

TUTELA PARA AMPARAR DERECHOS ECONOMICOS Y SOCIALES - Procedencia frente a población desplazada

No son de recibo para la Sala las argumentaciones de las accionadas en el sentido de que por vía de tutela no pueden ampararse derechos económicos y sociales, como la vivienda, programas de recuperación económica entre otros, cuando por lo anteriormente descrito se está frente a un sector de la población que ha sido desarraigada por razones de la violencia interna y forzada a vivir en condiciones completamente descontextualizadas de lo que hasta en ese momento fue su hábitat. Porque es diferente una persona marginal en condiciones de normalidad, a una persona que tenía una condición de vida y ésta le fue abruptamente arrebatada para ubicarla en situación de marginalidad, lejos de su entorno cultural, familiar, social y territorial.

AYUDA A POBLACION DESPLAZADA - Niveles en que debe suministrarse

La ley no condiciona el otorgamiento de la ayuda a la disponibilidad presupuestal sino que ordena garantizar el presupuesto para la atención integral de la población desplazada, circunstancia ésta que no puede ser modificada por normatividad reglamentaria alguna (Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000), por lo que se ordenará el cumplimiento inmediato de la entrega de la ayuda en sus tres niveles, ayuda humanitaria urgente, estabilización socioeconómica y la reinstalación o retorno. Se reitera, el primero consiste en la atención inmediata que debe darse a la población desplazada una vez se registre ante Acción Social y que consiste en alimentación, kit de cocina, vivienda, entre otros, hasta que se constate la estabilidad de la accionante y su núcleo familiar; el segundo, o sea, la estabilización socioeconómica consiste en programas para el otorgamiento de vivienda, inclusión en proyectos productivos, formación en proyectos productivos, educación de los menores, entre otros; por último, en lo que respecta a la normalización de la vida de la población desplazada ya sea mediante una reinstalación definitiva en el lugar a donde es atendida o a aquellos que voluntariamente escojan, o el retorno a sus lugares de origen cuando ello fuere posible y las personas desplazadas expresamente lo aceptaren.

TUTELA PARA ACCEDER A PROGRAMAS DE ESTABILIZACION SOCIOECONOMICA - Procedencia

Observa la Sala que dentro del núcleo familiar de la accionante como se precisó en los antecedentes, todos acreditan la condición de desplazados por el conflicto interno, así mismo Acción Social demuestra, haber entregado en el año 2003 la ayuda humanitaria urgente, pero no se ha incluido a la actora en los programas del segundo nivel que corresponden a la estabilidad socioeconómica (vivienda, proyectos productivos, educación y demás). Así las cosas, corresponde a Acción Social remitir a los desplazados directamente a la entidad que considere adecuada para brindar la asistencia integral que la accionada y su familia necesitan, y de igual forma, como ente coordinador ordenar su inclusión dentro de los programas de asistencia de primero, segundo o tercer nivel según el caso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

Bogotá D.C., tres (3) de julio del año dos mil ocho (2008).

Radicación número: 73001-23-31-000-2008-00169-01(AC)

Actor: MARIA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA

Demandado: MINISTERIO DE LA PROTECCION SOCIAL Y FONVIVIENDA

FALLO

Decide la Sala la impugnación interpuesta en nombre propio por la señora MARÍA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA contra el fallo de 30 de abril de 2008 proferido por el Tribunal Administrativo del Tolima que resolvió negar por improcedente la tutela impetrada en contra de Acción Presidencial para la Protección Social – Acción Social, Ministerio de la Protección Social y FONVIVIENDA, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vida y alimentación en condiciones dignas, a la ayuda humanitaria de naturaleza permanente, al vestuario, estabilización económica, debido proceso, a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital.

ANTECEDENTES

HECHOS

Manifiesta la actora que es desplazada de la Vereda El Toche, corregimiento de Convenio, Municipio de Líbano – Tolima, desde el 15 de enero del 2001. Agrega que tiene a su cargo a su compañero sentimental FERNANDO GONZÁLEZ de 50 años, a sus hijos JHON EDWAR BEDOYA CASTAÑO de 19 años de edad y a JOHANA BEDOYA CASTAÑO, de 16 años. Agrega que es madre cabeza de hogar y se encuentra sin trabajo.

Aduce que en su calidad de desplazada, al salir de su lugar de habitación tuvo que dejar sus pertenencias, su trabajo y sus propiedades, razón por la cual se encuentra en una situación infrahumana, lo que la obligó a inscribirse en Acción Social junto con su núcleo familiar, ya mencionado.

Indica que por sus condiciones se le dificulta conseguir un trabajo estable que le permita sostenerse y sostener a su familia, por lo cual en sendas

oportunidades ha solicitado a Acción Social la ayuda humanitaria de emergencia para cubrir sus necesidades primarias, a lo cual la entidad ha respondido que la ayuda de emergencia solicitada se entrega inmediatamente ocurre el desplazamiento, por tanto actualmente no tiene derecho.

Por último, añada que recibió por parte de la Red de Atención a la Población Desplazada una ayuda por \$240.000, tres mercados por un valor de \$250.000, y que necesita de la ayuda humanitaria, amparándose en la Sentencia C-278 de 2007, que declaró que la ayuda a la población desplazada no puede ser por tres meses, prorrogables por tres más, por cuanto ésta se encuentra en una posición vulnerable y no puede ser desamparada por el Estado.

PETICIÓN

Solicitó la protección de sus derechos constitucionales fundamentales a la vida y la alimentación en condiciones dignas, a la ayuda humanitaria de naturaleza permanente, al vestuario, la estabilización socioeconómica, el debido proceso, a la seguridad social, a la salud y al mínimo vital, "... y en consecuencia, se ordene a las entidades accionadas de acuerdo con sus responsabilidades, procedan a la solución inmediata o materialización de los beneficios como desplazados en el acceso al subsidio para la adquisición de vivienda, cuando el problema para las víctimas del desplazamiento es tener un lugar donde pasar la noche, guardarse de las inclemencias del clima y poder desarrollar su derecho a la intimidad personal...".

CONTESTACIÓN

Acción Social solicita declarar improcedente la presente acción y como consecuencia de ello, negar las pretensiones de la demanda por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos.

Manifiesta que no ha vulnerado ningún derecho fundamental a la actora. Que en materia de desplazados cumple dos funciones, cuales son:

COORDINADORA de todas las entidades públicas y privadas que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, creado por la Ley 387 de 1997, y EJECUTORA, por ser responsable de brindar la Atención Humanitaria de Emergencia, representada en alojamiento transitorio, asistencia alimentaria, elementos de aseo personal, utensilios de cocina y Kit hábitat, por el término de tres meses, prorrogables por un término igual, previo cumplimiento de las causales señaladas.

Agrega que la actora está incluida en el Registro Nacional de la Población Desplazada desde el 7 de noviembre de 2002.

Respecto de la ayuda humanitaria de emergencia, señala que la accionante la recibió en forma integral y completa, y que en relación con la prórroga es excepcional y requiere de una evaluación con la finalidad de verificar las circunstancias de vulnerabilidad.

Por último manifiesta que previa revisión del módulo de consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se encontró que la accionante no se ha postulado para ninguna de las convocatorias dirigidas a la población desplazada, como tampoco las realizadas en las demás bolsas dispuestas en la ley, para que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, le asigne subsidio alguno, razones por las cuales considera que esta acción no debe prosperar.

FONVIVIENDA por su parte, responde a la presente acción manifestando que previa verificación del módulo de consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se encontró que la señora MARÍA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA no se ha postulado para ninguna de las convocatorias dirigidas a la población desplazada para otorgar subsidios de vivienda, como tampoco para las realizadas en las demás bolsas dispuestas por la ley para el efecto.

Agrega que el derecho a la vivienda es de materia prestacional, objeto de un desarrollo legal preestablecido y proporcionado por la administración, por tal razón su satisfacción se supedita necesariamente a los recursos disponibles para tal fin, por lo cual no es un derecho que se haga exigible de manera inmediata,

toda vez que se circunscribe al cumplimiento de unas condiciones jurídico – materiales que lo hagan posible; por tanto, mientras esas condiciones no se cumplan, el derecho no se torna vinculante y de él no se predica protección constitucional.

EL FALLO IMPUGNADO

El Tribunal Administrativo del Tolima en providencia del 30 de abril de 2008 negó por improcedente la presente acción, por considerar que a la accionante le fue entregada la ayuda humanitaria de emergencia señalada en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997. Igualmente manifiesta el Tribunal que a la actora se le han satisfecho las necesidades básicas, así como también las de su núcleo familiar.

Por último indica en relación con el derecho a tener una vivienda digna, que éste no es un derecho fundamental y que no es obligación del Estado garantizarlo, toda vez que no posee a plenitud los recursos necesarios para satisfacer a todos los desplazados dicha necesidad. Es obligación del Estado, al contrario de lo manifestado por la actora, poner en marcha los instrumentos necesarios para permitir la realización del derecho, más no una obligación incondicional, inmediata y permanente de realizarlo.

LA IMPUGNACIÓN

Mediante escrito obrante a folio 79, la accionante impugna el fallo de 30 de abril de 2008, manifestando los argumentos invocados inicialmente.

Adicionalmente menciona que cuando la accionada le entregó la ayuda humanitaria, esto es, en el año 2003, la Corte Constitucional no se había pronunciado respecto de la exequibilidad del artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

Aduce que FONVIVIENDA responde que ella nunca se postuló para una Caja de Compensación Familiar, lo cual contradice manifestando que en reiteradas oportunidades ha acudido a COMFATOLIMA y no ha obtenido respuesta.

Por último agrega que Acción Social dice no ser la responsable de los beneficios otorgados a las familias desplazadas, pero contradictoriamente reitera que es la que maneja el recurso para contratar las empresas privadas que los ejecutan y que en varias oportunidades ha solicitado un proyecto productivo para sacar adelante a su familia, sin obtener respuesta, razón por la cual tiene que acudir a esta instancia.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De conformidad con lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando éstos se vean amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública y el art. 86 de la C. P. dice que procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial.

Pretende la accionante se revoque la decisión de primera instancia porque en su sentir se le vulneraron los derechos constitucionales fundamentales alegados en la solicitud de tutela presentada.

Frente a este fenómeno de desplazamiento forzado interno, observa la Sala que se han generado un sinnúmero de pronunciamientos tanto normativos como judiciales. Esto llevó a la Corte Constitucional a proferir la sentencia T-025 del 22 de enero de 2004, actor: Abel Antonio Jaramillo y Otros M.P. doctor Manuel José Cepeda Espinosa, mediante la cual acumula para su revisión un número importante de acciones de tutela, para llegar a la conclusión de que el problema del desplazamiento forzado en cuanto a su normatividad, concreción en la práctica y protección judicial por vía de tutela se ha tornado caótico y como tal decidió declarar un estado de cosas inconstitucional.

La Sala infiere, frente al caso en concreto, que el estado de abarrotamiento tanto normativo como metodológico y jurisdiccional del tratamiento a la población desplazada ha llegado al punto tal que, para que una persona o núcleo familiar en

estas condiciones pueda acceder a las ayudas ordenadas por la Ley 387 de 1997 debe presentar ante la autoridad competente una sentencia de tutela en su favor.

De otra parte, se tiene que la población desplazada es especialmente vulnerable y además, que como en el caso que se estudia, la mayor parte de sus miembros están compuestos por mujeres cabeza de familia, niños, personas de la tercera edad y en general por grupos que por su condición especial se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta. Doble carga la de la población desplazada: de una parte, sufren los rigores del desplazamiento en sí, tanto en lo económico como en lo social, lo psicológico y demás, pero de otra, que la mayor cantidad de estas personas por la condición arriba referida merecen especial protección del Estado.

No son de recibo para la Sala las argumentaciones de las accionadas en el sentido de que por vía de tutela no pueden ampararse derechos económicos y sociales, como la vivienda, programas de recuperación económica entre otros, cuando por lo anteriormente descrito se está frente a un sector de la población que ha sido desarraigada por razones de la violencia interna y forzada a vivir en condiciones completamente descontextualizadas de lo que hasta en ese momento fue su hábitat. Porque es diferente una persona marginal en condiciones de normalidad, a una persona que tenía una condición de vida y ésta le fue abruptamente arrebatada para ubicarla en situación de marginalidad, lejos de su entorno cultural, familiar, social y territorial.

Por otro lado, las accionadas sujetan las ayudas a la disponibilidad presupuestal y en particular Acción Social excusa el cumplimiento de su deber en el hecho de ser un ente coordinador de las entidades nacionales e internacionales que brindan ayuda a la población desplazada, pero no maneja recursos propios para tales fines, sin tener en cuenta que la ley¹ no condiciona el otorgamiento de la ayuda a la disponibilidad presupuestal sino que ordena garantizar el presupuesto para la atención integral de la población desplazada, circunstancia ésta que no puede ser modificada por normatividad reglamentaria alguna (Decreto 2569 del 12 de diciembre de 2000), por lo que se ordenará el cumplimiento inmediato de la entrega de la ayuda en sus tres niveles, ayuda humanitaria urgente, estabilización

¹ Artículo 6 de la Ley 387 de 1997.

socioeconómica y la reinstalación o retorno. Se reitera, el primero consiste en la atención inmediata que debe darse a la población desplazada una vez se registre ante Acción Social y que consiste en alimentación, kit de cocina, vivienda, entre otros, hasta que se constate la estabilidad de la accionante y su núcleo familiar; el segundo, o sea, la estabilización socioeconómica consiste en programas para el otorgamiento de vivienda, inclusión en proyectos productivos, formación en proyectos productivos, educación de los menores, entre otros; por último, en lo que respecta a la normalización de la vida de la población desplazada ya sea mediante una reinstalación definitiva en el lugar a donde es atendida o a aquellos que voluntariamente escojan, o el retorno a sus lugares de origen cuando ello fuere posible y las personas desplazadas expresamente lo aceptaren.

Del expediente se tiene que a la señora MARÍA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA se encuentra incluida en el Registro Nacional de Población Desplazada desde el 7 de noviembre de 2002. Que en el año 2003 Acción Social, según informe rendido, entregó a la accionante la ayuda humanitaria de emergencia consistente en una ayuda por \$240.000 y tres mercados por un valor de \$250.000.

Manifiesta la accionada que dicha ayuda solo se entrega a la población desplazada una vez verificada su situación, en las condiciones dispuestas en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.

Advierte la Sala que mediante sentencia C-278 de 2007 la Corte Constitucional declaró condicionalmente exequible el parágrafo del artículo 15 de la ley mencionada, el cual rezaba:

“ARTÍCULO 15. DE LA ATENCIÓN HUMANITARIA DE EMERGENCIA. *Una vez se produzca el desplazamiento, el Gobierno Nacional iniciará las acciones inmediatas tendientes a garantizar la atención humanitaria de emergencia con la finalidad de socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas.*

En todos los casos de desplazamiento, las autoridades civiles y militares que se encuentren en las zonas receptoras de población desplazada, garantizarán el libre paso de los envíos de ayuda humanitaria, el acompañamiento nacional e internacional a la población desplazada y el establecimiento de oficinas temporales o permanentes para la defensa

y protección de Derechos Humanos y el cumplimiento de las normas del Derecho Internacional Humanitario.

Mientras persista la situación de emergencia se auspiciará la creación y permanencia de equipos interinstitucionales conformados por entidades estatales y gubernamentales del orden nacional, departamental y municipal, para la protección del desplazado y sus bienes patrimoniales. El Ministerio Público y la Fiscalía General de la Nación emprenderán de oficio las investigaciones sobre los hechos punibles que condujeron al desplazamiento.

PARAGRAFO. A la atención humanitaria de emergencia se tiene derecho por espacio máximo de tres (3) meses, prorrogables excepcionalmente por otros tres (3) más.

Dicho párrafo fue condicionado, y sus expresiones ***“máximo”*** y ***“prorrogables excepcionalmente”*** fueron declaradas inexecutable, en tanto que estima la Corte, la ayuda humanitaria no puede estar sujeta un plazo inexorable, toda vez que ésta debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real, de acuerdo a las particularidades de cada caso, hasta salir de la vulneración que abrumba a la población afectada, teniendo en cuenta que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo, sino de una condición material, suspendiendo los programas de ayuda cuando se haya satisfecho su derecho a la subsistencia mínima.

Considera la Corte que las expresiones declaradas inexecutable le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo la atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar de manera definitiva su situación de vulnerabilidad.

Entonces, no es de recibo la posición de las accionadas al pretender que se declare improcedente la acción, ignorando que la población desplazada no escoge su situación y omitiendo la obligación del Estado de garantizarles a sus ciudadanos unas condiciones mínimas de subsistencia, más si se encuentran en circunstancias especiales de vulnerabilidad.

Adicionalmente, no se advierte que Acción Social y FONVIVIENDA hayan hecho gestión alguna para efectos de que le sea otorgado a la accionante un

subsidio para vivienda, así como tampoco un proyecto productivo para su manutención y la de su familia, y de esa forma lograr su estabilización económica.

Asimismo, el artículo 26 del Decreto 2569 de 2000, define que "se entiende por componentes de los programas de estabilización socioeconómica la vivienda y la incorporación económica y productiva y además en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos".

Agrega el referido artículo que "los componentes vivienda y tierra serán suministrados a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen el Banco Agrario, FONVIVIENDA e INCODER, entre los cuales podrán subsidiariamente ser apoyados por Acción Social, y a los cuales accederán en tal materia, preferencialmente, las personas que al momento del desplazamiento, previa verificación de Acción Social, contaban con derecho de propiedad o posesión sobre un lote de terreno o una vivienda".

De igual forma, el Estado promoverá a través de la Red de Atención a la Población Desplazada, coordinada por Acción Social, "la participación de organizaciones privadas nacionales e internacionales con experiencia en procesos de consolidación y estabilización socioeconómica de población desplazada".

Ahora bien, observa la Sala que dentro del núcleo familiar de la accionante como se precisó en los antecedentes, todos acreditan la condición de desplazados por el conflicto interno, así mismo Acción Social demuestra, haber entregado en el año 2003 la ayuda humanitaria urgente, pero no se ha incluido a la actora en los programas del segundo nivel que corresponden a la estabilidad socioeconómica (vivienda, proyectos productivos, educación y demás).

Así las cosas, corresponde a Acción Social remitir a los desplazados directamente a la entidad que considere adecuada para brindar la asistencia integral que la accionada y su familia necesitan, y de igual forma, como ente coordinador ordenar su inclusión dentro de los programas de asistencia de primero, segundo o tercer nivel según el caso.

De esta forma, se ordenará a la Red de Solidaridad Social hacerle frente a la circunstancia concreta del núcleo familiar de la señora MARÍA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA, proponente de la presente acción de tutela.

Por lo anteriormente analizado, se revocará la sentencia impugnada y la Sala ordenará a Acción Social adelantar las gestiones necesarias para garantizar al núcleo familiar de la accionada los medios necesarios para satisfacer su atención en los niveles de ayuda humanitaria urgente y estabilización socioeconómica que aún no le haya sido prestada, así como incluir a la actora en los programas de vivienda creados para el efecto. En consecuencia, se otorgará un plazo de cuarenta y ocho horas (48 horas) para el primer nivel y de quince días para el segundo nivel, en los términos previstos en la ley 387 de 1997 y el artículo 26 del Decreto 2569 de 2000.

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

F A L L A:

REVÓCASE EL FALLO IMPUGNADO. y en su lugar,

AMPÁRANSE LOS DERECHOS CONSTITUCIONALES FUNDAMENTALES A LA VIDA, ALIMENTACIÓN EN CONDICIONES DIGNAS, A LA AYUDA HUMANITARIA DE NATURALEZA PERMANENTE, A LA AYUDA AL VESTUARIO, ESTABILIZACIÓN ECONÓMICA, DEBIDO PROCESO, A LA SEGURIDAD SOCIAL, A LA SALUD, AL MÍNIMO VITAL Y A LA VIDA EN CONDICIONES DIGNAS DE LA SEÑORA MARÍA DEL CARMEN CASTAÑO PARRA Y SU NÚCLEO FAMILIAR. En consecuencia:

ORDÉNASE A LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL – ACCIÓN SOCIAL COMO ENTIDAD COORDINADORA DE LOS ORGANISMOS ENCARGADOS DE LAS AYUDAS A LA POBLACIÓN DESPLAZADA POR EL CONFLICTO INTERNO, LO SIGUIENTE:

1. PRESTAR la atención humanitaria urgente a la **ACCIONANTE Y SU NÚCLEO FAMILIAR**, en un término de cuarenta y ocho horas (48 hrs.) contados a partir de la notificación de la presente providencia, teniendo en cuenta lo consagrado en la Sentencia C-278 de 2007.

2. ORDENAR a las entidades que coordina, incluir si aún no lo hubiere hecho, dentro de los programas y proyectos tanto productivos como educativos y de vivienda, como también la seguridad social en salud y demás correspondientes a la estabilización socioeconómica de la accionante y su núcleo familiar, para lo cual se le concede un plazo de quince días contados a partir de la notificación de la presente providencia.

3. TOMAR las medidas para que la menor componente del núcleo familiar de la accionante tenga acceso a la educación y a los programas establecidos para el efecto, los cuales deberá implementar en el término de treinta días a partir de la notificación de la presente providencia.

Envíese a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y ENVÍESE COPIA AL TRIBUNAL DE ORIGEN.
CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue discutida y aprobada en Sesión de la fecha.

MARÍA INÉS ORTIZ BARBOSA
-Presidente-

LIGIA LÓPEZ DÍAZ
-Salva Voto-

JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ