

Sentencia T-064-09

Referencia : expediente T-2068741

Acción de tutela instaurada por Gloria Edith Londoño Moscoso contra José Vicente González González, con vinculación oficiosa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Fondo Nacional de Vivienda, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Villavicencio, la Unión Temporal Pro - Orinoquia Llanos, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta y Jaime Alirio Tique.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

Bogotá, D., nueve (9) de febrero de dos mil nueve (2009).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ, JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO Y JAIME ARAÚJO RENTERÍA, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo dictado por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio, que resolvió la acción de tutela promovida por Gloria Edith Londoño Moscoso contra José Vicente González González.

I. ANTECEDENTES

El 1 de julio de 2008, Gloria Edith Londoño Moscoso, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos Yuster Fernando Quintero Londoño de 15 años, Harold Stifen González Londoño de 13 años, José Alejandro González Londoño de 7 años, y Zaida Valentina González Londoño de 5 años de edad, interpuso acción de tutela ante el

Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio contra José Vicente González González, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna.

Fundamentó su acción en los siguientes:

1. Hechos:

1.1 El 12 de abril de 2002, la accionante y sus hijos se desplazaron forzosamente del municipio de Vista Hermosa, Meta, a Villavicencio, como consecuencia de la alteración del orden público en ese municipio a manos del Frente 27 de las FARC1.

1.2 Antes de la situación de desplazamiento forzado, la actora convivía con el padre de sus hijos, señor José Vicente González, quien en el año 2004 los abandonó y se trasladó al municipio de La Macarena, Meta.

1.3 En el mes de abril de 2008, la accionante se enteró que en consideración de su situación de desplazamiento, mediante Resolución N° 156 de Noviembre de 2005 expedida por el Fondo Nacional de Vivienda, a su núcleo le fue asignado un subsidio familiar de vivienda urbana por un valor de \$8.950.000 para ser aplicado en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada2.

1.4 A pesar de la circunstancia de abandono anotada, en el mes de noviembre de 2007 el subsidio fue entregado a José Vicente González en calidad de jefe del núcleo familiar. Así, mediante acta de entrega, Oscar Javier García Parrado, representante de la Unión Temporal Vivienda Pro - Orinoquia Llanos, en su condición de constructor vendedor, hizo entrega a José Vicente González de una "vivienda tipo 2 ubicada en el barrio Ciudadela San Antonio (...), la cual consta de sala-comedor-cocina, dos alcobas, baño y patio, según contrato de construcción No. 081.3"

1.5 Por su parte, posteriormente el señor José Vicente González arrendó la vivienda entregada por un valor de \$170.000 mensuales, al señor Jaime Alirio Tique.

1.6 Como resultado de las irregularidades indicadas, el 25 de abril de 2008 la accionante comunicó lo sucedido al Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial, el cual mediante escrito del 19 de mayo de 2008 le informó: "[S]e ha requerido al señor González, con el fin de que rinda descargos a la situación planteada

por usted. Así también me permito informarle que usted debe acudir ante la justicia ordinaria, con el fin de solicitar la restitución del inmueble arrendado, con base en la situación que se está presentando, teniendo en cuenta su condición de beneficiaria del subsidio otorgado por el Gobierno Nacional.⁴”

1.7 Así, mediante notificación del 18 de mayo de 2008, el Fondo Nacional de Vivienda, Entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43 del Código Contencioso Administrativo, solicitó al señor José Vicente González que en un plazo de 10 días improrrogables presentara las pruebas necesarias a fin de desvirtuar el presunto mal uso de la vivienda adjudicada a través del subsidio en comento. En tal sentido, la autoridad advirtió: “[M]e permito informarle que si usted no comparece durante el plazo antes mencionado, se le notificará por aviso y posteriormente por edicto. En consecuencia, el Fondo procederá a expedir la resolución correspondiente de acuerdo a las pruebas obrantes.⁵”

1.8 Debido a la situación descrita, la actora y sus hijos se encuentran viviendo “en estado de caridad en una habitación (...) en la casa ubicada en la calle 21 No. 11 - 14 de Villavicencio, donde la señora Marian Oñate Méndez quien puede dar constancia de esto.”

1.9 Por último, la accionante señaló: “[E]l señor José Vicente González tiene otro código como desplazado quien lo solicitó a sabiendas que ya teníamos código de desplazados y corresponde al 50001191452805 donde se inscribió él solo con los hijos, y lo único que hemos recibido mis hijos y yo de la Red de Solidaridad [Acción Social] es una remesa de alimentos por un mes y por una sola vez, de lo demás presumo que el señor González reclama para sí las ayudas para mi familia.”

2. Solicitud de tutela

Con fundamento en las consideraciones y hechos descritos anteriormente, Gloria Edith Londoño Moscoso, actuando en nombre propio y en representación de sus hijos, solicitó al juez de tutela ordenar al señor José Vicente González la restitución de la vivienda otorgada mediante subsidio por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Villavicencio.

3. Trámite de instancia

3.1 La acción fue tramitada ante el Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio, el cual mediante auto del 2 de julio de 2008 ordenó su notificación al señor José Vicente González González.

Respuesta de José Vicente González González

3.2 En escrito dirigido al juez de tutela el 8 de julio de 2008, José Vicente González González solicitó denegar la tutela de los derechos invocados.

3.3 En su solicitud, el señor González aceptó la veracidad de los hechos indicados en el escrito de tutela. En este sentido, afirmó que abandonó a la actora y a sus hijos en 2004. Igualmente, señaló que mediante Resolución N° 156 de Noviembre de 2005 expedida por el Fondo Nacional de Vivienda, en virtud de su situación de desplazamiento y en calidad de jefe de su núcleo familiar, recibió un subsidio familiar de vivienda urbana por un valor de \$8.950.000.

3.4 Con relación al arrendamiento del inmueble otorgado, indicó: “Es cierto, arrendé el bien por \$170.000 por cuanto estoy en la necesidad de hacerlo ya que padezco de una enfermedad en la columna vertebral y tengo que subsistir ante esta insuficiencia de salud”.

3.5 De otro lado, manifestó que no ha cambiado su número de inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y que las ayudas recibidas por parte de las autoridades competentes son anteriores a la separación de la actora.

3.6 En consideración de lo expuesto, el señor González concluyó: “[S]eñor juez entiendo que su obrar debe estar conforme a Derecho y así mismo fallar, pero espero que tenga en cuenta mis razones de ser humano y las necesidades que implica la subsistencia y sobrevivencia de mi persona, y aclaro de nuevo que nunca ha sido mi razón sustraerme de la obligación alimentaria y menos la de brindarle una vivienda digna a mis hijos, pero considero que también es falta de la madre de los mismos por cuanto ella fue quien decidió la separación, sin más solución que aceptarlo; e igualmente que este no es le medio para que ella me hubiera solicitado la desocupación de la vivienda.”

4. Pruebas decretadas por la Corte Constitucional

4.1 A fin de contar con mayores elementos de juicio para proferir la decisión que tomará la Corte Constitucional en este caso, mediante auto del 9 de diciembre de 2008 el suscrito magistrado ordenó la vinculación al trámite de la acción del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, así como del Fondo Nacional de Vivienda, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Villavicencio, la Unión Temporal Pro - Orinoquia Llanos, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta y del señor Jaime Alirio Tique, a fin de que se pronunciaran sobre los hechos y consideraciones que fundamentan la solicitud de amparo constitucional incoada por Gloria Edith Londoño Moscoso.

4.2 En escrito del 16 de diciembre de 2008, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial solicitó denegar la tutela interpuesta frente a esta Entidad, toda vez que es el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda la Entidad que otorgó el subsidio de vivienda familiar referido en el escrito de la acción, y no el Ministerio.

Sin embargo, resaltó que de conformidad con el artículo 8 de la Ley 3ª de 1991 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.”, “El Subsidio Familiar de Vivienda será restituible al Estado cuando el beneficiario transfiera el dominio de las solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento. También será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio.” (Subraya del texto).

4.3 En informe dirigido a esta Corporación el 18 de diciembre de 2008, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda corroboró los hechos expuestos en el escrito de tutela, en el sentido de sostener que el grupo familiar del señor José Vicente González se postuló ante la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta para el otorgamiento de un subsidio familiar de vivienda dada su condición de desplazados por la violencia. Al respecto, señaló que el subsidio fue otorgado mediante Resolución 156 del 17

de noviembre de 2005 bajo la modalidad de “adquisición de vivienda nueva o usada” por un monto de \$8.950.000, valor que fue consignado en la cuenta No. 400700180377 del Banco Agrario a nombre del señor González.

Adicionalmente, el Fondo Nacional de Vivienda precisó: “[S]e ha de indicar que el subsidio familiar de vivienda se otorga como beneficio a todos los integrantes del grupo familiar con el propósito de permitirle al hogar el acceso a una solución habitacional que les permita la garantía, entre otros, el goce del derecho a la unidad familiar, razón por la cual el disfrute de la misma como derecho ampara a todos y cada uno de los miembros del hogar, en este caso además de la accionante y el accionado, a sus hijos Harold Stifen, José Alejandro, Jhon Franklin, María José y Zaira Valentina González Londoño.”

4.4 El 18 de diciembre de 2008, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta solicitó denegar el amparo invocado contra esta Entidad.

Sin embargo, señaló: “En cuanto al fallo de tutela emitido por el juez Sexto Civil Municipal de Villavicencio, desde ya me permito manifestar que disiento del mismo por cuanto el derecho constitucional a una vivienda digna si le está siendo vulnerado a la señora Londoño Moscoso y sus hijos por el ex - esposo de ésta, por cuanto la normativa sobre vivienda familiar (artículo 8 de la Ley 3 de 1991) le prohíbe al beneficiario del subsidio después de haber adquirido la vivienda, disponer del bien inmueble por cinco años, es decir, de enajenarlo, arrendarlo o realizar cualquier clase de negocio comercial o jurídico con el mismo a menos que existan causales de fuerza mayor o caso fortuito o por el contrario, el subsidio de vivienda será restituible al Estado; pero estas causales deben ser determinadas y autorizadas por la Entidad que asignó el subsidio de vivienda familiar, que para el presente caso le corresponde a Fonvivienda, en representación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.”

4.5 Mediante informe del 29 de diciembre de 2008, la Gobernación del Meta explicó que la asignación del subsidio de vivienda en cuestión se hizo al señor José Vicente González González “como cabeza de familia, es decir, la asignación del subsidio corresponde al núcleo familiar al cual pertenece el señor.” En este orden, precisó: “[A] través del acto administrativo que asignó el subsidio se aplica la constitución del patrimonio de familia inembargable sobre la vivienda y adicionalmente [se]

prohíbe al beneficiario (la familia) enajenar o arrendar la vivienda antes de transcurridos cinco años contados a partir de la fecha de escrituración.”

Por último, anotó que “la finalidad de los subsidios de vivienda es entregar una solución de vivienda a las familias o núcleos familiares, y no a una persona en particular, por lo cual sin núcleo familiar el señor José Vicente González González no hubiese aplicado para la asignación del subsidio entregado por esta Gerencia.”

4.6 Por su parte, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Alcaldía de Villavicencio, la Unión Temporal Pro - Orinoquia Llanos y el señor Jaime Alirio Tique, guardaron silencio sobre los hechos y consideraciones que fundamentan la presente acción.

II. LA SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

En sentencia única de instancia del 14 de julio de 2008, el Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio declaró la improcedencia de la acción de tutela interpuesta.

Para fundamentar su decisión, el juez de tutela sostuvo que de conformidad con el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”, la acción de tutela procede contra particulares en los casos en que la persona accionada esté encargada de la prestación del servicio público o cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con el accionado.

Por ello, en criterio del juez de tutela, “Al encarar el caso planteado por la accionante, para con los temas señalados por el legislador de este tipo de acciones contra particulares, ninguna relación encuentra el Juzgado, puesto que lo que pretende discutir la actora a través de esta querrela constitucional de tutela, no es otra cosa que un derecho económico derivado de un contrato, por lo que en las condiciones en que se encuentra, se torna de una situación incierta y discutible.”

En este sentido, el juez afirmó que en cumplimiento del numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, la presente acción de tutela es improcedente pues la accionante tiene a su alcance otros medios y recursos de defensa judicial para obtener el

amparo de sus pretensiones de carácter económico. Al respecto, precisó: “De modo que, se reitera que no es la acción de tutela el mecanismo idóneo para desplazar o sustituir los medios ordinarios que se tienen al alcance, como en efecto sucede en el caso de autos, pues no puede el juez de tutela ordenar la restitución de un inmueble, así la administración central o local haya entregado alguna ayuda económica para adquirirlo, en tanto éste escapa de la órbita constitucional para radicarse en una discusión de rango legal que ha de resolverse en la jurisdicción competente.”

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE.

1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y con la selección y el reparto efectuados el 5 de noviembre de 2008, esta Sala es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas.

2. Problema Jurídico

2.1 De acuerdo con los hechos expuestos, le corresponde a la Corte examinar si en el presente caso la acción de tutela es procedente para conceder la pretensión relativa a ordenar la restitución a la Sra. Gloria Edith Londoño Moscoso y sus cuatro menores hijos, de la vivienda adjudicada al núcleo familiar González Londoño mediante subsidio otorgado por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Villavicencio, dada la entrega material de dicha vivienda a José Vicente González, padre de los menores hijos de la Sra. Londoño, quien posteriormente la arrendó a Jaime Alirio Tique.

En tal sentido, la Corte deberá tener en cuenta la situación de desplazamiento forzado de Gloria Edith Londoño Moscoso y sus cuatro menores hijos, así como la idoneidad de los medios judiciales ordinarios para obtener el amparo de los derechos invocados. Igualmente, deberá analizar la correspondencia entre los deberes legales y constitucionales de las entidades responsables de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada.

2.2 Para dar solución al problema jurídico planteado, en primer lugar, esta Sala deberá pronunciarse sobre la regla general de improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. En segundo lugar, abordará el criterio jurisprudencial de esta Corporación relativo a los deberes del Estado frente a la prevalencia y protección de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, particularmente, del derecho a la vivienda digna.

2.4 Con base en lo anterior, esta Sala de Revisión estimará si se deben amparar los derechos fundamentales invocados por la accionante, presuntamente vulnerados por el señor José Vicente González.

3. Principio de subsidiariedad de la acción de tutela. Reiteración de Jurisprudencia.

3.1 De acuerdo con el inciso 3 del artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela “sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.” Así mismo, el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991 dispone que la acción de tutela es improcedente en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros recursos o medios de defensa judicial para la protección de sus derechos.

3.2 En este sentido, esta Corporación ha sostenido que la acción de tutela obedece al principio de subsidiariedad⁶, es decir, no es un mecanismo de defensa judicial alternativo o supletorio de los recursos o medios ordinarios previstos por el legislador para el amparo de un derecho; no puede ser empleada para revivir oportunidades procesales vencidas como consecuencia de la inactividad injustificada del interesado; y no constituye un último medio judicial para alegar la vulneración o afectación de un derecho.

3.3 En efecto, conforme a su naturaleza constitucional, en criterio de la Corte Constitucional, la acción de tutela es el mecanismo preferente de protección de los derechos fundamentales, cuyo ejercicio debe estar dirigido a obtener un amparo efectivo e inmediato frente a los actos u omisiones que los amenacen o vulneren. Es por ello, ha dicho la Corporación, que la acción de tutela no puede ser entendida como una instancia idónea para tramitar y decidir conflictos de rango legal, pues con este propósito el legislador dispuso los medios y recursos judiciales adecuados, así como las

autoridades y jueces competentes.

3.4 En desarrollo del principio de subsidiariedad, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en los casos en que el accionante tenga a su alcance otros medios o recursos de defensa judicial, la acción de tutela procederá excepcionalmente en los siguientes eventos:

i. Los medios ordinarios de defensa judicial no son suficientemente idóneos y eficaces para proteger los derechos presuntamente conculcados;

i. Aún cuando tales medios de defensa judicial sean idóneos, de no concederse la tutela como mecanismo transitorio de protección, se produciría un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales⁷.

(iii) El accionante es un sujeto de especial protección constitucional (personas de la tercera edad, personas discapacitadas, mujeres cabeza de familia, población desplazada, niños y niñas) y por tanto su situación requiere de particular consideración por parte del juez de tutela⁸.

3.5 En síntesis, se puede indicar que en virtud del principio de subsidiariedad, la acción de tutela es improcedente cuando existen otros medios de defensa judicial puestos al alcance del actor para obtener la protección de sus derechos. Sin embargo, de manera excepcional y de conformidad con las particularidades del caso concreto, la solicitud de amparo será procedente si el juez de tutela determina que (i) el titular de los derechos fundamentales invocados es un sujeto de especial protección constitucional; (ii) los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos para proteger los derechos presuntamente vulnerados; y, (iii) existe certeza sobre la ocurrencia de un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales si no se concede la acción de tutela como mecanismo transitorio de protección.

4. La condición de especial vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población desplazada por la violencia. Reiteración de Jurisprudencia.

4.1 El artículo 1º de la ley 387 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”, define la condición de desplazado como aquella en la cual una persona se ha visto obligada a migrar dentro del territorio nacional con la consecuente necesidad de abandonar su localidad de residencia o sus actividades económicas habituales, debido a que su vida, integridad, seguridad o libertad se encuentran amenazadas o vulneradas. Este atentado contra los derechos fundamentales de estas personas se presenta con ocasión, entre otros, del conflicto armado o de la violencia generalizada que acarrea infracciones masivas a sus Derechos Humanos y al Derecho internacional humanitario⁹.

4.2 La situación en la que se encuentran los desplazados es de tal gravedad que muchos de sus derechos fundamentales son simultáneamente vulnerados, lo que conlleva a que se encuentren en una situación de marginalidad, exclusión y vulnerabilidad especial.

Al respecto, en sentencia T-585 de 2006¹⁰, la Corte Constitucional precisó:

“Debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida¹¹; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen¹²; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social¹³ (...)”.

4.3 Si bien el origen del desplazamiento por causa del conflicto armado no es endilgable exclusivamente al Estado, éste sí tiene el deber de garantizar la efectividad de los derechos de sus habitantes en la actual situación de inseguridad y desprotección causado por grupos armados ilegales.

4.4 En este sentido, es preciso tener en cuenta que la existencia del Estado tiene como

fin esencial garantizar a la comunidad, en todo el territorio nacional, que sus derechos no se verán conculcados por ningún motivo. El artículo 2º de la Constitución es claro al señalar como fines esenciales del Estado “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución (...)”. Cuando la población se ve sometida a la necesidad de abandonar su localidad de residencia o actividades económicas habituales para huir del conflicto armado, significa que el Estado ha fallado frente a su misma razón de ser, lo que indudablemente lo hace responsable.

4.5 Ahora bien, al ser un deber del Estado emanado del artículo 13º del estatuto superior, el promover “(...) las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y [adoptar las] medidas a favor de grupos discriminados o marginados. [Al igual que proteger] especialmente a aquellas personas que por su condición (...) se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (...)”, esta Corporación ha señalado que es un deber imperativo del Estado tomar las medidas necesarias para reestablecer los derechos de los desplazados a su estado anterior.

“De lo anterior se derivan dos clases de deberes para el Estado. Por una parte, debe adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población -en aplicación de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”-15. Y, por otra, debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos16.”(Negrilla fuera del texto original).

4.6 Entonces, queda claro que a la luz de la Carta Política los desplazados son sujeto de especial protección constitucional y que es prioridad del Estado, así como de la sociedad colombiana en su conjunto, adoptar las medidas necesarias para que cese la transgresión a sus derechos fundamentales. Por esta razón, la Corte Constitucional

en la citada sentencia, al verificar la grave situación de la población desplazada, declaró el estado de cosas inconstitucional, pues se evidenciaba que“(1) se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas – que pueden entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales – y (2) (...) la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales.”¹⁷”

4.7 Esta declaratoria buscó que el Estado fuese diligente y atendiera de manera responsable la problemática de la población desplazada. En tal sentido, precisó que en el marco de la declaratoria de estado de cosas inconstitucional, la Corte había ordenado en anteriores oportunidades¹⁸, entre otras cosas, y según el caso, que “(i) se diseñen y pongan en marcha las políticas, planes y programas que garanticen de manera adecuada los derechos fundamentales cuyo goce efectivo depende de la superación del estado de cosas inconstitucional; (ii) se apropien los recursos necesarios para garantizar la efectividad de tales derechos; (iii) se modifiquen las prácticas, las fallas de organización y de procedimiento que resultan violatorias de la Constitución; (iv) se reforme el marco jurídico cuyas falencias han contribuido al estado de cosas inconstitucional; y (v) se realicen los trámites administrativos, presupuestales y de contratación que sean indispensables para superar la vulneración de los derechos.”

4.8 En este orden de ideas, si bien la Corte ha sido consciente de las dificultades presupuestales existentes para resolver la vulneración masiva de derechos fundamentales de la población desplazada¹⁹, ha aclarado que este no es un argumento que pueda dilatarse indefinidamente en el tiempo o servir como baluarte para excusar la ineficacia en las políticas públicas que pretenden solventar la materia. Esto por cuanto la prolongación indefinida de la situación de desplazamiento forzado y la vulneración masiva y continua de derechos fundamentales que ello acarrea es contraria a la dignidad humana, fundamento esencial del Estado Social de Derecho. Así mismo, este Tribunal ha explicado que el Estado y el Gobierno Nacional tienen la obligación jurídica de garantizar el presupuesto necesario para atender a toda la población afectada por el desplazamiento forzado, y ello independientemente de su voluntad, pues es obvio que el problema de la atención a esta población es un problema esencialmente presupuestal.

Admitir que la atención al desplazamiento forzado dependa de la voluntad del Gobierno Nacional o permitir la prolongación indefinida del argumento de las dificultades presupuestales sería contrariar la esencia misma de la obligación jurídica, que es precisamente su obligatoriedad independiente o incluso contraria a la voluntad del obligado.

4.9 En atención a lo anterior, en reiterada jurisprudencia²⁰, la Corte ha manifestado que en el tema de la atención del desplazamiento forzado es el Estado el obligado, y no es constitucionalmente admisible reconocer por un lado la vulneración masiva de derechos fundamentales de los desplazados y por el otro enviarlos a una fila de espera para obtener la atención y protección efectiva de sus derechos, fila que cada día crece más, haciendo en la realidad nugatorios los derechos de los desplazados. El Estado tiene la obligación jurídica de atender a todos y cada uno de los desplazados, y ello de una manera integral, desde la ayuda humanitaria de emergencia hasta la recuperación y estabilización socio-económica del desplazado y su núcleo familiar.

4.10 Ahora bien, la condición de desplazado y la múltiple vulneración a los derechos de las personas que se ven sometidas a este flagelo no fenece por el paso del tiempo. Tampoco termina porque el Estado asuma la asistencia humanitaria de emergencia a la que está obligado²¹. Por el contrario, sólo cuando la situación de las personas deja de presentar la plurivulneración de sus derechos finiquita dicha condición. Lo cual únicamente se concreta con la estabilización socio-económica.

4.11 En efecto, la ley 387 de 1997 establece en el artículo 18 que la condición de desplazado forzado sólo cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, ya sea en el lugar del que fueron desplazados o en una zona de reasentamiento²². Este hecho es concomitante con el enfoque restitutivo, principio orientador del Plan de Atención a la Población Desplazada consagrado en el decreto 250 de 2005, que fue definido como: "(...) la reposición equitativa de las pérdidas o daños materiales acaecidos por el desplazamiento, con el fin de que las personas y los hogares puedan volver a disfrutar de la situación en que se encontraban antes del mismo. (...)." (Subrayas fuera del texto original).

4.12 En suma, la población en condición de desplazamiento, dada su situación de

exclusión, marginalidad y vulnerabilidad, son víctimas de la vulneración flagrante y continua de todos sus derechos fundamentales, razón por la cual requieren acciones eficaces para que logren superar la situación que por responsabilidad del Estado los aqueja. En tal sentido, el Estado está obligado a tomar medidas concretas y efectivas para que su situación social y económica se estabilice. Dicha obligación no puede quedar sujeta a la voluntad de las entidades encargadas, pues se desvirtuaría la naturaleza misma de la obligación jurídica del Estado frente a la atención integral de la población desplazada por la violencia. Estas medidas no pueden dilatarse en el tiempo, máxime cuando la situación de desplazamiento es en si misma contraria a la dignidad de la persona, fue declarada como un estado de cosas inconstitucional y sólo fenece mediante la estabilización socioeconómica.

5. Naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna frente a la población desplazada. Reiteración Jurisprudencia.

5.1 Al terminar la situación del desplazamiento sólo con la estabilización socio-económica aludida en el fundamento jurídico anterior, y que se entiende como “la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas”²³, es menester señalar que dicha estabilización es imposible si la población que actualmente se encuentra en las anotadas condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, no recibe la debida atención para obtener y conservar una vivienda digna.

5.3 Si bien en principio el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter prestacional, y salvo excepciones es amparable por vía de tutela, esta Corporación ha señalado que en el caso de la población desplazada se trata de un derecho fundamental, pues está vinculado inseparablemente con otros derechos que indudablemente ostentan este carácter.

Así, en la sentencia T-585 de 2006²⁵, la Corte Constitucional señaló:

“En efecto, como ha sido expresado por esta Corte²⁶, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la

satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc. (...)"

5.4 Dado lo anterior, el derecho fundamental a la vivienda digna, en estos casos, es un derecho susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. En tal sentido, siguiendo la sentencia en cita, el contenido de este derecho está dado por las siguientes obligaciones de las autoridades públicas en la materia:

"(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras." (Negrilla fuera del texto original).

5.5 Ahora bien, de conformidad con las normas que regulan la materia, en la etapa de estabilización socioeconómica, la población en situación de desplazamiento tiene derecho a la obtención de soluciones de vivienda definitivas, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana²⁷.

5.5.1 De conformidad con el artículo 1° del Decreto 951 de 2001 "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.", en concordancia con el artículo 6o de la Ley 3ª de 1991, "el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la

modifiquen o adicionen.”

5.5.2 Por su parte, el artículo 2º del Decreto 951 de 2001 señalaba que la asignación de los subsidios referidos en áreas rurales correspondía al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. Este último entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003, y por disposición del Decreto 555 del mismo año, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda -fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-.

5.5.3 Específicamente, el artículo 5 del Decreto 975 de 2004, precisó que el subsidio nacional de vivienda urbana sería otorgado por Fonvivienda con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, y por las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran. Finalmente, los artículos 9 y 10 del Decreto 2675 de 2005, en concordancia con el Decreto 973 del mismo año, indicaron que los subsidios para vivienda en áreas rurales para población desplazada serían otorgados por el Banco Agrario con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinaran para el efecto y los que se obtuvieran de otras fuentes.

5.5.4 En cuanto al destino de los subsidios nacionales, el artículo 7 del decreto 975 de 2004 dispone que los de vivienda urbana debe emplearse en adquisición de vivienda nueva, en la construcción en sitio propio a en mejoramiento de vivienda. Por último, el artículo 9 del Decreto 951 de 2001 establece que en el caso de la población desplazada por la violencia el subsidio de vivienda puede destinarse a la adquisición de vivienda usada, siempre y cuando ésta no se encuentre ubicada en zonas de riesgo ni en áreas no legalizadas del respectivo municipio y, por otra parte, el vendedor acredite la titularidad del inmueble en los términos que en la norma se precisan.

5.5.6 Ahora bien, es preciso tener en cuenta que el artículo 8 de la Ley 3ª de 1991 dispone que el subsidio familiar de vivienda otorgado a una familia desplazada “será restituible al Estado cuando el beneficiario transfiera el dominio de la solución de vivienda o deje de residir en ella antes de haber transcurrido cinco años desde la fecha de su asignación, sin mediar permiso específico fundamentado en razones de fuerza mayor definidas por el reglamento.”

5.5.7 En tal sentido, el numeral 10 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003 “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda»”, dispuso que dado que entre las funciones de la Entidad está la de “Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.”, tiene la responsabilidad de “Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones definidas por el Gobierno Nacional.” (Subraya fuera del texto original).

5.6 En conclusión, en el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental. En tal sentido, en la etapa de estabilización socioeconómica, el contenido de este derecho está dado por el deber de las autoridades públicas de brindar a la población desplazada soluciones de vivienda de carácter definitivo, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana. De conformidad con las normas que regulan la materia, en el orden nacional dichos subsidios son otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda -fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, Entidad que tiene la responsabilidad de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social.

6. Estudio del caso concreto

6.1 En virtud de los hechos expuestos y con fundamento en los enunciados normativos anteriores, le corresponde a la Corte examinar si en el presente caso la acción de tutela es procedente para conceder la pretensión relativa a ordenar la restitución a la Sra. Gloria Edith Londoño Moscoso y sus cuatro menores hijos, de la vivienda adjudicada al núcleo familiar González Londoño mediante subsidio otorgado por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Villavicencio, dada la entrega material de dicha vivienda a José Vicente González, padre de los menores hijos de la Sra. Londoño, y su posterior arrendamiento a Jaime Alirio Tique. Para el efecto, la Corte deberá tener en cuenta la situación de desplazamiento forzado de la accionante y sus cuatro menores hijos, así como la idoneidad de los medios judiciales ordinarios para obtener el amparo de los derechos

invocados. Igualmente, deberá analizar la correspondencia entre los deberes legales y constitucionales de las entidades responsables de garantizar la efectividad del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada.

6.2 Para dar solución al problema jurídico planteado, en primer lugar, esta Sala abordó la regla general de improcedencia de la acción de tutela por incumplimiento del requisito de subsidiariedad. En segundo lugar, señaló el criterio jurisprudencial de esta Corporación relativo a los deberes del Estado frente a la prevalencia y protección de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, particularmente, del derecho a la vivienda digna.

6.3 En este sentido, en concordancia con el criterio jurisprudencial expuesto, como pasará a demostrarse, la presente acción de tutela es procedente y está llamada a prosperar.

6.3.1 En efecto, con relación a la procedencia de la acción, se encuentra probado que los titulares de los derechos fundamentales invocados en el presente caso son sujetos de especial protección constitucional pues se encuentran en situación de desplazamiento forzado desde 200228. Es decir, el caso sub judice sugiere la procedencia excepcional de la acción de tutela para acceder a la pretensión de tutela, toda vez que la Sra. Londoño Moscoso y sus cuatro menores hijos son sujetos de protección constitucional reforzada.²⁹

Ahora bien, a fin de definir la procedencia de la presente acción de tutela, la condición de sujetos de especial protección constitucional de la accionante y de sus menores hijos implica la valoración de los otros medios de defensa judicial puestos a su alcance, respecto de su circunstancia particular de debilidad manifiesta e indefensión.

6.3.2 De conformidad con los hechos indicados en el escrito de tutela, la actora y sus menores hijos se encuentran viviendo “en estado de caridad en una habitación (...)”. En efecto, como se indicó anteriormente, debido a su situación de desplazamiento forzado y a la ocupación del inmueble otorgado a su núcleo familiar mediante un subsidio de vivienda por parte del padre de sus hijos y de su arrendatario, la Sra. Londoño y sus hijos viven en una sola habitación, circunstancia que permite presumir su estado de hacinamiento y la precariedad de su situación económica. Entonces, a juicio de esta Sala,

ante la imperiosa necesidad que le asiste a este núcleo familiar de obtener una solución de vivienda digna de carácter definitivo, se puede concluir que dado el procedimiento sumario de la acción de tutela frente a los medios ordinarios de defensa judicial, en el presente caso la acción de tutela es el mecanismo judicial más idóneo y eficaz para resolver la protección de los derechos fundamentales invocados.

Es decir, la circunstancia de vulnerabilidad en la que se encuentra la actora y sus menores hijos, hacen que su sometimiento al trámite de un proceso judicial ordinario a fin de obtener la recuperación de la vivienda asignada mediante el subsidio en cuestión, prolongue injustificadamente su actual situación.

6.4 Estas mismas razones son lógicamente válidas para decidir en forma favorable la solicitud de amparo en cuanto a la pretensión relativa a ordenar la restitución a la Sra. Gloria Edith Londoño Moscoso y sus cuatro menores hijos, de la vivienda adjudicada al núcleo familiar González Londoño mediante subsidio otorgado por el Gobierno Nacional y la Alcaldía de Villavicencio.

En efecto, como se indicó en los enunciados normativos de esta decisión, quienes se encuentran en situación de desplazamiento, dada su situación de exclusión, marginalidad y vulnerabilidad, son sujetos de especial protección constitucional, condición que implica que el Estado es responsable de adelantar acciones inmediatas para suministrar la protección debida y conjurar la vulneración de sus derechos fundamentales.

Así mismo, es claro que en el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental. Así, en la etapa de estabilización socioeconómica, el contenido de este derecho está dado por el deber de las autoridades públicas de brindar a la población desplazada soluciones de vivienda de carácter definitivo, en este caso, a través de la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda urbana.

6.5 De otro lado, esta Sala encuentra que el contrato de arrendamiento suscrito entre José Vicente González González y Jairo Alirio Tique tiene objeto ilícito, pues su celebración implica la violación de las normas que regulan el uso de las viviendas otorgadas a la población desplazada mediante subsidio, particularmente, del artículo 8 de la Ley 3ª de 1991. En este sentido, esta Sala considera que dicho contrato es inexistente a la luz del

ordenamiento jurídico, razón por la cual la suscripción del contrato en comento no es una razón válida para no acceder a la pretensión de tutela en sede de Revisión.

6.6 En virtud de lo expuesto, en consideración de que se encuentra probado la situación de desplazamiento forzado de la accionante y sus menores hijos y la responsabilidad del Estado en la ejecución de acciones inmediatas para proteger su derecho fundamental a la vivienda digna, esta Corporación revocará la decisión adoptada el 14 de julio de 2008 por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio, y en su lugar, concederá el amparo invocado.

6.7 Para ello, en primer lugar, esta Corporación declarará la inexistencia del contrato de arrendamiento suscrito entre Jaime Alirio Tique y José Vicente González, sobre el inmueble ubicado en la súpermanzana siete, manzana 11, casa 11, del barrio Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio.

En segundo lugar, debido que para efectos del presente fallo se encuentra probado que el Sr. José Vicente González hizo un uso inadecuado de la vivienda adquirida mediante el subsidio familiar otorgado al núcleo familiar González Londoño, pues no sólo la habitó sin informar a los demás destinatarios del subsidio sobre la adjudicación del mismo, sino que posteriormente se sirvió económicamente de ella a través de su arrendamiento a un tercero, esta Corte ordenará al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia efectúe la adjudicación definitiva y con exclusión del señor José Vicente González, de la vivienda tipo dos ubicada en la súpermanzana siete, manzana 11, casa 11, del barrio Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio, adquirida mediante el subsidio familiar por un valor de \$8.950.000 para ser aplicado en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, asignado en la Resolución N° 156 del 17 de Noviembre de 2005 por el Fondo, a favor de Gloria Edith Londoño Moscoso y sus hijos Yuster Fernando Quintero Londoño, Harold Stifen González Londoño, José Alejandro González Londoño y Zaida Valentina González Londoño.

En tercer lugar, previo al cumplimiento de esa orden, durante el término indicado, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda deberá informar al señor Jaime Alirio Tique que el contrato de arrendamiento celebrado con el señor José Vicente González es inexistente dada la ilicitud de su objeto y que, en consecuencia, dentro del mes

siguiente a la notificación de esta sentencia, deberá desalojar el inmueble arrendado, pues éste será adjudicado a la accionante y sus menores hijos, de manera definitiva y con exclusión del señor José Vicente González.

6.8 De igual manera, dada la gravedad de los hechos que fundamentan esta acción de tutela, esta Corporación ordenará remitir copia del presente expediente a la Agencia Presidencial para la acción Social y la Cooperación Internacional para que, de acuerdo con sus competencias, inicie una investigación a fin de determinar si el señor José Vicente González ha hecho un uso indebido de las ayudas económicas y en especie entregadas al núcleo familiar Londoño González, en razón de su situación de desplazamiento. De comprobarse tal situación, esa Entidad deberá otorgar las ayudas faltantes a la Sra. Londoño Moscoso y sus menores hijos, así como aplicar las sanciones correspondientes al señor González.

6.9. De igual manera, ésta Corporación ordenará a la Agencia Presidencial para la Acción Social clasificar y tener para todos los efectos jurídicos, a la señora Gloria Edith Londoño Moscoso, como cabeza de su grupo familiar.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la decisión adoptada el catorce (14) de julio de 2008 por el Juzgado Sexto Civil Municipal de Villavicencio, dentro del trámite de la acción de tutela interpuesta por Gloria Edith Londoño Moscoso en nombre propio y en representación de Yuster Fernando Quintero Londoño, Harold Stifen González Londoño, José Alejandro González Londoño y Zaida Valentina González Londoño, contra José Vicente González González, con vinculación oficiosa del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Fondo Nacional de Vivienda, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, la Gobernación del Meta, la Alcaldía de Villavicencio, la Unión Temporal Pro - Orinoquia Llanos, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta y de Jaime Alirio Tique.

Segundo.- CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna de Gloria Edith Londoño Moscoso y de los menores Yuster Fernando Quintero Londoño, Harold Stifen González Londoño, José Alejandro González Londoño y Zaida Valentina González Londoño.

Tercero.- DECLARAR la inexistencia del contrato de arrendamiento suscrito entre José Vicente González González y Jaime Alirio Tique, sobre el inmueble ubicado en la súpermanzana siete, manzana 11, casa 11, del barrio Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio.

Cuarto.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda que dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, efectúe la adjudicación definitiva y con exclusión del señor José Vicente González, de la vivienda tipo dos ubicada en la súpermanzana siete, manzana 11, casa 11, del barrio Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio, adquirida mediante el subsidio familiar por un valor de \$8.950.000 para ser aplicado en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, asignado en la Resolución N° 156 del 17 de Noviembre de 2005 por el Fondo, a favor de Gloria Edith Londoño Moscoso y sus hijos Yuster Fernando Quintero Londoño, Harold Stifen González Londoño, José Alejandro González Londoño y Zaida Valentina González Londoño.

Previo al cumplimiento de esta orden, durante el término indicado, el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda deberá informar al señor Jaime Alirio Tique que el contrato de arrendamiento celebrado con el señor José Vicente González es inexistente dada la ilicitud de su objeto y que, en consecuencia, dentro del mes siguiente a la notificación de esta sentencia, deberá desalojar el inmueble ubicado en la súpermanzana siete, manzana 11, casa 11, del barrio Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio.

Quinto.- REMITIR copia del presente expediente a la Agencia Presidencial para la acción Social y la Cooperación Internacional para que, de acuerdo con sus competencias, inicie una investigación a fin de determinar si José Vicente González ha hecho un uso indebido de las ayudas económicas y en especie entregadas por esa Entidad al núcleo familiar Londoño González, en razón de su situación de desplazamiento. De comprobarse tal situación, esa Entidad deberá otorgar las ayudas faltantes a Gloria Edith

Londoño Moscoso y sus menores hijos, así como aplicar las sanciones correspondientes.

Sexto.- ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Acción Social clasificar y tener para todos los efectos jurídicos, a la señora Gloria Edith Londoño Moscoso, como cabeza de su grupo familiar.

Séptimo. DESE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

JAIME ARAÚJO RENTERÍA

CLARA ELENA REALES GUTIÉRREZ

Magistrada (E)

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Cfr. Folio 16, cuaderno 2.

2 Cfr. Folio 6, cuaderno 2.

3 Cfr. Folio 23, cuaderno 2.

4 Cfr. Folio 17, cuaderno 2.

5 Cfr. Folios 37 y 38, cuaderno 2.

6 Ver, entre muchas otras, las sentencias: T-1140 de 2004, T-1093 de 2004, T-514 de

2003 y T-1121 de 2003.

7 Con relación a los requisitos para que se configure un perjuicio irremediable, en la sentencia T-225 de 1993, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, la Corte señaló: “Para determinar la irremediabilidad del perjuicio hay que tener en cuenta la presencia concurrente de varios elementos que configuran su estructura, como la inminencia, que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente, y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales. La concurrencia de los elementos mencionados pone de relieve la necesidad de considerar la situación fáctica que legitima la acción de tutela, como mecanismo transitorio y como medida precautelativa para garantizar la protección de los derechos fundamentales que se lesionan o que se encuentran amenazados.”

Al examinar cada uno de los términos que son elementales para la comprensión de la figura del perjuicio irremediable, nos encontramos con lo siguiente:

A). El perjuicio ha de ser inminente: “que amenaza o está por suceder prontamente”. Con lo anterior se diferencia de la expectativa ante un posible daño o menoscabo, porque hay evidencias fácticas de su presencia real en un corto lapso, que justifica las medidas prudentes y oportunas para evitar algo probable y no una mera conjetura hipotética. (...)

B). Las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes, es decir, como calidad de urgir, en el sentido de que hay que instar o precisar una cosa a su pronta ejecución o remedio tal como lo define el Diccionario de la Real Academia. Es apenas una adecuación entre la inminencia y la respectiva actuación: si la primera hace relación a la prontitud del evento que está por realizarse, la segunda alude a su respuesta proporcionada en la prontitud. (...)

C). No basta cualquier perjuicio, se requiere que éste sea grave, lo que equivale a la gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona. La gravedad obliga a basarse en la importancia que el orden jurídico concede a determinados bienes bajo su protección, de manera que la amenaza a uno de ellos es

motivo de actuación oportuna y diligente por parte de las autoridades públicas. D). La urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergable, ya que tiene que ser adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad. Si hay postergabilidad de la acción, ésta corre el riesgo de ser ineficaz por inoportuna. Se requiere una acción en el momento de la inminencia, no cuando ya haya desenlace con efectos antijurídicos. Se trata del sentido de precisión y exactitud de la medida, fundamento próximo de la eficacia de la actuación de las autoridades públicas en la conservación y restablecimiento de los derechos y garantías básicos para el equilibrio social.” (Negrilla fuera del texto original).

8 Ver entre otras, las sentencias: T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003.

9 El texto completo del citado artículo es el siguiente: “ARTICULO 1o. DEL DESPLAZADO. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

10 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

11 De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como “(...) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales.” En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad “(...) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.” Por su parte, Moser indica que “(...) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos - como la

interpretan algunas corrientes conservadoras -, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida.” Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004.P.p. 19 a 22.

12 Ver CASTEL, Robert. La lógica de la exclusión. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

13 Ver BULA ESCOBAR, Jorge I. Vulnerabilidad, equidad y democracia. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

14 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza

15 Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha sido reiterada entre otras, en las sentencias T-177 de 1999, MP: Carlos Gaviria Díaz; T-840 de 1999, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz, T-772 de 2003, MP: Manuel José Cepeda Espinosa.

16 Ver, en este sentido, la sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

17 SU-090 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz (estado de cosas inconstitucional por la omisión en el pago de pensiones en el Departamento del Chocó).

19 Al respecto consultar entre otras las sentencias: T-585 de 2006 y T-025 de 2004.

20 Al respecto, se pueden consultar las sentencias T-268 de 2008 y T-704A de 2007, las dos con ponencia del magistrado Jaime Araújo Rentería.

21 El Decreto 250 de 2005 “Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”, consagra

tres fases de intervención para atender a la población desplazada por la violencia: 1. Prevención y Protección, 2. Atención Humanitaria de Emergencia y 3. Estabilización Socioeconómica. Parte de la atención humanitaria de emergencia son las acciones humanitarias, que son aquellas actividades orientadas a atender las necesidades humanitarias básicas que se deben realizar para minimizar los efectos del desplazamiento.

22 El texto completo del citado artículo es el siguiente: “ARTICULO 18. DE LA CESACION DE LA CONDICION DE DESPLAZADO FORZADO. La condición de desplazado forzado por la violencia cesa cuando se logra la consolidación y estabilización socioeconómica, bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento.”

23 Decreto 250 de 2005, numeral 5.3 Fase de Estabilización Socioeconómica.

24 Ver sentencia T-754 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

25 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

26 Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

27 Al respecto, se puede consultar la sentencia T-791 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

28 Cfr. Folio 16, cuaderno 2.

29 Fundamentos jurídicos 3.4. y 4.12 de esta Sentencia.