

Sentencia T-985/03

ACCION DE TUTELA-Procedencia respecto a desplazados

DESPLAZADOS INTERNOS-Solidaridad internacional

DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-No se exige el requisito de certificación de su condición de desplazado

No se puede tener como requisito sine qua nom para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la "condición de desplazado" del Ministerio del Interior. De manera que la condición de desplazado no se adquiere por la certificación que haga la entidad, pues esa es una situación de hecho. Si bien es cierto la Ley exige el requisito de la inscripción, ello debe interpretarse como una pauta para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

ESTADO-Debe garantizar atención de personas desplazadas

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Atención integral y manejo del registro único de la población desplazada

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-Coordinación de ejecución de proyectos productivos

RED DE SOLIDARIDAD SOCIAL-No ha prestado la ayuda humanitaria a la accionante desplazada/INURBE- Falta de atención a la accionante desplazada

ACCION DE TUTELA-Procedencia frente a la evidente vulneración de derechos fundamentales de la accionante desplazada

Referencia: expediente T-763913

Acción de tutela interpuesta por María Margarita Acosta González contra la Red de Solidaridad Social y otros

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D. C., veintitrés (23) de octubre de dos mil tres (2003).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, 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, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo dictado por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, al resolver sobre la acción de tutela de la referencia.

1. La tutela incoada

La peticionaria presenta acción de tutela¹ contra la Red de Solidaridad Social, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE-, hoy en liquidación, por considerar que se le violaron sus derechos a la vida, a la salud, a la educación, a la intimidad, al buen nombre, a la dignidad humana, a la igualdad, al libre desarrollo de la personalidad, a la familia, a la honra, al trabajo y a la vivienda digna, con base en los siguientes hechos:

- Manifiesta tener 51 años de edad, ser cabeza de familia, desplazada por la violencia y estar inscrita en la Red de Solidaridad Social de Ibagué desde el 25 de octubre de 2002. Asegura que vivía en Herrera (Tolima) con sus hijos y hermanos, pero frente a la amenaza de grupos subversivos tuvo que abandonar su lugar de residencia. Sobre dicha situación sostiene:

“Soy desplazada de Herrera del municipio del Tolima, yo convivía con mis hijos y unos hermanos, un día llegaron personas pertenecientes a los grupos subversivos y les manifestaron a todos los hombres que tenían que prepararse para irse con ellos, ante la negativa por parte de nosotros, mataron a dos hermanos, por ese motivo a mi me tocó salir dejando todo abandonado, esto es muy duro saber que uno pierde a los familiares como consecuencia de la violencia, por esta razón yo me dirigí a esta ciudad para buscar ayuda...”².

- Expresa que no ha recibido ayuda alguna por parte de los organismos demandados, quienes son los encargados de solucionar y garantizar su estabilidad socioeconómica, bajo el argumento que no cuentan con el presupuesto necesario para ello.

- Según dice, su situación económica es precaria, pues no tiene trabajo y no cuenta con recursos para alimentarse, pagar arriendo y darle estudio a su hijo. Al respecto, afirma en su escrito:

“...no tengo trabajo para satisfacer mis necesidades, pues nadie le da a uno trabajo pues me preguntan la edad y cuando yo digo que tengo 51 años, me dicen que la verdad necesitan a alguien más joven, yo no se que hacer porque el señor que me está ayudando en la posadita me dijo que en el siguiente mes tengo que pagar arriendo y si no tengo para comer mucho menos para pagar arriendo, señor magistrado yo no tengo como darle un techo a mi hijo y la alimentación que come es de caridad, no tengo como pagarle el estudio este año...”³.

- Aduce que se ha dirigido al INURBE con el fin de acceder al subsidio de vivienda, para lo cual elevó el 29 de octubre de 2002 una petición, pero allí le comunicaron que no hay presupuesto y la enviaron a las cajas de compensación familiar, en donde tampoco le resolvieron el asunto. No obstante, aduce que hay otras personas que se encuentran en su misma situación a quienes sí les han dado una solución rápida por el hecho de haber presentado acciones de tutela.

- Señala que el 23 de octubre de 2002 presentó una petición ante la Red de Solidaridad Social para que le fuera entregada ayuda humanitaria, pero tampoco le han dado respuesta. Así mismo, afirma que luego de su inscripción en la Red de Solidaridad, acudió ante la ONG “POR UN MEJOR VIVIR” para pasar su proyecto productivo y obtener medios económicos destinados a satisfacer sus necesidades básicas, pero allí le manifestaron que es necesario presentar un fallo de tutela para que “el proyecto sea pasado a la Red por la ONG”.

- Considera que su derecho a la salud resulta desconocido por cuanto en el Hospital Federico Lleras no le brindan atención médica a ella ni a su hijo con el pretexto de que no hay citas sino hasta nueva orden.

Pretende, a través de la acción de tutela, que las entidades demandadas cumplan con los programas de vivienda, alimentación y trabajo, así como que le presten la ayuda a que tiene derecho como desplazada y logre su reincorporación a la sociedad colombiana. Para ello, solicita que se le ordene al Ministerio de Hacienda y Crédito Público le asigne los recursos necesarios a la Red de Solidaridad Social y a las demás entidades para poder empezar a laborar y obtener una vivienda.

2. Pruebas aportadas

La peticionaria anexó con su escrito las siguientes:

2.1. Fotocopia del formato de remisión que hace la Unidad Territorial del Tolima de la Red de Solidaridad Social a las entidades prestadoras del servicio de salud que atienden población desplazada, de fecha 19 de septiembre de 2002, con el fin de que a la peticionaria y a su núcleo familiar (hijo) les sea prestado el “servicio de médico integral”⁴.

2.2. Respuesta dada por la Coordinadora de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad (Ibagué), de fecha 25 de octubre de 2002, a la petición elevada por la accionante el 23 de octubre del mismo año, en la que se le pone de presente que ella aparece inscrita en la lista de espera para recibir ayuda humanitaria de emergencia, la cual será entregada una vez lleguen “los recursos que están cursando trámite en el nivel central de la Red de Solidaridad Social y que hace varias semanas estamos esperando. (...) Dicha circunstancia será comunicada oportunamente por cartelera en las instalaciones de la Unidad de Atención y Orientación al Desplazado (UAO) y/o en la Unidad Territorial de la Red”⁵.

2.3. Fotocopia de la autorización que hace la accionante a la ONG, Corporación de Integración Social por un Mejor Vivir, con el fin de que le elabore, asesore, capacite, dé asistencia técnica y acompañamiento del “Proyecto Productivo Miscelánea” (no tiene fecha)⁶. Así como la certificación expedida por la Corporación referida sobre la realización de la autorización⁷.

2.4. Fotocopia de la carta enviada por la accionante al INURBE el 28 de octubre de 2002⁸.

3. Respuesta de las entidades demandadas

3.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social manifiesta que a la accionante le ha sido entregada la ayuda humanitaria de emergencia casi en su totalidad, y relaciona lo suministrado hasta la fecha del escrito -mayo 22 de 2003-: “dos mercados, dos kits de aseo, un kit de cocina, un kit de vajilla, un kit nocturno, un arriendo”. Aduce que la peticionaria fue remitida para recibir atención en salud los días 19 de septiembre de 2002 y 2 de abril de 2003, para cupo escolar en el 2003 a la Institución Educativa Alberto Santofimio y a las cajas de compensación familiar el 2 de abril de 2003.

Asegura que la Red no ejecuta todos los programas para la atención de la población desplazada, pero coordina las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada. Cada una desarrolla planes, programas, proyectos y acciones específicas, dentro del marco de las competencias asignadas por la ley. En esa medida - agrega- las soluciones definitivas y el cese de la condición de desplazado no depende únicamente de ese organismo. Además, expresa que del contenido del Decreto 2569 de 2000 no se desprende que tenga la obligación de entregar dineros para proyectos productivos.

Según afirma, el término “ESTABILIZACIÓN SOCIOECONÓMICA comprende la satisfacción de necesidades básicas como Vivienda, siendo competente para entregar el subsidio el INURBE, hoy FONVIVIENDA; Salud, siendo competencia de las Secretarías de Salud a nivel Departamental y Municipal prestar este servicio de manera integral a la población desplazada; Alimentación, esta función la tiene la Red de Solidaridad Social en cuanto a la entrega de la ayuda humanitaria de emergencia por el término de tres meses prorrogables por el mismo término, siempre y cuando los accionantes encuadren en las causales del artículo 21 del Decreto 2569 de 2000”.

3.2. El Ministro de Hacienda y Crédito Público pide que se desvincule a esa Cartera de la acción de tutela toda vez que dentro de sus funciones constitucionales y legales no está la atención directa a la población desplazada por la violencia.

Asegura que ese Ministerio ha cumplido con los giros de los recursos asignados a la Red de Solidaridad Social, según las metas financieras establecidas por el CONFIS, y mediante Ley 779 de 2002 se aprobó a la Red una adición para el presupuesto de la actual vigencia por la suma de \$10.500,00 millones con destino a la Prevención y Atención del Desplazamiento Forzado. Así mismo, y de lo correspondiente a la vigencia 2002, por el rubro de inversión ordinaria, la Dirección del Tesoro ha situado a la Red \$26.680.007.402,45 millones. No obstante, como en ese programa concurren diversas entidades, en el curso de la vigencia tales órganos realizan las operaciones necesarias para el cumplimiento de sus funciones¹⁰.

3.3. La Directora Regional Huila-Tolima y Caquetá del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, en liquidación, INURBE, afirma que la peticionaria no ha sido beneficiaria de plan de vivienda por parte de esa entidad. Además, asegura que por Decreto 554 de 2003 el Gobierno suprimió y liquidó el INURBE y estableció que no podrá

asignar subsidios de vivienda de interés social, y que mediante Decreto 555 del mismo año se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- cuya función es asignar los subsidios¹¹.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, Sala Laboral, denegó la tutela mediante Sentencia del 29 de mayo de 2003, bajo los siguientes argumentos:

“La petente no expuso hecho alguno imputable al Ministro de Hacienda y Crédito Público o a Inurbe que haya vulnerado sus derechos fundamentales. Obviamente al Ministro no puede atribuirse el desplazamiento ni conductas omisivas pues vale la pena destacar que no le ha formulado petición específica que haya sido desatendida.

(...)

Se percibe que la solicitante considera erróneamente que la Red debe idear, diseñar, planear, financiar y entregarle un proyecto productivo en marcha y que Inurbe debe entregarle, sin trámites ni requerimientos, un subsidio de vivienda”¹².

Concluyó el fallador de instancia diciendo que conforme a lo dispuesto en el artículo 33 de la Ley 387 de 1997, los beneficiarios de la Ley pueden ejercer la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados a favor de los desplazados.

III. ACTUACIÓN ADELANTADA EN SEDE DE REVISIÓN

En atención a que la tutela se instauró, entre otros, contra el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- y toda vez que por Decreto 554 del 10 de marzo de 2003 se suprimió y ordenó su liquidación y que mediante Decreto 555 de la misma fecha se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, cuyo objetivo es “consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social...”¹³, y dentro de sus funciones están las 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”¹⁴, se hacía necesario escuchar a dicho Fondo con el fin de garantizarle

sus derechos de defensa y debido proceso.

Por tal motivo la Sala Cuarta de Revisión, mediante Auto del 6 de octubre de 2003, ordenó poner en conocimiento del Director de FONVIVIENDA la demanda instaurada por María Margarita Acosta González y el fallo proferido dentro de la acción de tutela para que en el término de tres (3) días se pronunciara acerca de las pretensiones de la demandante y del problema jurídico por ella planteado.

Igualmente, ordenó oficiar al liquidador del INURBE a fin de que informara el trámite dado al formulario diligenciado por la peticionaria, cuyo número de consecutivo fue suministrado por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Red de Solidaridad Social, e indicara si a la peticionaria ya se le asignó subsidio de vivienda o en qué estado se encuentra su solicitud.

El Director Ejecutivo (E) de FONVIVIENDA, mediante escrito dirigido a esta Corporación, manifestó que ese Fondo no ha vulnerado los derechos invocados por la peticionaria y que la vivienda digna no es un derecho fundamental, razón por la cual la acción de tutela no está llamada a prosperar. Así mismo, sostuvo que la asignación de subsidios “por vía de cumplimiento de fallos de tutela, a la población desplazada no resuelve el problema habitacional de estos hogares, como quiera que al no obedecer a un programa de vivienda debidamente formulado por los entes territoriales como lo ordena el numeral 2 del artículo 25 del Decreto 951 de 2001, se convierte en una frustración más para el desplazado que no puede acceder a una solución de vivienda nueva o usada sólo con el valor del subsidio, y estos terminan perdiendo su vigencia sin ser aplicados”¹⁵.

En cuanto se refiere al requerimiento hecho al liquidador del INURBE, según informe de la Secretaría General no se recibió respuesta alguna.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Asunto a resolver

La accionante es desplazada por la violencia y, según dice, ha buscado acceder a los beneficios y programas que el Gobierno otorga a la población desplazada sin obtener resultados, razón por la cual interpuso la acción de tutela.

Con base en lo manifestado por la actora y teniendo en cuenta las diligencias obrantes en el

expediente, la Corte debe determinar si las entidades demandadas vulneraron los derechos fundamentales de la peticionaria al no poner a su disposición los programas que fueron creados para apoyar y asistir a la población desplazada por la violencia. Para ese efecto, la Corporación reiterará su jurisprudencia relativa al tratamiento especial que demanda la población desplazada, específicamente cuando se trata de mujeres cabeza de hogar, los derechos de ese grupo poblacional y la acción positiva del Estado.

2.1. En el desplazamiento forzado las personas y su núcleo familiar se ven obligadas a abandonar su domicilio para escapar de los graves hechos de violencia que azotan la región donde habitan, para huir de los violentos y trasladarse a otro lugar con la aspiración de encontrar nuevas oportunidades de subsistencia, mejores condiciones de vida y mayor seguridad personal. Se ven presionadas a cambiar su estilo de vida, a dejar atrás sus objetos personales, su trabajo, su cultura y su entorno social, lo cual conlleva a que derechos tales como tener una familia, el libre desarrollo, la libre circulación, la paz, el trabajo, la educación, la vida en condiciones dignas y la salud resulten seriamente afectados.

2.2. Esta Corporación en diversos pronunciamientos ha reconocido que el desplazamiento forzado genera una crisis humanitaria y un estado de emergencia social que demandan una actuación positiva y activa del Estado. Los efectos devastadores a nivel social, económico, educativo y psíquico de quienes se ven intempestivamente obligados a dejar todo atrás con el fin de defender su vida y su integridad personal, hace que el Estado adopte medidas para solucionar el problema, se responsabilice de ese grupo poblacional al cual no pudo garantizar sus derechos fundamentales y el que por causa del desplazamiento se encuentra más comprometido. Precisamente el Estado colombiano, que se erige como social de Derecho, tiene el deber de brindar una atención urgente y especial a ese sector de la población¹⁶ y a tomar acciones para proteger sus derechos fundamentales.

La Corte Constitucional ya analizó el devastador panorama que acarrea el desplazamiento interno, y al respecto manifestó “[c]uando mujeres, niños y ancianos se ven precisados a dejar sus hogares y recorrer grandes distancias desafiando toda clase de peligros, viendo sufrir y aún morir a sus compañeros, (...) la explicable huida no es un problema de orden público propiciado por quienes desean seguir viviendo sino un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”¹⁷.

2.3. Consciente de ese compromiso, el Gobierno Nacional, a través de la Ley 387 de 1997, ha implementado programas integrales destinados a brindar atención a la población desplazada. Así, se creó el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, que está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas dirigidas a atender a ese grupo poblacional¹⁸, las cuales en concurso con el Gobierno Nacional elaboran el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia¹⁹.

Dentro de las instituciones del orden nacional que están comprometidas en la atención integral a los desplazados se encuentran²⁰ el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria -INCORA-, el Instituto de Fomento Industrial -IFI- (hoy en liquidación), las que conforman el Sistema General de Seguridad Social en Salud, la Red de Solidaridad Social, la Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, el Sistema Nacional de Cofinanciación, las entidades territoriales, el Ministerio de Educación Nacional, el SENA, la Defensoría del Pueblo, la Comisión Nacional de Televisión y el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana -INURBE- (hoy en liquidación)²¹.

Si bien es cierto tales programas se han llevado a cabo, los mismos no resultan suficientes o su desarrollo se torna incipiente, por cuanto las víctimas no reciben del Gobierno el apoyo de manera inmediata, completa y eficaz, ni la ayuda humanitaria que necesitan y se ven enfrentadas a dilatados y complicados trámites que no les garantizan su reubicación o retorno en mejores condiciones²². Debido a ello se ven abocadas a incoar acciones de tutela en procura de obtener protección a sus derechos fundamentales.

2.4. Sobre la procedencia de la acción de tutela en estos casos para obtener del juez una orden inmediata que restablezca los derechos vulnerados, la Corte se ha pronunciado en múltiples oportunidades y ha sostenido que con la tutela se logra una atención seria y rápida, un compromiso más dinámico y solidario de los entes encargados de prestar la ayuda humanitaria requerida y así, obtener que los derechos fundamentales se respeten y concreten²³.

En efecto, el estado de debilidad en que se encuentra ese grupo poblacional lo hace merecedor de un trato especial por parte del Estado, y en esa medida tiene derecho a recibir

asistencia humanitaria en aspectos tales como alimentación, aseo personal, atención médica y psicológica y alojamiento en condiciones dignas. En el evento en que ello no ocurra, la acción de tutela procede para hacer efectivos esos derechos.

3. Las personas desplazadas por la violencia tienen derecho a obtener ayuda no sólo por parte del Estado sino a nivel internacional. Disposiciones sobre la materia

3.1. Conforme al artículo 2 de la Ley 387 de 1997, los desplazados forzados tienen “derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria”. En ese orden de ideas, el Gobierno ha invitado a organismos y a organizaciones no gubernamentales para que colaboren con la atención de ese grupo poblacional²⁴.

3.2. La preocupación internacional en la materia se ha plasmado en diferentes documentos y fue así como en 1998 el representante del Secretario General de las Naciones Unidas sobre el desplazamiento interno, señor Francis M. Deng, presentó los principios rectores de los desplazamientos internos, que definen los derechos y garantías pertinentes para la protección de las personas contra el desplazamiento forzado y para su protección y asistencia durante el desplazamiento y durante el retorno o el reasentamiento y la reintegración²⁵.

Los principios rectores son instrumentos útiles para la defensa de los derechos de los desplazados internos y la jurisprudencia los ha considerado como parte del bloque de constitucionalidad para resolver casos concretos²⁶. Al respecto la Corte sostuvo:

“...dado que ellos [los Principios Rectores] fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos, esta Corporación considera que deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución”²⁷.

Las características detalladas del desplazamiento forzado y las bases para emprender actividades de asistencia y protección en beneficio de las personas que se encuentran en esa situación han sido concretadas en la Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazamientos internos, elaborada en 1999 por la Comisión del Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings y revisada en las Naciones Unidas por algunas de sus agencias y varias ONG en abril de 1999. Se decidió que las Naciones Unidas la publicarían y divulgarían junto con el folleto titulado “Manual on Field Practice in Internal Displacement” (Manual sobre Práctica de Campo en el Desplazamiento Interno). Sobre las particularidades del desplazamiento interno, en dicho documento se dijo:

“La característica distintiva del desplazamiento interno es el movimiento bajo coerción o involuntario que tiene lugar dentro de las fronteras nacionales. Las razones para huir pueden variar e incluyen el conflicto armado, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos y desastres naturales o desencadenados por el ser humano. Las personas que se trasladan de un lugar a otro voluntariamente por razones económicas, sociales o culturales no se ajustan a la descripción de desplazados internos a quienes se aplican los Principios Rectores. En cambio, aquellas que son forzadas a dejar sus hogares o tienen que huir debido al conflicto, las violaciones de los derechos humanos y otros desastres naturales o provocados por el ser humano, sí se ajustan a la descripción del desplazado interno. En algunos casos, el desplazamiento interno puede ser causado por una combinación de factores coercitivos y económicos. Por ejemplo, las minorías étnicas o religiosas pueden ser objeto de políticas gubernamentales represivas que impiden el desarrollo económico en sus áreas tradicionales. Las personas que se sienten forzadas a trasladarse en respuesta a violaciones sistemáticas de sus derechos humanos, se ajustan a la descripción de personas internamente desplazadas”.

3.3. En el ordenamiento interno la Ley 387 de 1997 define al desplazado como “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 Derechos Internacional Humanitario y otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el

orden público”. El Decreto 2569 de 2000 también trae una definición similar, pero contempla que el Ministerio del Interior o la entidad que delegue, previo el cumplimiento de ciertos requisitos, declarará cuándo una persona se encuentra en condición de desplazado.

Al realizar una interpretación del artículo 2, inciso 2, del Decreto 2569 de 2000, la Corte tuvo en cuenta los Principios Rectores referidos y señaló que para el caso hacen parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad. Sostuvo que no se puede tener como requisito sine qua nom para el ejercicio de derechos fundamentales de los desplazados la certificación de la “condición de desplazado” del Ministerio del Interior²⁸. De manera que la condición de desplazado no se adquiere por la certificación que haga la entidad, pues esa es una situación de hecho. Si bien es cierto la Ley exige el requisito de la inscripción, ello debe interpretarse como una pauta para facilitar una organizada protección de los derechos fundamentales de los desplazados.

3.4. Los desplazados son personas que se han visto obligadas a salir huyendo del conflicto armado, de la violencia, de las amenazas, de las masacres y de los hostigamientos de que son objeto ellos, sus familias, sus amigos y sus vecinos. Los más damnificados son los niños, las niñas menores de edad, las mujeres cabeza de familia - algunas de ellas madres solteras o viudas, cuya situación se generó por el desplazamiento -, los ancianos y las personas discapacitadas.

En efecto, en ese desplazamiento se ven gravemente comprometidas las mujeres, quienes en muchas oportunidades quedan al frente del grupo familiar y son ellas quienes deben asumir la reconstrucción de su hogar. En el informe de la Misión a Colombia de la Relatora Especial sobre la Violencia contra la Mujer, presentado ante la Comisión de Derechos Humanos 58° período de sesiones, se expuso el tema de la violencia contra la mujer y se instó a todas las partes a respetar y garantizar el cumplimiento de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos y a prestar especial atención a las necesidades concretas de mujeres y niños que constituyen la mayoría de la población desplazada. Así mismo, se expresó:

“La inmensa mayoría de los desplazados son mujeres y niños y en su mayor parte se ven librados a sus propios medios y con escaso o ningún apoyo. Las estimaciones de la proporción de mujeres desplazadas en Colombia oscilan entre el 49 y el 58% en relación con

la población total de desplazados. Las mujeres y los niños juntos representan el 74% de todos los desplazados que necesitan asistencia especial. La cifra puede alcanzar el 80% si se incluye la población desplazada que se halla en grandes zonas urbanas. (...) El desplazamiento provoca el resquebrajamiento de las estructuras familiares tradicionales, en particular cuando los varones de la familia han desaparecido, se han visto obligados a buscar la seguridad o el trabajo en otra parte o han resultado muertos. (...) Según la información facilitada a la Relatora Especial, las dificultades a que ha de enfrentarse la población desplazada se ven exacerbadas en el caso de las mujeres por la discriminación basada en el sexo que practica la sociedad. Se estima que una de cada tres familias está encabezada por una mujer; muchas son viudas de las zonas rurales que huyen a la ciudad y tiene que hacer frente a la cruda realidad urbana”.

4. El papel del Estado frente a las personas que se encuentran en condición de desplazamiento

4.1. Ahora bien, esta Corporación ha considerado²⁹ que es al Estado a quien le corresponde impedir que el desplazamiento se produzca, toda vez que las autoridades han sido instituidas para proteger y hacer respetar la vida, la honra, los bienes y demás derechos y libertades de los asociados³⁰, pero también ha sostenido que si “no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para poder reconstruir sus vidas”³¹

El Estado tiene la obligación de garantizar el bienestar de los asociados y de brindarle a la población desplazada no sólo las condiciones mínimas para procurarse su digna subsistencia, sino soluciones definitivas a su situación. Por lo tanto, las personas que ostentan la calidad de desplazados forzados no pueden abandonarse o dejarse a la deriva y el Estado debe desplegar todos los mecanismos a su alcance para que la ayuda humanitaria y su reinserción social sean efectivas, y el cubrimiento de su salud sea integral. Sobre este punto ha dicho la Corte que “La atención a los desplazados debe ser integral, esto es, debe consistir en un conjunto de actos de política pública mediante los cuales se repare moral y materialmente las personas en situación de desplazamiento y, más allá, se produzca el restablecimiento de las mismas, en consonancia con el ordenamiento constitucional y los Principios Rectores. En

efecto, de conformidad con el segundo párrafo del Principio Rector No. 29 las autoridades tienen la obligación de hacer lo necesario 'para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que [los desplazados] abandonaron o de las que fueron desposeídos'. Esta disposición consagra entonces el derecho a la reparación"³².

4.2. Conforme a lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, en concordancia con el Decreto 2569 de 2000, a la Red de Solidaridad le corresponde coordinar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. Dentro de las actividades que debe desarrollar están, entre otras, la de promover, entre las entidades que integran el Sistema, el diseño y la elaboración de programas y proyectos encaminados a prevenir y brindar atención integral a los afectados por el desplazamiento, y promover y coordinar la adopción, por parte de las autoridades nacionales y locales, de medidas humanitarias, de forma tal que se brinde oportunamente atención humanitaria de emergencia, protección y condiciones de estabilización y consolidación a esa población³³. Igualmente, la Red de Solidaridad es la entidad responsable del manejo del Registro Único de Población Desplazada³⁴.

Bajo esa perspectiva, la Red de Solidaridad Social debe adelantar gestiones tendientes a integrar los esfuerzos públicos y privados y a manejar eficientemente los recursos humanos, técnicos, administrativos y financieros destinados a atender de forma eficiente a la población desplazada.

4.3. Es importante tener en cuenta que dentro de las actuaciones que el Gobierno Nacional debe adelantar en favor de esa población se encuentran también aquellas acciones y medidas de mediano y largo plazo destinadas a generar condiciones de sostenibilidad económica y social en el marco del retorno voluntario y el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. Dichas medidas deben permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del Gobierno, en particular a programas relacionados con proyectos productivos, Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, fomento de la microempresa, capacitación y organización social, atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social³⁵.

Según el Decreto 2569 de 2000³⁶, se entiende por estabilización socioeconómica "la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a

programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas de vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal". La vivienda y la incorporación en la dinámica económica y productiva y, en el ámbito rural, el acceso a la tierra para fines productivos son componentes de los programas de estabilización socioeconómica.

Lo correspondiente a la vivienda y a la tierra, es una cuestión a cargo del Banco Agrario, del INURBE -hoy dicha función estaría en cabeza del Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA³⁷- y del INCORA, a través de los sistemas que para tales efectos desarrollen y los que serán apoyados subsidiariamente por la Red de Solidaridad Social³⁸. Es entonces el INURBE, hoy FONVIVIENDA, la entidad que por mandato de la ley debe desarrollar los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia³⁹. Adicionalmente, hay que acotar que el Decreto 957 de 2001, por el cual se reglamentaron parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997 en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para los desplazados, señala que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie otorgado por una sola vez al beneficiario con el fin de facilitarle una solución de vivienda de interés social y que serán otorgantes del mismo el INURBE en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las rurales. En esa normatividad se establece que dentro de los criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios se encuentra el de los hogares con jefatura femenina.

En cuanto a la ejecución de proyectos productivos, es a través de la Red de Solidaridad Social que se canaliza todo lo relacionado con este asunto y en manos de quien se encuentra la dirección y coordinación de las labores que desarrollen las organizaciones que participen en la formulación y ejecución de tales proyectos.

4.4. Al respecto la Corte ha manifestado que dado que en la mayoría de las ocasiones los desplazados han logrado desarrollar un *modus vivendi* a través de determinada actividad productiva y el mantenimiento de éste se ve abruptamente frustrado, es obligación del Estado brindar a esas personas capacitación para que puedan asumir un nuevo rol en el mercado laboral y debe velar por garantizarles un medio de trabajo que les ayude a la consecución de un mínimo vital⁴⁰.

De otra parte, el Decreto 173 de 1998 contempló que dentro de la atención humanitaria de emergencia está incluida la atención médica, inmediatamente después del desplazamiento por un término máximo de tres meses, prorrogables excepcionalmente por tres más y dispuso que la población desplazada será vinculada al Régimen Subsidiado de Seguridad Social, razón por la cual las entidades territoriales garantizarán su afiliación a las EPS que manejen dicho régimen. Es claro que la población desplazada no puede quedar al margen de la atención en salud y que durante el tiempo establecido en las disposiciones legales deben gozar de la prestación del servicio de manera integral. No obstante, dicho plazo no es absoluto, en cuanto se pueden presentar eventos en los cuales a pesar de que el mismo ya haya transcurrido, se haga necesario continuar con la prestación del servicio público de salud, concretamente con un tratamiento que hubiese sido iniciado y siempre que las especiales circunstancias o la gravedad del caso lo amerite. Ello en estricta observancia del principio de continuidad que rige el servicio público de salud.

4.5. Conforme a lo expuesto, es la Red de Solidaridad Social la encargada de atender las necesidades de la población desplazada por la violencia y de coordinar las labores que desarrollen las organizaciones y entidades que participan en la formulación y ejecución de los proyectos respectivos⁴¹.

La Red de Solidaridad si bien es entidad coordinadora, las medidas que adopte, proponga, diseñe, promueva, propicie, concerte y/o coordine, deben materializarse, deben cristalizarse en todos los componentes de los programas de estabilización económica y por supuesto en la efectividad de la protección a los derechos fundamentales⁴².

5. El caso concreto

5.1. La peticionaria es una persona de 51 años de edad, cabeza de familia, con un hijo y que tuvo que abandonar su lugar de residencia (Herrera-Tolima), donde vivía con sus hijos y hermanos, ante la amenaza de grupos subversivos. Se encuentra inscrita en el registro de desplazados y a pesar de haber acudido ante la Coordinadora de la Unidad Territorial de la Red de Solidaridad Social de Ibagué no ha recibido ayuda humanitaria completa; tampoco ha recibido la ayuda por parte del INURBE en materia de vivienda, a pesar de haberla solicitado; no se le ha hecho efectivo el proyecto productivo, y no le prestan la atención en salud.

5.2. El Principio Rector N° 3 le reconoce el derecho a las personas desplazadas de solicitar y

recibir protección y asistencia humanitaria de las autoridades nacionales en el ámbito de su jurisdicción. En el caso de la señora Acosta González, es claro que ha sido desatendida por parte de las entidades llamadas a prestar atención a personas que, como ella, se encuentran desplazadas por la violencia y que requiere de una protección efectiva e inmediata de sus derechos.

5.3. Argumentó el fallador de instancia para negar la tutela que la solicitante erradamente considera que la Red de Solidaridad Social debe “idear, diseñar, financiar y entregarle un proyecto productivo en marcha” y que el INURBE debe “entregarle, sin trámites ni requerimientos, un subsidio de vivienda”. También adujo que los beneficiarios de la Ley 387 de 1997 pueden ejercer la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de sus derechos.

No comparte la Corte esos planteamientos por lo siguiente:

En primer lugar, tal como se expuso, la Red de Solidaridad Social es la entidad encargada de coordinar el Sistema Nacional de Información y Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, el cual está constituido por el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias que realizan planes, programas, proyectos y acciones destinadas a atender ese grupo poblacional. Esa función de coordinación implica integrar todos los esfuerzos, los recursos y desarrollar los programas tendientes a que la ayuda humanitaria y la atención que debe brindarse a las personas desplazadas sea efectiva y completa.

En el presente caso se tiene que la Red de Solidaridad Social no ha prestado la ayuda humanitaria a que tiene derecho la peticionaria.

En segundo lugar, el INURBE era el encargado de otorgar los subsidios de vivienda, función que hoy se asignó a FONVIVIENDA, y este Fondo es el que debe ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana y le corresponde asignar los subsidios respectivos bajo las diferentes modalidades, conforme a la normatividad vigente sobre la materia. Conforme a lo que obra en el expediente, el INURBE, hoy en liquidación, no otorgó subsidio a la peticionaria, ni cumplió con sus atribuciones respecto a la atención y apoyo a la población desplazada a pesar de que, según informó la Jefe de la Oficina Asesora de la Red de Solidaridad Social, la Unidad Territorial Tolima remitió a la accionante a esa entidad, donde diligenció un formulario. Es claro igualmente la falta de

atención por parte de esa entidad.

No obstante, el INURBE se encuentra en liquidación y, según lo dispone el artículo 24 del Decreto 554 de 2003, no podrá asignar subsidios de vivienda de interés social. Por tal razón, corresponderá a FONVIVIENDA, en coordinación con la Red de Solidaridad, ejecutar las políticas tendientes a hacer efectivo el derecho de la peticionaria.

En tercer término, es cierto que el artículo 33 de la Ley 387 de 1997 dispone que los beneficiarios de esa Ley, las organizaciones no gubernamentales y las entidades oficiales encargadas de la defensa o promoción de los derechos humanos podrán ejercer la acción de cumplimiento para exigir judicialmente la plena efectividad de los derechos consagrados en la norma a favor de los desplazados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la acción de cumplimiento consagrada en el artículo 87 de la Carta y desarrollada mediante Ley 393 de 1997 tiene como objeto y finalidad “otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo”⁴³.

Ya ha expresado esta Corporación que las acciones introducidas por la Carta Política de 1991 y contempladas en los artículos 86 y 87, poseen alcances y propósitos diferentes: “la tutela, enderezada al objetivo específico de proteger los derechos fundamentales y la acción de cumplimiento, encaminada a propugnar por el imperio del orden jurídico mediante la cabal y plena realización de lo dispuesto en las leyes y los actos administrativos”⁴⁴. De manera que si la inacción de la administración amenaza o vulnera derechos fundamentales de rango constitucional, es decir, derechos tutelables, tal como ocurre en el presente caso, la acción de tutela sí es procedente para obtener la protección de los derechos de la accionante, pues a pesar de que podría evidenciarse incumplimiento de normas legales, es claro que ello se erige en factor fundamental de la violación de derechos fundamentales y se requiere que la protección sea efectiva e inmediata⁴⁵.

En estas condiciones, la Corte revocará el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y concederá la protección de los derechos invocados por la actora.

V. DECISIÓN

Con base en las expuestas consideraciones, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo proferido por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y, en su lugar, CONCEDER la protección constitucional de los derechos a la vida digna, a la salud, a la educación, al trabajo y a la vivienda digna de María Margarita Acosta González.

Segundo.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que asista, asesore y acompañe, en general, y que efectivamente coordine la asistencia estatal que la señora María Margarita Acosta González demanda para ella y para su grupo familiar, en todos los órdenes, con el concurso de FONVIVIENDA y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público en lo que a cada uno de estas entidades compete.

Tercero.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que, en concurso con FONVIVIENDA, en el término de cuarenta y ocho horas (48) siguientes a la notificación de esta Sentencia, dentro del ámbito de sus competencias, inicien las actuaciones pertinentes para atender de manera transitoria y prioritaria la necesidad de vivienda de la peticionaria.

Cuarto.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que, dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta Sentencia, atienda de manera prioritaria la inclusión de la accionante a los programas de capacitación laboral existentes para la población desplazada, así como lo atinente a la orientación y aprobación del proyecto productivo por ella presentado.

Quinto.- ORDENAR a la Red de Solidaridad Social que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este Fallo, inicie las diligencias pertinentes para afiliar a

la peticionaria y a su hijo al régimen subsidiado de salud, sin perjuicio de que de manera inmediata se les preste la atención médica que requieran.

Sexto.- Por Secretaría, LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los fines allí contemplados.

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

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

IVAN HUMBERTO ESCRUCERIA MAYOLO

Secretario General (E)

1 La fecha de interposición de la acción es 27 de enero de 2003.

2 Folio 1 del expediente.

3 Folio 1 del expediente.

4 Folio 19 del expediente.

5 Folio 17 del expediente.

6 Folio 18 del expediente.

7 Folio 20 del expediente.

8 Folio 21 del expediente.

9 Folios 46 a 52 del expediente.

10 Folios 62 a 68 del expediente.

11 Folio 71 del expediente.

12 Folio 75 del expediente.

13 Artículo 2 del Decreto 555 de 2003.

14 Artículo 3, numeral 9 del Decreto 555 de 2003.

15 Folio 98 del expediente.

16 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

17 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-227 del 5 de mayo de 1997 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

18 Artículos 4 y 5 de la Ley 387 de 1997.

19 Artículo 9 ibídem.

20 Artículo 19 ibídem.

21 Por medio del Decreto 554 del 10 de marzo de 2003 se suprimió y ordenó la liquidación del INURBE y mediante Decreto 555 de la misma fecha se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

22 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-419 del 22 de mayo de 2003 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra).

23 Idem. Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-1635 del 27 de noviembre de 2000 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), SU-1150 del 30 de agosto de 2000 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-258 del 5 de marzo de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett),

T-327 del 26 de marzo de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-098 del 14 de febrero de 2002 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-268 del 27 de marzo de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y T-721 del 20 de agosto de 2003 (M.P. Alvaro Tafur Galvis).

24 Sobre el punto puede consultarse la Sentencia SU-1150 de 2000, ya citada.

25 Adición al informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng. Documento E/CN.4/1998/53/Add. 2, de 11 de febrero de 1998, del 54° período de sesiones de la Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social (ECOSOC), Organización de las Naciones Unidas (ONU).

26 Ver sentencias T-327 de 2001, ya citada y T-602 del 23 de julio de 2003 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

27 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000, ya citada.

28 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-327 de 2001, ya citada.

29 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-721 de 2003, ya citada.

30 Artículos 1 y 2 C.P.

31 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000, ya citada.

32 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-602 de 2003, ya citada.

33 Artículo 1 del Decreto 2569 de 2000.

34 Artículo 5 ibídem.

35 Artículo 17 de la Ley 387 de 1997.

36 Artículo 25.

37 Artículo 2 del Decreto 555 de 2003.

38 Artículo 26 ibídem.

39 Artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

40 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-669 del 6 de agosto de 2003 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Sobre la política pública para la estabilización socioeconómica de la población desplazada, se puede consultar la Sentencia T-602 de 2003, ya citada.

41 Al respecto puede verse la Sentencia T-419 de 2003, ya citada.

43 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-157 del 29 de abril de 1998 (Ms. Ps. Antonio Barrera Carbonell y Hernando Herrera Vergara).

44 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-1194 del 15 de noviembre de 2001 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

45 Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-589 del 20 de octubre de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).