

Sentencia T-755-09

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Vulneración de derechos fundamentales

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Condiciones que se deben cumplir

Si bien es cierto existen unas reglas para todas las personas desplazadas, en cuanto a la asignación de vivienda y teniendo en cuenta el derecho a la igualdad, donde todos deben acceder en igualdad de condiciones a una vivienda digna, también es cierto, que existen casos que ameritan una protección especial por parte del Estado, sin querer esto decir que se vulnere el derecho a la igualdad de los desplazados. Para el caso concreto, considera esta Sala que se debe dar prioridad a la asignación de vivienda, teniendo en cuenta que hay un niño discapacitado y que su madre es cabeza de hogar, y debe dedicarse de tiempo completo al cuidado de su hijo menor enfermo y no puede cumplir con las labores de trabajo para la manutención de ella y de sus cuatro hijos.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Persona desplazada por la violencia

DERECHO A LA IGUALDAD-Requisitos para justificar el trato diferenciado

POBLACION DESPLAZADA-Atención humanitaria de emergencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DESPLAZADAS POR LA VIOLENCIA-Prelación en la asignación para el caso concreto por existir un menor discapacitado

Referencia: expediente T-2.330.717

Acción de Tutela instaurada por Sandra Milena Mendoza en Representación de Santiago Mendoza en calidad de niño menor de edad discapacitado. Contra Acción Social, Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Gobernación de Santander y Alcaldía de Bucaramanga.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintisiete (27) de Octubre de dos mil nueve (2009)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Nilson Pinilla Pinilla y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia proferida el veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009) por la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia que confirmó la sentencia proferida el trece (13) de Mayo de dos mil nueve (2009) por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga Sala de Decisión Penal, la cual negó la tutela incoada por Santiago Mendoza contra la Agencia Presidencial para la Acción Social - Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, Ministerio de Protección Social, Ministerio del Interior y de Justicia, Ministerio de Educación Nacional, Gobernación de Santander y Alcaldía de Bucaramanga.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número ocho de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

De conformidad con el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, esta Sala de Revisión procede a dictar la Sentencia correspondiente.

1. SOLICITUD

Sandra Milena Mendoza en representación de su hijo menor Santiago Mendoza demanda

ante el juez de tutela proteger sus derechos fundamentales a la vida digna, a la ayuda humanitaria de emergencia permanente, a la ayuda para la estabilización económica y a la aplicación de los derechos a la salud en su condición de niño discapacitado, presuntamente vulnerados por Acción Social al no suministrarle la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la ley 387 de 1997, y una vivienda digna. Sustenta su solicitud en los siguientes hechos y argumentos de derecho.

1. Hechos.

1. Sandra Milena Mendoza en representación de su hijo Santiago Mendoza interpone acción de tutela contra Acción Social, Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, Ministerio de la Protección Social, Ministerio de Educación Nacional, Gobernación de Santander y Alcaldía de Bucaramanga.

1. Los accionantes sostienen que son desplazados oriundos de la vereda la Forest, corregimiento de El Centro, Municipio de Barrancabermeja, Departamento de Santander.

1. Aduce que el niño, tiene seis (6) años de edad y sufre de parálisis cerebral: "Hipoacusia Neurosensorial, bilateral, trastorno hiperkinético de la conducta".

1. Invoca que su madre se dedica exclusivamente a su cuidado y, por tal razón, le es imposible trabajar.

1. Asevera que se encuentra inscrito en Acción Social, y que habiendo solicitado la ayuda humanitaria de emergencias, ésta le fue dada solo por tres meses y una prórroga.

1. Los accionantes solicitan se les prorrogue el derecho de acceder a la Ayuda Humanitaria de Emergencia, toda vez que han recibido tres (3) meses de arriendo, tres (3) mercados y una prórroga, pero su situación no ha mejorado.

1. TRASLADO Y CONTESTACION DE LA DEMANDA.

Radicada la acción de tutela, el 29 de abril de 2009 el Tribunal Superior de Distrito Judicial Sala Penal la admitió y ordenó correr traslado a la Agencia Presidencial para la Acción Social, al Ministerio de Protección Social, al Ministerio del Interior y de Justicia, al Ministerio de Educación Nacional y al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA.

1. Respuesta del Ministerio del Interior y de Justicia:

1. La Entidad sostiene que la atención humanitaria como desplazado la debe brindar, por competencia, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -ACCION SOCIAL-.

1. Afirma que el Ministerio del Interior y de Justicia creó un programa de protección para las personas desplazadas, para que, con la colaboración de los Departamentos y Municipios, se desarrollen instrumentos y herramientas que permitan brindarles protección.

1. Esta protección se presta a todas las personas inscritas en el Registro Único de Población Desplazada RUPD, en riesgo extraordinario o extremo contra su vida, integridad o la de su familia.

1. Informan que el niño Santiago Mendoza no ha presentado solicitud de vinculación al Programa de protección que lidera DDH-MIJ, ni tampoco petición alguna relativa a su condición de seguridad. (No se informa de que se trata ó en qué consiste dicho programa).

1. Respuesta Ministerio de la Protección Social.

1. Afirma esta entidad que no es competente para atender la solicitud hecha por el accionante, de ayuda humanitaria permanente, alimentación, y estabilización socio-económica.

1. Agrega, que el Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud CNSSS declara como evento catastrófico el desplazamiento masivo de la población por causas de la violencia.

1. Sostiene que: “la población desplazada por la violencia, afiliada a la Seguridad Social en Salud deberá ser atendida por el respectivo asegurador. La población en desplazamiento y sin capacidad de pago tiene derecho a la atención en salud en las instituciones prestadoras que integren en su Red de Prestadores la entidad territorial receptora, por nivel de atención, dando prioridad a las IPS públicas o empresas Sociales del Estado ESE que solo excepcionalmente se acuda a instituciones privadas”.

1. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

1. Afirma que el derecho a la vivienda: “es un derecho prestacional, objeto de un desarrollo legal preestablecido que es prestado por la administración, y por tal razón su satisfacción se ve, necesariamente limitada por los recursos disponibles para tal fin, razón por la cual no es un derecho que se haga exigible de manera inmediata y directa”.

1. Aduce que consultado el modulo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se encontró que la señora Sandra Milena Mendoza se encuentra en estado “CALIFICADO”, esto es, que el hogar está en la lista de los 220.832 hogares postulados dentro de la convocatoria.

1. A medida en que se vayan apropiando los recursos, se asignarán los subsidios familiares de vivienda a los hogares que se encuentran “calificados”, de manera descendente, asignando los subsidios hasta agotarse los recursos.

1. Sostiene que, de acuerdo con lo señalado, no es necesario una nueva postulación para adquirir dicho requisito, pues les serán asignados los subsidios familiares de vivienda en la medida en que se vayan apropiando los recursos para tal fin.

1. PRUEBAS Y DOCUMENTOS.

En el expediente, obrando como pruebas, entre otros, los siguientes documentos.

1. Copia del registro civil del niño Santiago Mendoza.

1. Carné de consulta externa del Hospital Psiquiátrico San Camilo, donde constan los ingresos del mismo.

1. Historia Clínica del niño Santiago Mendoza, donde se especifica que el niño padece de parálisis cerebral: "Hipoacusia Neurosensorial, bilateral, trastorno hiperkinético de la conducta".

1. DECISIONES JUDICIALES.

1. DECISION DE PRIMERA INSTANCIA - TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA. SALA DE DECISION PENAL.

En primera instancia, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, mediante sentencia proferida el trece (13) de mayo de 2009, decidió no tutelar los derechos fundamentales invocados.

Explicó que no procede la tutela interpuesta por el accionante, pues considera no están claro el estado de urgencia manifiesta, ya que el accionante no aportó ningún elemento que diera cuenta de una solicitud elevada ante la Agencia Presidencial Acción Social, ni demostró un inminente estado de abandono. Contrario a lo anterior, el demandante afirma haber recibido la Ayuda Humanitaria de Emergencia en una oportunidad. Sin embargo, no existe constancia de haberse efectuado una nueva solicitud, y como consecuencia no se puede inferir la violación de los derechos invocados.

Argumenta que la familia del accionante se encuentra dentro de los hogares opcionados para subsidio de vivienda, y utilizar este medio para acceder a dichos subsidios, vulneraría los derechos de las personas que han accedido al mismo antes que el accionante.

De otro lado, afirma esta Corporación, que la accionante no menciona como ha sido vulnerado el derecho a la salud de su hijo menor y a la inclusión en el programa para personas discapacitadas, al proyecto productivo y a la reparación por desplazamiento.

1. DECISION DE SEGUNDA INSTANCIA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA, SALA PENAL.

Considera esta Corporación que el demandante no demostró haber sentado solicitud alguna para probar que las entidades negaron resolver sus peticiones.

1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE.

1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD.

La Sala Sexta de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

1. PROBLEMA JURIDICO.

La Sala analizará si la Agencia Presidencial para la Acción Social, el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, el Ministerio de Protección Social, el Ministerio del Interior y de Justicia, el Ministerio de Educación Nacional, la Gobernación de Santander y la Alcaldía de Bucaramanga vulneraron los derechos fundamentales de Santiago Mendoza, por no prorrogarle la Ayuda Humanitaria de Emergencia, y el derecho a la vivienda digna de él y su familia.

Para resolver la controversia la Sala Sexta examinará: (i) Los derechos fundamentales de

la población desplazada y en especial, los del niño discapacitado. (ii), la naturaleza de la ayuda humanitaria de emergencia, y específicamente lo dicho en la Sentencia C- 278 del dieciocho (18) de abril de dos mil siete (2007), y (iii) si existe prioridad para la adjudicación de vivienda, por ser un niño desplazado, discapacitado y su madre cabeza de hogar

1. Los Derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

De conformidad con lo establecido en la Ley 387 de 1997 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”.

La Corte Constitucional, en sentencia T-227 de 1997, con ponencia del Magistrado Alejandro Martínez Caballero dijo que la situación de desplazamiento es una situación de hecho que se genera con el cumplimiento de dos condiciones: (i) el apremio involuntario que hace necesario el traslado y (ii) permanencia dentro de las fronteras del territorio nacional. En estos términos la providencia dijo:

(...) “Sea cual fuere la descripción que se adopte sobre desplazados internos, todas contienen dos elementos cruciales: la coacción que hace necesario el traslado y la permanencia dentro de las fronteras de la propia nación. Si estas dos condiciones se dan, (...), no hay la menor duda de que se está ante un problema de desplazados.”

Esta misma definición es la adoptada por la Comisión de Derechos Humanos, el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de la ONU, quienes diseñaron unos principios rectores para

la población desplazada y señalaron que:

Los desplazados internos son “las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”.

Por otra parte, la situación de desplazamiento pone al sujeto en una especial condición de vulnerabilidad que genera una vulneración masiva de derechos fundamentales, y por tanto, el Estado debe tomar todas las medidas a su alcance para restablecerlos.

Dentro de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados a la población desplazada encontramos, entre otros, los siguientes: el derecho a la vida digna, los derechos de los niños, de las mujeres cabeza de familia, el libre desarrollo de la personalidad, la integridad personal, la seguridad personal, el derecho al trabajo, el derecho a la alimentación mínima, el derecho a la educación y a la vivienda digna.

En estos términos, en la sentencia T-1365 de 20001

, con ponencia del Magistrado José Gregorio Hernández Galindo, la Corporación reiteró el derecho que tiene toda persona y especialmente aquellos que ven amenazados sus derechos en los siguientes términos:

“La Constitución Política consagra en el artículo 1 que Colombia es un Estado Social de Derecho fundado en el respeto de la dignidad humana. El Estado reconoce también la primacía de los derechos inalienables de la persona y ampara a la familia como institución básica de la sociedad. Consagra igualmente que nadie será sometido a tratos o penas crueles, inhumanas o degradantes.

En numerosas disposiciones constitucionales, que también encuentran reiteración en tratados internacionales sobre derechos humanos, se contempla la protección a elementales garantías y derechos de la persona, como el de la vida en condiciones de

dignidad, la salud en conexión con ella, la integridad personal, la libre circulación por el territorio nacional, el trabajo, el derecho a una vivienda digna, la educación, la alimentación mínima, la prohibición del destierro, entre otros, además de los prevalentes, asegurados por el artículo 44 de la Carta Política y por el Derecho Internacional en favor de los niños.

También se garantiza en la Constitución la protección integral de la familia, estableciendo en forma expresa que cualquier forma de violencia o abandono en relación con ella se considera destructiva de su armonía y unidad y será sancionada conforme a la ley.”

Ante la grave situación de vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Corporación declaró como “estado de cosas inconstitucional” la situación de los desplazados en Colombia, Sentencia T-025 de 2004, y profirió diversas órdenes a los diferentes estamentos estatales para el restablecimiento de sus garantías. Al respecto consideró:

“El problema del desplazamiento forzado interno en Colombia, cuya dinámica actual tuvo su inicio en la década de los años ochenta, afecta a grandes masas poblacionales (...) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas -en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad³, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁴ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”⁵. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”⁶, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias

psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.” (Negrillas fuera de texto).

Se concluye: (i) que el desplazamiento es una situación de hecho, y por tanto, mientras persistan las consecuencias que la genera, el Estado debe proporcionar a esta población las ayudas necesarias para superar su situación de vulnerabilidad y (ii) para superar esta situación, las autoridades públicas deben ofrecer al desplazado los medios a su alcance para lograrlo.

En el caso concreto, el demandante pide el restablecimiento de su derecho a la vivienda digna, garantía desconocida por la situación de desplazamiento, al tener que abandonar su lugar de residencia, y asentarse en sitios inapropiados en el caso en que puedan conseguirlo, o en su defecto teniendo que vivir a la intemperie.

1. El derecho a la vivienda digna.

Por otro lado, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas,⁷ en su artículo 11 dispone que los Estados partes reconocen el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada, de acuerdo con los siguientes elementos: (i) Condición de vivienda y (ii) asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y “gastos soportables”.

En sentencia C-936 de 20038- que establece las condiciones de vivienda, la Corte agrupó los elementos relativos a las condiciones de la vivienda y relativos a la seguridad del goce de la vivienda.

En relación con el primer elemento, la Corte expresó en la providencia referida:

“26.1 El primer elemento –condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que

aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.

(...)

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.”

En relación con el segundo elemento, sostuvo:

“(...)Según se desprende de la Observación General 4 en comento, tres factores han de considerarse bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y “gastos soportables”.

La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales⁹.

(...)

Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda,

tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

(...)

Finalmente, la seguridad de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda –propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc. (...)"

En conclusión, para que una vivienda sea considerada digna, debe cumplir con: (i) unas condiciones adecuadas de higiene, calidad y espacio necesario para que una familia pueda ocuparla, (ii) la seguridad en cuanto a la tenencia del bien, poder contar con la posibilidad de acceder a los recursos que se requiere para la tenencia del mismo, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia, y (iii). Poder soportar los gastos de la tenencia del bien.

De otro lado, el derecho a la vivienda ha sido consagrado a lo largo de la historia y como regla general como un derecho prestacional, dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, y por tal razón su satisfacción se ve limitada por los recursos disponibles para lograr la adjudicación de las mismas. Sin embargo, el desarraigo ocasionado por el desplazamiento conduce a que en los casos de desplazados, el derecho a la vivienda se torne fundamental, y que el Estado se encuentre obligado a adoptar medidas eficaces para procurar la vivienda a esta población y otorgar un trato preferente en su aplicación, dentro del marco presupuestal existente.

De lo anterior se colige que el derecho a una vivienda digna –como derecho económico, social y cultural- puede ser considerado como derecho fundamental cuando, (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las

autoridades estatales y de los particulares.

En este sentido, la Corte Constitucional, en Sentencia T-958 de 200110 expone el derecho a la vivienda digna de personas en circunstancias de debilidad manifiesta y considera que:

“Las personas víctimas de situaciones sociales extremas o de los embates de la naturaleza, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. Estos criterios han de fungir como guía de interpretación para enfrentar, en materia de vivienda, las necesidades de la población en situaciones de debilidad manifiesta, así como en el reparto de los recursos necesarios para atender la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales. De ahí que junto a los programas de vivienda social y los mecanismos (adecuados) de financiación a largo plazo, deben existir planes para atender a quienes están en la situación de extrema debilidad: desplazados y víctimas de desastres naturales”.

Esta misma posición se encuentra contenida en la Sentencia T-585 de 200611, donde la Corte destacó el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental de los desplazados y desprendió las siguientes obligaciones en cabeza del estado: reubicarlas, dar soluciones de vivienda eliminando todas las barreras que impidan su satisfacción, proporcionar asesorías para el acceso a las mismas. Así estableció:

“(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". (Negrillas fuera de texto).

En sentencia T-025 de 2004 se afirmó:

"En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: "el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos."12.

Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que "si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial". Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el "punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno"13, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que "de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara"14. (Negrilla fuera de texto).

(...).

"(...) Por eso, ésta (sic) Corporación deberá adoptar las medidas del caso para procurar una ayuda efectiva a los accionantes en materia de vivienda y en el sentido de garantizarles una asignación de tierra que, como ya se ha insistido, les permita reorientar y desarrollar en ese nuevo lugar su proyecto de vida, advirtiéndose que si bien, como ya se ha dicho, los desplazados tienen el derecho a la asignación de predios, ello no significa que necesariamente se les asignarán los escogidos por ellos, pues

dicha determinación debe ser realizada por el Incoder como autoridad competente, de conformidad con las normas pertinentes”. (Negrillas fuera de texto).

De lo anterior se colige que este derecho, consagrado en la Constitución y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación, debe estar protegido por el Estado, quien ha establecidos unos programas para su protección, ofrecidos en condiciones de igualdad para todas aquellas personas que se encuentren en las mismas condiciones.

El Estado colombiano ha creado unas entidades encargadas de suplir las necesidades insatisfechas de esos grupos vulnerados, quienes tienen los programas y las reglas para el acceso a los mismos. En el caso concreto de la asignación de vivienda corresponde al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, que se encarga de ejecutar y dirigir las políticas de satisfacción de la necesidad de una vivienda en condiciones dignas.

A pesar de contar con el carácter de fundamental en el caso de los desplazados, su doble faceta prestacional hace que la garantía esté sometida a recursos limitados y obliga al Estado a establecer turnos para su asignación.

En efecto la jurisprudencia ha dicho que se deben respetar dichos turnos, y la acción de tutela no es el mecanismo procedente para adelantarlos, porque de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad.

En este orden de ideas, según la sentencia T-067 del treinta y uno (31) de enero de dos mil ocho (2008)¹⁵ (...) debe precisarse que la emisión de una orden por parte del juez constitucional está supeditada al respeto de los eventuales turnos asignados por la entidad para sufragar esas prestaciones, con el fin de no afectar el derecho a la igualdad de terceros que estén a la espera de una erogación similar.

De otro lado, en la sentencia T-1161 de 2003, se expuso: “Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de afirmar que a través de tutela, para que se respete el derecho a la igualdad, en principio, no se pueden irrespetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración.

Así, por ejemplo, se ha respetado el turno para pago de cesantías parciales ya reconocidas

y por tanto no ha procedido la tutela para que una persona en concreto obtenga el pago con antelación a los demás individuos que presentaron su solicitud de pago antes y que, al igual que el accionante, han estado esperando la materialización de su solicitud. A personas que se encuentran en igual situación no se les puede dar trato diferencial. Al respecto ha dicho la Corporación:

‘Por una parte, si el juez de tutela simplemente se limita a concederla y ordenar el pago inmediato al solicitante de la acción, una vez se disponga del dinero correspondiente, se estaría desplazando de sus turnos a los otros servidores públicos que están en iguales condiciones del solicitante de la tutela. Es decir, a éstos se les estaría dando un trato discriminado, y de todas maneras desventajoso, en razón, únicamente, de que no interpusieron una acción de tutela.¹⁶’

Sentencia T-373/05 M.P. Álvaro Tafur Galvis¹⁷. “Las personas que se encuentren bajo unas condiciones idénticas, recibirán igual trato. Así pues, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración, si ello implica inclusive “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados, pues no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial. Así lo ha sostuvo la Corte en sentencia T-780 de 199 818:

Como consecuencia obvia de ello, si se violenta, sin un estudio sobre la razonabilidad correspondiente, el orden de entrega de las cesantías parciales, se perdería la finalidad para la cual fue creada la tutela, se desnaturalizaría de su función protectora de derechos fundamentales y sería utilizada como un simple mecanismo para alterar el turno de pago de cesantías.”

A pesar de la jurisprudencia haber dicho que la regla general es la no procedencia de la acción de tutela para adelantar los turnos en la asignación de beneficios de la población desplazada, en excepcionales circunstancias la Corte ha ordenado darle prioridad a ciertos sujetos aún más vulnerables, dentro de la misma población desplazada.

En la sentencia T-919 de 200619 se estudió el caso de una solicitud presentada por un jefe de hogar que se había postulado para el subsidio de vivienda urbana desde 2005, sin que hasta el momento el Estado hubiera asignado los recursos. El núcleo familiar estaba conformado por una niña que padecía SIDA y en razón de su enfermedad eran rechazados en todos los lugares donde buscaban vivir. En dicha oportunidad, la Corte ordenó la prelación en la asignación de la vivienda dadas sus especiales condiciones que hacía a esta familia más vulnerable que el resto de la población desplazada. Señaló la Corporación:

“Entre el grupo poblacional de personas desplazadas, que de por sí amerita un tratamiento prioritario por su condición de especial protección constitucional, pueden encontrarse casos de individuos o familias que se encuentran en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de personas desplazadas. Se trata de casos individuales y excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento, por haber adquirido el status de sujetos de protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten.

La situación de esta familia se encontraba agravada debido a que una de sus pequeñas hijas sufría de SIDA, lo que generaba el rechazo de todos aquellos lugares en donde conseguían refugio. Para este evento la Sala de Revisión reiteró la jurisprudencia relativa a la especial protección en cabeza de los enfermos de SIDA y concluyó que aunque todas las familias desplazadas deben recibir el mismo trato de parte del Estado, la especial situación de la familia del actor justificaba que se hiciera una excepción respecto de la asignación cronológica de los recursos. Según la Sala, los elementos fácticos de este caso permiten que se predique y ordene la existencia de una prioridad en la entrega de los subsidios respecto de las demás familias desplazadas. La Corte, como

consecuencia, ordenó a la entidad competente la re-ubicación del actor dentro de la lista y la entrega del primer subsidio disponible.” (Negrillas fuera de texto).

Además, la Corte consideró que este trato diferenciado se encontraba justificado de conformidad con la jurisprudencia constitucional. En estos términos, en la Sentencia T-530/93 se señalaron los requisitos para justificar el trato diferente:

“El principio de igualdad consagrado en el artículo 13 de la Carta permite conferir un trato distinto a diferentes personas siempre que se den las siguientes condiciones:

- En primer lugar, que las personas se encuentren efectivamente en distinta situación de hecho;
- En segundo lugar, que el trato distinto que se les otorga tenga una finalidad;
- En tercer lugar, que dicha finalidad sea razonable, vale decir, admisible desde la perspectiva de los valores y principios constitucionales;
- En cuarto lugar, que el supuesto de hecho – esto es, la diferencia de situación, la finalidad que se persigue y el trato desigual que se otorga- sean coherentes entre sí o, lo que es lo mismo, guarden una racionalidad interna;
- Y en quinto lugar, que esa racionalidad sea proporcionada, de suerte que la consecuencia jurídica que constituye el trato diferente no guarde una absoluta desproporción con las circunstancias de hecho y la finalidad que la justifican.”

Cuando concurren estas cinco circunstancias, la diferenciación es constitucionalmente legítima y por ende se justifica ordenar medidas para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados

En suma, la acción de tutela es improcedente para obtener la prelación en la asignación del beneficio y sólo procedería en excepcionalísimas circunstancias para proteger a sujetos especialmente vulnerables.

Así, teniendo en cuenta que en el caso bajo estudio se trata de un niño discapacitado desplazado, debe dársele prelación en la asignación de los beneficios, la Constitución

Política dispone en su artículo 44 una protección especial para los derechos de los niños, frente a los demás. Esta prevalente protección la ha desarrollado en la legislación nacional y está en variados tratados internacionales donde el Estado colombiano ha comprometido su voluntad.

“En este orden de ideas, el derecho internacional de los derechos humanos otorga un tratamiento especial a la situación de los menores con alguna clase de discapacidad. En este sentido, el artículo 23 de la Convención sobre los Derechos del Niño y el Principio No. 5 de la Declaración de los Derechos del Niño, señalan que los Estados Partes deben tomar todas las medidas para que el niño mental o físicamente impedido disfrute de una vida plena, en condiciones que aseguren su dignidad, y que “le permitan llegar a bastarse a sí mismo y faciliten la participación activa del niño en la comunidad.” Así mismo, la Convención consagra que la asistencia del niño estará destinada a asegurar que el niño impedido tenga un acceso efectivo a la educación, la capacitación, los servicios sanitarios, los servicios de rehabilitación, la preparación para el empleo y las oportunidades de esparcimiento y reciba tales servicios con el objeto de que el niño logre la integración social y el desarrollo individual, incluido su desarrollo cultural y espiritual, en la máxima medida posible.

Así mismo, la comunidad internacional ha propugnado porque los Estados otorguen una especial protección a aquellos que por razón de sus incapacidades físicas o psicológicas se encuentran en un estado de debilidad manifiesta. En este sentido, existen varios instrumentos internacionales que los protegen: el Convenio sobre la Readaptación Profesional y el Empleo de Personas Inválidas de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 159); la Declaración de los Derechos del Retrasado Mental; la Declaración de los Derechos de los Impedidos de las Naciones Unidas; el Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas; el Protocolo Adicional de la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador”; los Principios para la Protección de los Enfermos Mentales y para el Mejoramiento de la Atención de la Salud Mental; la Declaración de Caracas de la Organización Panamericana de la Salud; la Resolución sobre la Situación de las Personas con Discapacidad en el Continente Americano; las Normas Uniformes sobre Igualdad de Oportunidades para las Personas con Discapacidad; la Declaración de

Managua, de diciembre de 1993; la Declaración de Viena y Programa de Acción aprobados por la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Derechos Humanos; la Resolución sobre la Situación de los Discapacitados en el Continente Americano; y el Compromiso de Panamá con las Personas con Discapacidad en el Continente Americano.

La convención Interamericana para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad, adoptada en Ciudad de Guatemala, el 7 de junio de 1999, considera que no constituye discriminación la distinción o preferencia adoptada por un Estado parte a fin de promover la integración social o el desarrollo personal de las personas con discapacidad, siempre que la distinción o preferencia no limite en sí misma el derecho a la igualdad de las personas con discapacidad y que los individuos con discapacidad no se vean obligados a aceptar tal distinción o preferencia.

Como puede verse, el ordenamiento jurídico internacional ha expedido un importante cuerpo de normas internacionales dirigidas a establecer los derechos de los niños, y especialmente de aquellos que tienen algún tipo de discapacidad, respetando en todos los casos su dignidad como ser humano.

1. La Atención Humanitaria de Emergencia. Reiteración Jurisprudencial.

La atención humanitaria de emergencia es la ayuda que debe prestar el Estado, para satisfacer las necesidades básicas de la población desplazada, tales como alimentación, aseo, manejo de abastecimiento, atención médica y psicológica, alojamiento transitorio en condiciones dignas.

De acuerdo con las previsiones anotadas, se debe entender la ayuda humanitaria de emergencia como un elemento integrante de los derechos fundamentales de las personas desplazadas. Al respecto a señalado la Corte que la entrega de la Ayuda Humanitaria de Emergencia o su respectiva prórroga, hacen parte de los derechos fundamentales de la población desplazada²¹.

La sentencia T-136 del veintisiete (27) de febrero de dos mil siete (2007)²²

consagró: “El decreto 2569 de 2000 que se encargó de establecer los contenidos y alcances del derecho fundamental a la asistencia humanitaria de las personas desplazadas. (...) y estableció en su artículo 17 que una vez realizada la inscripción de la persona en el Registro Único de Población Desplazada tiene derecho a que se entregue la asistencia humanitaria de emergencia”

En principio y de acuerdo con el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 que señaló que dicha ayuda sería sometida a un límite temporal, toda vez, que solo sería suministrada por tres meses, excepto cuando bajo las circunstancias definidas posteriormente por el artículo 21 del Decreto 2569 del 2000, se considere que es necesario prorrogar por otros tres meses adicionales la misma.

Sin embargo, esta Corporación en la sentencia C-278 de 2007 declaró la exequibilidad condicionada de esta norma, en el entendido de que la asistencia sería prorrogable, hasta tanto el afectado se encuentre en condiciones de asumir su propio sostenimiento. En esa oportunidad la Corte consideró:

“Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable para el agraviado, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

Teniendo en cuenta, entonces, que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo sino de una condición material, dichos programas sólo pueden iniciarse cuando exista plena certeza de que el desplazado tiene satisfecho su derecho a la subsistencia mínima, al haber podido suplir sus necesidades más urgentes de alimentación, aseo personal, abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas, aspectos a los que apunta este componente de atención de acuerdo con lo estipulado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997.”

La Corte Constitucional ha establecido en reiterada jurisprudencia que existen dos clases de ciudadanos a los cuales, debido a sus condiciones particulares se les debe dar la asistencia. Este grupo de personas está compuesto por: i) desplazados que se encuentran bajo situación de urgencia manifiesta o ii) aquellos que carezcan de las condiciones para asumir su propio sostenimiento a través de proyectos de estabilización socioeconómica, como el caso de niños sin acudientes, personas de la tercera edad que por su avanzada edad o su delicado estado de salud resulta imposible que puedan generar sus propios ingresos o madres cabeza de familia que deben dedicar todo su tiempo al cuidado de niños menores o adultos mayores²⁶(Negrillas fuera de texto).

Esta Asistencia de Ayuda Humanitaria de Emergencia debe ser prorrogada mientras las personas no puedan asumir su propio sostenimiento, o cuando se encuentren en situación de urgencia manifiesta.

En la sentencia C-278 del dieciocho de abril de dos mil siete (2007) la Corte señaló que la ayuda humanitaria no debe someterse a un plazo fijo, sin embargo expuso que el plazo de tres meses no es contrario a la Constitución, en la medida en que se ajusten a las circunstancias y características de cada caso concreto, de tal modo que lo invocado por la Corte como inconstitucional del artículo quince (15) de la Ley 387 de 1997 son las expresiones “Máximo” y “excepcionalmente por tres (3) meses más”, pues le impone rigidez y no estaría cumpliendo con la máxima de la Constitución Política de Colombia, cual es, preservar los derechos fundamentales. Las siguientes palabras así lo expresan:

“Con el mismo fundamento, ya bajo la actual perspectiva del control abstracto de constitucionalidad, la Corte estima que la ayuda humanitaria no puede estar sujeta a un plazo fijo inexorable. Si bien es conveniente que la referencia temporal exista, debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real y los medios eficaces y continuos, de acuerdo a las particularidades del caso, hasta salir de la vulnerabilidad que atosiga a la población afectada, particularmente en esa primera etapa de atención, en la cual se les debe garantizar condiciones de vida digna que hagan viable parar el agravio, en tránsito hacia una solución definitiva mediante la ejecución de programas serios y continuados de estabilización económica y social.

(...).

En lo que respecta a que el término de la ayuda humanitaria de emergencia sea de tres meses, la Corte lo encuentra corto mas no necesariamente contrario a la Constitución Política, en la medida de su acople y flexibilidad frente a las características propias del hecho concreto, además ante la posibilidad de adicional ayuda solidaria, por ejemplo proveniente del sector privado o del exterior, o si las correspondientes instituciones oficiales cumplen con su deber en forma integrada, pronta y acuciosa.

Lo definitivamente inconstitucional, y así lo declarará la Corte, son las expresiones “máximo” y “excepcionalmente por otros tres (3) meses más”, del parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, pues le imprimen rigidez al plazo para la provisión de la ayuda humanitaria de emergencia a los desplazados, impidiendo que estas personas puedan seguir recibiendo atención del Estado por un tiempo mayor, mientras logran superar definitivamente su situación de vulnerabilidad.”

1. CASO CONCRETO

En el caso objeto de estudio se tiene que el niño Santiago Mendoza y su madre Sandra Milena Mendoza, habitaban la vereda La Forest, corregimiento de El Centro, Municipio de Barrancabermeja, Departamento de Santander. Debido a la violencia desatada en ese lugar en el año 2002, por amenazas de grupos armados al margen de la Ley y la masacre de vecinos de la vereda tuvieron que abandonar su vivienda y asentarse en otro sitio, en condiciones infrahumanas.

Por este hecho, alegan les están siendo vulnerados sus derechos a la vivienda digna y a la ayuda humanitaria de emergencia, que deben ser suministrados por el Estado a la población desplazada, toda vez que la ayuda humanitaria fue proveída solo por 3 meses y una prórroga, y aún no han cesado las circunstancias de debilidad manifiesta para esta familia.

Este Tribunal Constitucional ha sido enfático en señalar que en los asuntos de la población desplazada, se les debe reconocer el status de sujeto de especial protección

constitucional, por lo cual la acción de tutela procede para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la vivienda digna, a la ayuda humanitaria de emergencia, el derecho al mínimo vital, entre otros, siempre que las entidades del Estado incumplan con sus obligaciones de suministrar las respectivas medidas tendientes a mitigar los problemas de esta población.

Esta Sala encuentra que, una vez el juez de instancia notificó la demanda, el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial contestó que la señora Sandra Milena Mendoza se encuentra en estado "CALIFICADO, queriendo esto decir, que el hogar se encuentra a la espera que sean apropiados recursos para así poder ir asignando las viviendas en orden descendente hasta agotar los mismos.

Esta Corporación como se había anotado anteriormente en sentencia T-919 de 200627 estableció que "Entre el grupo poblacional de personas desplazadas, que de por sí amerita un tratamiento prioritario por su condición de especial protección constitucional, pueden encontrarse casos de individuos o familias que se encuentran en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de personas desplazadas. Se trata de casos individuales y excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento, por haber adquirido el status de sujetos de protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten." (Negrillas fuera de texto).

La exposición lleva a concluir, que si bien es cierto existen unas reglas para todas las personas desplazadas, en cuanto a la asignación de vivienda y teniendo en cuenta el derecho a la igualdad, donde todos deben acceder en igualdad de condiciones a una vivienda digna, también es cierto, que existen casos que ameritan una protección especial por parte del Estado, sin querer esto decir que se vulnere el derecho a la igualdad de los desplazados.

Para el caso concreto, considera esta Sala que se debe dar prioridad a la asignación de vivienda, teniendo en cuenta que hay un niño discapacitado y que su madre es cabeza de hogar, y debe dedicarse de tiempo completo al cuidado de su hijo menor enfermo y no puede cumplir con las labores de trabajo para la manutención de ella y de sus cuatro

hijos.

De otro lado, en cuanto al derecho a acceder a las prórrogas de la ayuda humanitaria de emergencia hasta tanto no logren su auto sostenimiento, Acción Social no expuso ninguna observación respecto a las pretensiones del niño Santiago Mendoza y su madre Sandra Milena Mendoza.

La jurisprudencia de esta corporación, ha reiterado que cuando los demandados no ejerzan su derecho a la defensa, deben darse por ciertas las pretensiones de los demandantes, de conformidad con lo normado en el Decreto 2591 de 1991 artículo 20 y en la Constitución Política de Colombia en su artículo 83.

Esta Institución resalta el principio de la buena fe, en los casos de personas desplazadas para acceder a las ayudas del Estado, en los cuales las afirmaciones hechas sobre cómo, cuando y donde sucedió el desplazamiento se tienen por ciertas, aquí la carga de la prueba se invierte y corresponde a ACCION SOCIAL demostrar lo contrario.

Al no existir ninguna manifestación por parte de la entidad demandada, se tienen por ciertos los hechos, como su inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y que es cierto que a pesar de haber recibido una ayuda y una prórroga, se les debe seguir suministrando la misma, hasta tanto logren su autosostenimiento.

En esta oportunidad, es clarísimo que la Corte debe conceder el amparo y, por lo tanto, el adelantamiento de los turnos, por cuanto en una misma persona convergen varias condiciones de vulnerabilidad. En efecto, se está en presencia de un niño, que igualmente es desplazado y que además sufre de un alto grado de discapacidad. Dichas circunstancias generan en cabeza del Estado la obligación de brindarle una ayuda prioritaria para el mejoramiento de su calidad de vida en un marco de dignidad humana.

1. DECISIÓN

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

Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de segunda instancia proferida por la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, que, a su vez confirmó la de primera instancia proferida el trece (13) de mayo de 2009 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bucaramanga, Sala de Decisión Penal, y en su lugar, CONCEDER la tutela a los derechos fundamentales, a la vivienda digna y a la prórroga a la Ayuda Humanitaria de Emergencia.

SEGUNDO: ORDENAR a Acción Social entregar las prórrogas para la Ayuda Humanitaria de Emergencia, a la señora Sandra Mendoza, madre del niño Santiago Mendoza, hasta tanto esté en capacidad de autosostenerse.

TERCERO: ORDENAR Al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA dar prioridad en la adjudicación de la vivienda a la familia de Sandra Milena Mendoza, dadas sus especiales condiciones.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General.

1 Ver Sentencia T-1635/00 del veintisiete (27) de noviembre de dos mil (2000).

2 T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

3 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

4 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

5 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de Corvide y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para

obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.

6 Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

7 Ver al respecto las sentencias C-936 de 2003, M.P. Eduardo Montealegre Lynett, T-1318 de 2005, M.P. Humberto Sierra Porto, y T-403 de 2006, M.P. Alfredo Beltrán Sierra, entre otras.

8 M.P. Eduardo Montealegre Lynett. En esta sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1° de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing habitacional. El actor alegaba (i) que el legislador debía fijar los parámetros de la reglamentación de dicha operación, mediante una ley marco -lo cual no había hecho-, y (ii) que al introducir esta figura, vulneraba el derecho a una vivienda digna de los colombianos, pues este negocio implica intereses exorbitantes, de manera que no promueve la adquisición de vivienda. La Corporación consideró que el funcionamiento del leasing operacional no debía regularse mediante ley marco, sino que bastaba su autorización legal, y que si bien esta modalidad de financiación de la adquisición de vivienda per se no era inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que expidiera el ejecutivo al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y velara por que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso.

9 Sobre este punto, ver sentencia T-958 de 2001.

10 Sentencia T-958 del septiembre seis (6) de dos mil uno (2001). M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett.

11 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

12 Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

13 Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

- 14 Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.
- 15 Sentencia T-067 de 2008 M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla,
- 16 Sentencia T-067 de 2008 M.P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla,
- 17 Sentencia T-373 del once (11) de abril de dos mil cinco (2005).
- 18 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
- 19 Sentencia T-919 de nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006). M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.
- 20 Sentencia T-1015 del seis (6) de octubre de dos mil cinco (2005) M.P. Dr. Marco Gerardo Monroy Cabra.
- 21 Sentencia T-496 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 22 M.P. Jaime Córdoba Triviño.
- 23 Ley 387 de 1997, 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.
- 24 Decreto 2569 del 2000, artículo 21: Prórroga de la atención humanitaria de emergencia. A juicio de la Red de Solidaridad Social y de manera excepcional, se podrá prorrogar la atención humanitaria de emergencia hasta por un término de tres (3) meses al tenor del párrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y lo previsto en el inciso segundo del artículo anterior, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y atendiendo criterios de vulnerabilidad, solidaridad, proporcionalidad e igualdad.
- 25 Magistrado Ponente: Nilson Pinilla Pinilla.

26 Ver sentencias T-025 de 2004, MP: Manuel José Cepeda Espinosa; T-312 de 2005, MP: Jaime Córdoba Triviño.

27 Sentencia T-919 de nueve (9) de noviembre de dos mil seis (2006). M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa.