho que en principio son subjetivas, pueden tener en otro asociado similitudes tales que podrían estudiarse conjuntamente o una situación a la luz de otra antes resuelta. Esto es más evidente en relación con el tema de las víctimas del conflicto armado, cuando una misma situación fáctica, como por ejemplo el desplazamiento forzado, deriva en la vulneración de derechos subjetivos de varias personas, y es precisamente en un hecho como este donde se entenderá con claridad la importancia de la aplicación del precedente en relación con las decisiones proferidas en sede de tutela, dado que lo más lógico y atendiendo a las reglas de la razón, ante hechos iguales, las decisiones o consecuencias, en principio, deberían ser las mismas.

Lo anterior para significar que si no se respeta la aplicación del precedente en sede de tutela, se estaría sacrificando la tan aclamada seguridad jurídica que propugna la Corte, adicional a esto las personas se verían sometidas muy fácilmente a una violación de sus derechos constitucionales y en especial el derecho a la igualdad. Así pues, conviene exponer cuáles son las situaciones en las que un juez puede apartarse del precedente. Estas razones fueron analizadas en la Sentencias C-836 de 2001 y expuestas por Jaramillo quien afirma al respecto lo siguiente:

Si se trata de precedente vertical los jueces inferiores se pueden separar, por vía de ejemplo, si tiene un lugar: i) cambio legislativo; ii) cambio justificado en la situación social y económica; claro caso de jurisprudencia contradictoria.

Si es precedente horizontal, el funcionario judicial se puede apartar de la jurisprudencia anterior al ser errónea por las siguientes razones: i) no responde a la situación social vigente después de un cambio social, ii) es contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico, iii) o por cambios en el ordenamiento jurídico positivo (2012, p. 270).

Esto es importante, porque de entrada evidencia que cuando el juez decide no aplicar el precedente, no puede simplemente hacerlo motivado por un acto de mero capricho, o atendiendo a intereses particulares o subjetivos, sino que tiene una carga argumentativa que lo obliga a justificar el porqué de su decisión.

Como conclusión de esta primera parte, se tiene que la figura del precedente es de acogida constitucional en Colombia, que esto trae consigo la obligatoriedad de

su aplicación por parte de las autoridades administrativas, dejando una posibilidad solo a los jueces de separarse de ellos pero con la obligación de justificar su decisión. Adicional, con el desconocimiento o inaplicación del precedente se vulneran derechos constitucionales, y más cuando con ellos se fijan los alcances de las normas constitucionales referentes a los derechos fundamentales.

2. El desplazamiento forzado y la ayuda humanitaria en el precedente de la Corte Constitucional

El tema del precedente es de gran relevancia en relación con las víctimas del conflicto, en especial para quienes viven en situación de desplazamiento forzado, entendiendo por tal:

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 (Congreso de la República, Ley 387 de 1997).

Por ello, habiendo expuesto qué es el precedente y cómo se da su aplicación en el ordenamiento interno, es pertinente en estos momentos hacer énfasis en la situación de las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado y su protección constitucional, para proceder luego a evidenciar las situaciones encontradas en el estudio de los fallos de tutela proferidos por los jueces del circuito en Medellín, precisando que la finalidad no es hacer un estudio de la línea jurisprudencial aplicable en materia de desplazamiento forzado, sino reflejar las realidades encontradas en las decisiones judiciales que fueron objeto de estudio.

Sin duda alguna, el mayor referente jurisprudencial en el tema del desplazamiento forzado es la Sentencia T-025 de 2004, sentencia que tuvo su origen en una serie de acciones de tutela presentadas por parte de un gran número de la población que vive en situación de desplazamiento, las cuales llegaron a acumular 108 expedientes correspondientes a igual número de tutelas interpuestas por 1150 núcleos familiares, quienes se quejaban de la falta de intervención estatal dirigida a la solución de esta problemática. Esto derivó en que la Corte Constitucional procediera a:

Declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional en la situación de la población desplazada debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación

de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinados a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado (Sentencia T-025 de 2004).

La declaratoria del estado de cosas inconstitucional estuvo acompañada de varias órdenes dirigidas a las autoridades nacionales con el fin de aplicar correctivos tendientes a superar la vulneración masiva y continua de los derechos de la población desplazada, sobre todo, sabiendo que la afectación a sus derechos tuvo origen en situaciones derivadas de la falta de organización del Estado, quien actuó en algunos casos con connivencia.

Así pues, en la sentencia en mención, la Corte al analizar los hechos contenidos en las diferentes tutelas encontró, entre otros, que la gran mayoría de los accionantes se encontraban inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (hoy Registro Único de Víctimas - RUV); todos fueron víctimas del delito de desplazamiento forzado; la ayuda humanitaria de emergencia no llegó a todos, y a quienes se les entregó no se les hizo en forma oportuna y completa; las acciones de tutela fueron presentadas porque los peticionarios consideraban que las autoridades administrativas no estaban cumpliendo con su misión de protegerlos; adicional, en materia de ayuda humanitaria, habían transcurrido entre seis meses y dos años sin otorgar ningún tipo de ayuda económica para su sostenimiento.

Además de las situaciones de hecho en que se encontraban los tutelantes, la Corte hizo un estudio jurisprudencial del precedente en materia de desplazamiento forzado, lo que la lleva a identificar los derechos que les son vulnerados a las personas víctimas de este delito, identificando en su estudio diecisiete derechos violados y que se enuncian en el siguiente listado:

- a) El derecho a la vida en condiciones de dignidad.
- b) Los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, los discapacitados y las personas de tercera edad, y de otros grupos especialmente protegidos.
- c) El derecho a escoger su lugar de domicilio.
- d) Los derechos al libre desarrollo de la personalidad, a la libertad de expresión y de asociación.
- e) Afectación de los derechos económicos, sociales y culturales.
- f) El derecho a la unidad familiar y a la protección integral de la familia.
- g) El derecho a la salud, en conexidad con el derecho a la vida.
- h) El derecho a la integridad personal.
- i) El derecho a la seguridad personal.

- j) La libertad de circulación por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir.
- k) El derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio.
- l) El derecho a una alimentación mínima.
- m) El derecho a la educación.
- n) El derecho a una vivienda digna.
- ñ) El derecho a la paz.
- o) El derecho a la personalidad jurídica.
- p) El derecho a la igualdad.

En relación con los derechos antes mencionados, la Corte considera que debe existir un mínimo prestacional que siempre debe ser satisfecho por el Estado, por lo que prioriza algunos de estos derechos, entre los que se encuentra:

el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) alojamiento y vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales”. También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. **Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia**, que se presta al producirse el desplazamiento, **como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno** (Sentencia T-025 de 2004) (negritas fuera de texto).

Se hace alusión en este acápite a la entrega de la ayuda humanitaria como una forma de asistencia dirigida a la población desplazada, tendiente a contrarrestar la situación de hambruna y necesidad que pueda sufrir como consecuencia de su condición, que además se convierte en un deber estatal para con las personas que están bajo su jurisdicción, o como lo define el artículo 47 de la Ley 1448 de 2011, es aquella ayuda otorgada:

de acuerdo a las necesidades inmediatas que guarden relación directa con el hecho victimizante, con el objetivo de socorrer, asistir, proteger y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica de emergencia, transporte de emergencia y alojamiento transitorio

en condiciones dignas, y con enfoque diferencial, en el momento de la violación de los derechos o en el momento en el que las autoridades tengan conocimiento de la misma.

Ahora bien, la ley en mención en su artículo 62 establece las tres fases o etapas para entrega de las ayudas humanitarias a saber: inmediata, de emergencia y de transición. Esto modifica lo establecido en la Ley 387 de 1997, sin embargo, esto no obsta para que los pronunciamientos de la Corte referidos a la ayuda humanitaria antes de entrada en vigencia la ley de víctimas, le sean aplicables.

Es precisamente el tema de la entrega de esta ayuda una de las situaciones analizadas en la Sentencia T-025 de 2004, dado que es uno de los reclamos más frecuentes de las víctimas a las entidades estatales y que deriva en un sinnúmero de tutelas, puesto que gran parte de la población no solo tiene que vivir con el flagelo del desplazamiento forzado, sino además con la angustia de no poder satisfacer sus necesidades básicas. Entendiendo esta situación, la Corte no olvidó la problemática derivada de la dificultad del autosostenimiento de la población víctima, y ante la negativa de las autoridades administrativas de entregar la ayuda humanitaria dejó por sentado en la *ratio decidendi* de la sentencia que:

existen dos tipos de personas desplazadas que, por sus condiciones particulares, son titulares de un derecho mínimo a recibir ayuda humanitaria de emergencia durante un período de tiempo mayor al que fijó la ley: se trata de (a) quienes estén en situación de urgencia extraordinaria, y (b) quienes no estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económica (sic), como es el caso de los niños que no tengan acudientes y las personas de la tercera edad quienes por razón de su avanzada edad o de sus condiciones de salud no están en capacidad de generar ingresos; o las mujeres cabeza de familia que deban dedicar todo su tiempo y esfuerzos a cuidar a niños menores o adultos mayores bajo su responsabilidad. En estos dos tipos de situación, se justifica que el Estado continúe proveyendo la ayuda humanitaria requerida para la subsistencia digna de los afectados, hasta el momento en el cual la circunstancia en cuestión se haya superado, es decir, hasta que la urgencia extraordinaria haya cesado, o hasta que los sujetos que no estén en posibilidad de cubrir su propio sustento adquieran las condiciones para ello (Sentencia T-025 de 2004).

Así, se estableció por parte de la Corte una doble tarea al Estado consistente en la entrega de la ayuda humanitaria a quienes continuaban en condiciones de precariedad, al tiempo que le instaba a diseñar estrategias tendientes a permitir a los desplazados lograr su estabilidad económica y por ende su propia manutención. En palabras más simples, la Corte le dijo al Estado, o les proporcionas herramientas para que puedan valerse por sí mismos o de lo contrario debes sostenerlos. Al respecto, bien vale la pena citar un extracto de la Sentencia T-099 de 2010, donde

la Corte al resolver una situación referida a la negativa en la entrega de la ayuda humanitaria manifiesta que:

La finalidad de la atención humanitaria de emergencia, como su misma descripción normativa lo establece, es la asistencia mínima que requiere la persona víctima del desplazamiento forzado para alcanzar unas condiciones dignas de subsistencia mediante la satisfacción de las necesidades básicas y que ha de ser suministrada de manera integral y sin dilaciones, como quiera que la persona desplazada carece de oportunidades mínimas que le permitan desarrollarse como seres humanos autónomos. De allí que deba ser proveída hasta la conclusión de las etapas de restablecimiento económico y retorno o reubicación y que “el Estado no pueda suspender abruptamente la ayuda humanitaria de quienes no están en capacidad de autosostenerse, [como] tampoco pueden las personas esperar que vivirán indefinidamente de esta ayuda.

11. El suministro de la atención humanitaria, regulado por el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, disponía en el párrafo único que “[a] la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más” (Resalta la Sala), disposición que al ser analizada en sede de constitucionalidad por esta Corporación (C-278-07), se declaró la inexecutable de las expresiones máximo y excepcionalmente, con base en que:

i. “el término de tres meses de la ayuda humanitaria resulta demasiado rígido para atender de manera efectiva a la población desplazada y no responde a la realidad de la permanente vulneración de sus derechos (...)”.

ii. “la situación de la población desplazada tiende a agravarse con el paso de los meses, por lo cual no es razonable hacer depender del factor temporal el alivio a las necesidades de los afectados, y menos aún, para liberar de responsabilidad a las autoridades comprometidas en la atención del fenómeno”.

iii. La entrega de una ayuda y una prórroga “frente a las realidades nacionales, resulta notoriamente insuficiente en la gran mayoría de situaciones, y por lo mismo, no alcanza para que puedan paliarse y finalmente, superarse los graves quebrantamientos a múltiples derechos fundamentales de la población desplazada”, por lo que, “el término para brindar ayuda humanitaria oper[a] en contra y no a favor de los desplazados, como debe ser, pues, se repite, conforme a lo dispuesto en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en el Estado, en cuya contra también repercutirá el escaso tiempo otorgado, recae la responsabilidad de solucionar la situación de esas personas, y por tanto, debe llevar a cabo acciones oportunas, efectivas y suficientes en tal sentido, observando, al efecto, los principios rectores de humanidad, imparcialidad y no discriminación”.

iv. La referencia temporal “debe ser flexible y sometida a una reparación real (...) 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” programas que sólo pueden iniciarse cuando exista “la 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”.

12. Es así como el suministro de la atención humanitaria de emergencia debe ir hasta cuando los afectados estén en condiciones de asumir su autosostenimiento a través de un proyecto de estabilización o restablecimiento socio económico, es decir, hasta cuando “la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales.

Este aparte de la Sentencia T-099 de 2010 permite dilucidar aspectos importantes relacionados con la protección del derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, dado que se está haciendo énfasis en la eliminación del factor temporal como condición negativa para la entrega de las ayudas humanitarias, amparado en un argumento muy afortunado, dado que el atribuirle al solo hecho del paso del tiempo la superación del estado de necesidad es un exabrupto sobre todo cuando las experiencias demuestran que en muchos casos, a medida que avanza el tiempo las condiciones de vida para las personas en situación de desplazamiento tienden a desmejorar mucho más, máxime cuando estamos frente a adultos mayores, mujeres madres solteras, niños y personas con discapacidad, entre otros.

También es importante resaltar que un problema presentado con la entrega de las ayudas humanitarias radica en la demora por parte de la administración para hacerlas efectivas, lo que deriva en una espera larga y estresante para quienes carecen de los medios suficientes para satisfacer sus necesidades básicas, viviendo sometidos en muchos casos a la desidia por parte del Estado. Adicional a ello, se ha ideado por parte de la administración un sistema de turnos a fin de proceder con la entrega de las ayudas, lo que ha ocasionado mayor retraso en la entrega de las mismas y un trato desigual a ciertos grupos que dentro de la población desplazada y según lo manifestado por la Corte Constitucional, requieren priorización en la atención.

Es más, incluso los jueces en sede de tutela no aplican el precedente de la Corte en relación con este tema, contenido entre otros en la Sentencia T-182 de 2012 en la que se ordenó a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (hoy Departamento para la Prosperidad - DPS) que:

dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de este fallo, proceda a modificar su política de asignación de turnos para la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas, tomando en consideración criterios de diferenciación derivados del grado de vulnerabilidad de los beneficiarios. Deberá dar prioridad, en consecuencia, a los sujetos de especial protección constitucional, como madres cabeza de familia, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y afrodescendientes.

Sumado a lo anterior, es importante en este punto mencionar el auto 099 de 2013, mediante el cual la Corte hace seguimiento a las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante la Sentencia T-025 de 2004, en materia de ayuda humanitaria en sus distintas fases, inmediata, de emergencia y de transición, en el nuevo marco institucional de la Ley 1448 de 2011. Este auto, es uno de los 35 autos derivados de T-025 de 2004, en el que se hace énfasis por parte de la Corte de las situaciones problemáticas que aún se evidencian a la hora de acceder a la entrega de las ayudas humanitarias.

Considerando lo extenso del contenido del auto en mención, simplemente se mencionarán situaciones que se evidenciaron por parte de la Corte y que después de diez años de la Sentencia T-025 (2004) siguen presentándose. Uno de los temas importantes tiene que ver con la entrega oportuna de las ayudas, para lo cual se expresa que si bien se está utilizando un mecanismo de turnos, no se puede someter a las personas a una espera injusta y prolongada, puesto que con ello se están violentando sus derechos. Adicionalmente, se recuerda que si bien la igualdad exige el respeto a los turnos, no se puede olvidar que hay situaciones excepcionales en las cuales se hace posible y con toda justificación priorizar determinadas personas a fin de lograr una protección de sus derechos.

Otro pronunciamiento importante, es la amonestación que hace la Corte a la administración en el sentido que ésta no debe establecer para la entrega de las ayudas humanitarias requisitos más allá de los establecidos en la ley, como tampoco creer que por la sola asignación de un turno o un acto administrativo que otorga el derecho a la ayuda humanitaria se está amparando el derecho de las víctimas, dado que la materialización de este implica la entrega real, completa y oportuna de los elementos que componen la ayuda.

Según lo dicho, seguidamente se mencionarán las reglas y subreglas que ha fijado la Corte y que han sido reiteradas en el auto en mención, en relación con la ayuda humanitaria para la población desplazada:

- a) **Situación evidenciada:** la entidad competente no reconoce, debiendo hacerlo, la ayuda humanitaria o la prórroga a la población desplazada que cumple los requisitos para acceder a ella.

| Regla | Subreglas |
|--|---|
| <p>En el momento de evaluar la procedencia de la ayuda humanitaria las autoridades deben tener en cuenta que la situación de desplazamiento es una cuestión de hecho, y en esa medida, son las condiciones materiales y las circunstancias fácticas las que determinan la procedencia de la ayuda humanitaria.</p> | <p>*Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho fundamental al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria o su prórroga aduciendo únicamente requisitos, formalidades y apreciaciones que no se corresponden con la situación en la que se encuentra esa población.</p> <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada, cuando las autoridades no reconocen la ayuda humanitaria aduciendo requisitos, formalidades y apreciaciones que no se encuentran establecidos en la ley.</p> |

- b) **Situación evidenciada:** [La entidad] deja de notificar al interesado sobre la decisión, o, cuando habiéndolo notificado, deja de hacer entrega efectiva de los componentes de la ayuda humanitaria de emergencia o de la prórroga de la misma, por cualquier razón que no encuentra asidero en la ley vigente y en la Constitución.

| Regla | Subreglas |
|--|--|
| <p>La Corte ha encontrado distintas dificultades para que su entrega se haga efectiva, y ha establecido que sólo el desembolso real de los componentes de la ayuda implica una materialización del derecho a la subsistencia mínima.</p> | <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan a responder formalmente a una solicitud de ayuda humanitaria y no se hace su entrega efectiva.</p> <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando las autoridades responsables se limitan al reconocimiento de la ayuda humanitaria por medio del acto administrativo correspondiente y no se hace su entrega efectiva.</p> <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital cuando no se hace entrega efectiva de la ayuda humanitaria por razones injustificadas como la falta de notificación de la decisión al interesado; cuando la entidad competente se resiste a su desembolso injustificadamente; o incluso, bajo el pretexto de que la entidad competente se encuentra limitada en materia presupuestal por hacer parte de una política nacional de reestructuración de competencias y racionalización de gastos.</p> |

- c) **Situación evidenciada:** cuando la asistencia humanitaria se brinda de una manera tan incompleta o parcial, que ésta se ve desprovista de toda posibilidad de contribuir efectivamente a que la persona que se ha desplazado recientemente pueda solventar sus mínimas necesidades y, de este modo, pueda tener una vida digna.

| Regla | Subreglas |
|---|--|
| <p>La ayuda humanitaria debe tramitarse y entregarse de manera completa y oportuna de acuerdo con su finalidad de satisfacer las necesidades mínimas indispensables de la población desplazada para tener una vida digna y debe ser acompañada de mecanismos que permitan el acceso a salidas efectivas a la situación de emergencia.</p> | <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la ayuda humanitaria no se entrega de manera inmediata y urgente.</p> <p>* Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la asistencia humanitaria se entrega de manera dispersa a lo largo del tiempo y de manera incompleta.</p> <p>*Se pone en riesgo y/o se vulnera el derecho al mínimo vital de la población desplazada cuando la entrega de la ayuda humanitaria no se acompaña del acceso a salidas efectivas frente a la situación de emergencia fruto del desplazamiento sino que perpetúa la condición de vulnerabilidad en la que se encuentra la población desplazada. La efectividad de la ayuda humanitaria depende de la existencia del acceso a tales salidas.</p> |

Estas reglas y sub-reglas son de importancia, dado que mediante ellas la Corte otorga lineamientos que deben seguirse a la hora de analizar solicitudes y proferir decisiones, máxime cuando se sabe la importancia actual de la jurisprudencia de la Corte derivada de la aplicación del precedente.

Con lo expuesto hasta el momento, referido a la protección constitucional de las personas víctimas del delito de desplazamiento forzado y su derecho a las ayudas humanitarias y demás acciones encaminadas a su restablecimiento, se procederá a continuación a evidenciar las situaciones encontradas en la investigación denominada “Acción de Tutela respecto al Registro y las Ayudas Humanitarias de la Población Desplazada: ¿garantía de derechos o barrera de acceso?”.

3. Resultado de la investigación

Antes de entrar a describir lo encontrado en la investigación, conviene precisar que las ayudas humanitarias, tal como se encuentran en la Ley 1448 de 2011 y que ya han sido enunciadas en este escrito, tienen una diferencia derivada del momento en que deben ser entregadas. Así, por ejemplo, tenemos en primer lugar la ayuda

inmediata que deberá ser otorgada por las alcaldías municipales siempre y cuando la declaración de la situación de desplazamiento no haya superado los tres meses de ocurrencia; en segundo lugar, se hizo referencia a la ayuda de emergencia, la cual debe ser entregada a las personas desde el momento de su inscripción en el Registro Único de Víctimas, siempre que el desplazamiento no haya ocurrido con un tiempo mayor a un año, caso en el cual procederá la entrega de la ayuda de transición. Adicionalmente se resalta que tanto la ayuda de transición como la inmediata deberán otorgarse por periodos trimestrales.

El proceso investigativo estuvo enfocado en hacer seguimiento a 224 acciones de tutela proferidas por jueces del circuito de Medellín en los años 2012 y 2013, y luego de la lectura y análisis individual de cada fallo, se encontró que en todas ellas los peticionarios hacían solicitud de entrega de las ayudas humanitarias, bien como petición principal o subsidiaria, razón por la que no se descartó ninguno de ellos en el presente análisis, teniendo en cuenta además que en materia de tutela le es dado al juez fallar de forma extra y ultra petita³.

Los fallos analizados fueron 100 proferidos en el año 2012, del año 2013 se analizaron 124, encontrándose que en el año 2012 se concedió la entrega inmediata de la ayuda humanitaria en cuatro ocasiones lo que equivale a un 4%, mientras que en el año 2013 igual decisión se tomó en cinco casos dando un equivalente del 4%, lo que podría significar que se mantiene en el tiempo la situación de desprotección de los derechos de las víctimas.

Ahora bien, del conjunto de fallos analizados tenemos que solo en nueve de ellos, es decir en un 4% de los casos, se ordenó por parte del juez la entrega material inmediata de la ayuda humanitaria⁴. Precizando que en todos los casos habían transcurrido más de tres meses desde la última ayuda recibida, e incluso a varios de los tutelantes nunca se les había otorgado el beneficio.

Se tiene otra situación que salta a la vista y es que el término máximo de tres meses de entrega entre una ayuda humanitaria y la otra, no se está respetando, y en

3 Al respecto la Sentencia T-464 de 2012 sostiene que “en materia de tutela no sólo resulta procedente sino que en algunas ocasiones se torna indispensable que los fallos sean extra o ultra petita. Argumentar lo contrario significaría que si, por ejemplo, el juez advierte una evidente violación, o amenaza de violación de un derecho fundamental como el derecho a la vida, no podría ordenar su protección, toda vez que el peticionario no lo adujo expresamente en la debida oportunidad procesal. Ello equivaldría a que la administración de justicia tendría que desconocer el mandato contenido en el artículo 2o superior y el espíritu mismo de la Constitución Política, pues -se reitera- la vigencia de los derechos constitucionales fundamentales es el cimiento mismo del Estado social de derecho”.

4 Es importante precisar que hubo alrededor de 34 casos en los que se ordenó la entrega de la ayuda humanitaria, sin embargo, para materializar la entrega se dio a la entidad accionada un tiempo adicional, lo que se termina convirtiendo para el desplazado en una espera injustificada.

consecuencia, a las personas se les está sometiendo a una espera larga e injustificada. Y preocupa más aun, que en sede de tutela el 96% de las decisiones analizadas no contemplan esta situación como una clara vulneración de los derechos, sino que haciendo mal uso de los argumentos de la Corte, la justifican y terminan decidiendo en forma contraria a la línea jurisprudencial del máximo órgano Constitucional, lo que podría leerse o interpretarse como un desconocimiento tanto del precedente como de la técnica de análisis del mismo.

Tampoco se evidencia en los fallos estudiados, ni siquiera en los que ordenan la entrega inmediata de la ayuda humanitaria, referencia directa o análisis derivado de las reglas y sub-reglas fijadas por la Corte Constitucional, sino que por el contrario en gran parte de ellos se encuentran sentencias de tipo “*citra petita*”⁵, como sucede en los casos en los que se solicita protección de los derechos fundamentales constitucionales a la vida, mínimo vital, igualdad, dignidad humana y derecho de petición, y el juez solo se limita en su fallo a decidir con base en la vulneración o no al derecho de petición.

La situación enunciada se constata, entre otros, en la Sentencia T-446 de 2013 del Juzgado 13 Laboral del Circuito donde una ciudadana después de haber solicitado protección de sus derechos a la vida en condiciones dignas, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de hogar, de los discapacitados, de las personas de la tercera edad, a la libertad de expresión, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la integridad personal, a la seguridad social, al trabajo, a la educación y a la igualdad, el juez decide tutelar el derecho fundamental de petición, sin hacer referencia alguna a los demás derechos invocados como vulnerados. La reiteración de situaciones similares a la descrita, derivó en que en ninguno de los fallos existieron sentencias *ultra* o *extra petita*, pero sí fue muy común encontrar sentencias de tipo *citra petita*, lo que preocupa si se considera que estamos ante posibles violaciones de derechos constitucionales fundamentales.

Otro asunto a resaltar es que en los diferentes fallos analizados se han encontrado argumentos, sustentados en diferentes pronunciamientos de la misma Corte Constitucional, según los cuales acceder a la entrega de la ayuda humanitaria de forma inmediata significaría una vulneración al principio de igualdad, olvidando que la Corte ha sido reiterativa en permitir que en algunos casos excepcionales derivados de situaciones de extrema urgencia manifiesta, se pueda dar prelación a la entrega de las ayudas (Sentencia T-755 de 2009), lo que hace que existan situaciones de especial protección que permiten hacer una diferenciación y protección prioritaria.

5 Entiéndase por Sentencia *citra petita* aquella que omita pronunciarse sobre algunas de las cuestiones sometidas por las partes al juicio.

Un caso para destacar fue el analizado en el fallo de radicado 2013-00619 proferido por el Juzgado 12 Administrativo Oral de Medellín, en el que ante una solicitud de entrega de inmediata de la ayuda humanitaria y aplicación del enfoque diferencial contenido en el artículo 13 de la ley 1448 y desarrollado por la Corte Constitucional en varias sentencias de las cuales ya se hizo referencia en el presente escrito, el juez determina no acceder a la petición amparado en un *obiter dicta* de la Corte contenido en la Sentencia T-1161 de 2003 salido de contexto. En el fallo mencionado el juez niega la entrega inmediata fundando su decisión en el siguiente argumento:

No se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación. Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un término razonable y oportuno.

Si, como ya se ha mencionado antes, la Corte Constitucional en varias de sus providencias establece que en determinadas circunstancias es posible priorizar determinada población dada su condición de especial protección, el argumento esgrimido por el juez en esta sentencia evidencia desconocimiento del precedente y a su vez una falta de técnica en la aplicación del mismo, además que en el caso mencionado aparece como tutelante una persona de la tercera edad que está a cargo de tres menores de edad, y sin embargo, a pesar de esta situación el juez no la analiza a la luz del precedente, sino que por el contrario, lo desestima.

Llama la atención que el juez cita en este caso como sustento a su decisión una sentencia previa a la T-025 y en la que se habla de la ayuda humanitaria otorgada con ocasión de la Ley 418 de 1997 que es completamente diferente a las contempladas por la Ley 1448 de 2010, a pesar de ser un fallo proferido en el año 2013, lo que ubica su argumento en una esfera diferente a lo solicitado. Esto puede deberse, entre otras, a una realidad que aflora en los despachos judiciales y es el uso de minutas en las que se proyectan las decisiones judiciales. Pero el problema no radica en el uso de tales instrumentos, sino en la falta de actualización normativa de las mismas, lo que refleja el grado de desconocimiento por parte de juez de la normatividad y jurisprudencia vigente, o en el peor de los casos son reflejo de la desidia frente al estudio del precedente.

Adicionalmente, es evidente a todas luces que según los fallos de tutela analizados, los jueces no están siendo juiciosos con el estudio de las situaciones que ameritan especial protección, sobre todo cuando de todos los casos estudiados, en el 42% de los mismos, aparecen mujeres madres cabeza de familia solicitando entrega de las ayudas humanitarias, sin contar las situaciones propias de los adultos mayores, de los niños y de las personas con discapacidad.

La situación evidenciada debe generar preocupación, porque no solo está demostrando que hay falencias en sede judicial, sino que también se perpetúa en el tiempo el desamparo a la población desplazada, y continúa existiendo desinterés por parte de las autoridades administrativas en cuanto a la creación de acciones o mecanismos tendientes a la superación del estado de necesidad.

Y es que dentro de la lectura que se hace de las situaciones encontradas, no puede olvidarse que las personas cuando acuden a estas instancias judiciales han tenido un proceso previo ante las entidades estatales encargadas para ello, pero solo encuentran obstáculos y talanqueras. Situación que se reitera la mayoría de las veces cuando acuden ante el juez de tutela.

Sobre lo mencionado, vale preguntarse ¿si existe precedente en materia de entrega de las ayudas humanitarias, por qué ante situaciones originadas en hechos iguales, como es el desplazamiento forzado de personas que además se les aplica el enfoque diferencial, que también ha sido desarrollado por la jurisprudencia de la Corte, los jueces terminan decidiendo con base en argumentos que en la mayoría de las veces resultan contrarios a dichos lineamientos?

Esto podría demostrar no solo que los jueces no están respetando el precedente vertical, sino que por el contrario se aferran a un precedente horizontal contrario a lo proferido por el máximo órgano constitucional, ocasionando así una doble victimización de los tutelantes. Precizando sobre esto, y en atención a los resultados de la investigación, vale la pena dejar planteado el interrogante de si los jueces estarían incurriendo en el delito de prevaricato por acción por violación de la jurisprudencia, atendiendo a lo expuesto por Quinche:

la Corte precisó que se configura el delito de prevaricato por acción, por violación de la jurisprudencia, bajo cuatro modalidades:

- a) Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta aplicando una norma que ha sido declarada inexecutable por la Corte Constitucional.
- b) Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta contrariando la interpretación contenida en una sentencia de exequibilidad condicionada, por considerar que en este tipo de fallos son vinculantes tanto el *decisum* como la *ratio decidendi*.

c) Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta violando o apartándose de “la jurisprudencia sentada por las altas cortes en casos en los cuales se presenta una simple subsunción”, como acontece cuando la disposición constitucional es idéntica a la norma derivada de ella. En estos casos se configura el prevaricato “no por violar la jurisprudencia, sino la constitución o la ley directamente”.

d) Cuando la providencia, resolución, dictamen o concepto se dicta con manifiesto alejamiento del operador jurídico de una subregla constitucional constante, como acontece cuando se dejan de aplicar las reglas vertidas en los fallos de reiteración de jurisprudencia o en las sentencias de unificación jurisprudencial (2014, p. 78).

Ahora bien, como el propósito no es atacar a los jueces ni hacer juicios de valor en torno a sus decisiones, sino invitar a un adecuado ejercicio de sus funciones, y a fin de finalizar la discusión en este sentido, quiero traer algunas consideraciones de Jaramillo, quien al analizar la forma en que fallan los jueces de instancia, ha llegado a la siguiente conclusión:

los actores jurídicos (jueces distintos a los magistrados de las “Altas Cortes” y abogados), en veces, realizan citaciones asimétricas, y en oportunidades se limitan a citar simplemente algunos párrafos de sentencias que no siempre configuran o traducen la jurisprudencia vigente; es más, se realizan citas de extractos insulares, desconectados del caso juzgado (2012, p. 256).

Así pues, es importante señalar que la falta de aplicación del precedente parece ser un tema generalizado, lo que requiere acciones por parte de todos los órganos judiciales e incluso de entes administrativos, a fin de encaminar sus decisiones al logro de la seguridad jurídica que propugna la Corte Constitucional, teniendo en cuenta que con ello se busca garantizar la seguridad jurídica y protección de postulados constitucionales como la igualdad.

4. Recomendaciones

A partir de lo observado en la investigación y lo que se acaba de mencionar en los anteriores párrafos, es conveniente indicar algunas recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta por todas las autoridades estatales, no solamente los jueces, a fin de lograr la unidad de criterio en las decisiones y protección en materia de derechos a la población desplazada.

- Se hace necesario establecer mecanismos que permitan a los jueces conocer con mayor facilidad el precedente aplicable a determinado asunto, lo que implica sistematizar los fallos que configuran precedente según los temas.

- Desarrollar cátedras universitarias que enseñen a los nuevos abogados el correcto análisis y uso del precedente, así como capacitar a las diversas autoridades en este tema.
- En materia de protección de las víctimas del delito de desplazamiento forzado, debe el Estado crear y desarrollar políticas públicas que se encaminen a lograr el restablecimiento de sus derechos, al tiempo que se acompañe el proceso con funcionarios que hayan sido sensibilizados sobre la importancia de la reparación a las víctimas.
- Formar a los funcionarios públicos para que comprendan que las acciones estatales de protección no son consecuencia de una política de solidaridad para con las víctimas, sino que corresponden a un deber y obligación del Estado por su inacción en el compromiso de cuidar y velar por el bienestar de sus asociados.

Referencias

- López Medina, D. E. (2006). *El Derecho de los Jueces*. Bogotá D.C.: Legis
- Bernal Pulido, C. (2005). *El Derecho de los Derechos*. Bogotá D.C.: Universidad Externado.
- Tamayo Jaramillo, J. & Jaramillo Jaramillo, C. (2012). *El Precedente Judicial en Colombia, Papel y valor asignados a la Jurisprudencia*. Bogotá D.C.: Ibáñez.
- Quinche Ramírez, M. F. (2014). *El Precedente Judicial y sus reglas*. Bogotá D.C.: Legis.
- Gascón Abellán, M. (2011). Racionalidad y (Auto) Precedente. Breves consideraciones sobre el Fundamento e Implicaciones de la Regla del Autoprecedente. *Teoría y Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*. (10). 132-148.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 1448 (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de Atención, Asistencia y Reparación Integral a las Víctimas del Conflicto Armado Interno y se dictan otras disposiciones. Bogotá D.C.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 387 (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la Prevención del Desplazamiento Forzado; la Atención, Protección, Consolidación y Estabilización Socioeconómica de los Desplazados Internos por la Violencia en la República de Colombia. Bogotá D.C.
- Colombia. Congreso de la República. Ley 153 (15 de agosto de 1887). Por la cual se adiciona y reforma los Códigos Nacionales, la Ley 61 de 1886 y la 57 de 1887. Bogotá D.C.
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia C-836(2001).
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-025(2004).
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-1258(2005).
- Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-292 (2006).

Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-099(2010).

Corte Constitucional Colombia. Sentencia T-182 (2012).

Corte Constitucional Colombia. Auto 099 (2013). Derivado de la Sentencia T-025 (2004).