

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL – Desplazados / DESPLAZADOS – Autoridades deben cumplir las ordenes de la Corte Constitucional sin que afectado deba acudir a la acción de tutela / DESPLAZADOS – Derechos fundamentales / DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS – Pueden demandarse por vía de tutela

La situación de la población desplazada por la violencia fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de enero 22 del 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa. La Corte además de examinar los casos concretos de los expedientes acumulados, profundizó sobre los derechos fundamentales de los desplazados y las políticas que el Estado ha adoptado para aminorar las consecuencias de tal situación. Con fundamento en lo anterior consideró la necesidad de declarar el estado de cosas inconstitucional frente al fenómeno del desplazamiento forzado, al cual se refirió así: “Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela”. Lo anterior tuvo su fundamento básicamente en que la respuesta estatal no ha permitido el goce pleno de los derechos fundamentales de la población en cuestión. En esa medida, la Corte profirió varias órdenes perentorias tendientes a solucionar el estado de cosas inconstitucional, dirigidas a las entidades que tienen competencia en relación con la atención de los desplazados. Así las cosas, esta Sala reitera que las entidades accionadas deben cumplir tales órdenes conforme a los parámetros fijados por la Corte y atender, los plazos allí establecidos, sin que se precise que cada afectado o su núcleo familiar se vea obligado a acudir a acciones de tutela en procura de hacer efectivo el amparo de derechos fundamentales cuyo marco de protección se ha delineado en la citada providencia, para las entidades que deben concurrir a contribuir a evitar que se prolongue el citado “estado de cosas inconstitucional”. Los derechos de las personas desplazadas a la subsistencia mínima o mínimo vital, vivienda digna, educación básica para los niños y provisión de apoyo para el autosostenimiento, entre otros, son según el criterio de la Sala y de la Corte Constitucional de carácter fundamental, por lo que merece igual protección frente a aquéllos que define como tal la Constitución Nacional, razón por la cual procede el estudio de la presunta vulneración por vía de tutela.

NOTA DE RELATORIA: Sobre estado de cosas inconstitucional de población desplazada, Sentencias, CE, S2, Rad. AC-01438; 2009/02/12, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren; CE, S4, Rad. AC-01641, 2005/10/06, M.P. María Inés Ortiz Barbosa, CC, Rad. T-025/04, 2004/01/22, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa

AYUDA HUMANITARIA A DESPLAZADOS - No se puede suspender hasta que tengan la capacidad de auto sostenerse económicamente / ESTABILIZACION ECONOMICA DE LOS DESPLAZADOS – Alcance / ASISTENCIA A LA POBLACION DESPLAZADA - El Estado debe brindar apoyo y asesoramiento para que puedan lograr su autosostenimiento

Con relación a la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, la sentencia T – 025 de 2004 señaló que el término de tres meses por el que se concede dicha prórroga es ilógico, puesto que resulta imposible para una persona en estado de desplazamiento forzado, organizarse económicamente en un tiempo tan corto. En ese sentido, la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser suministrada hasta que el afectado pueda auto sostenerse económicamente. Advierte la Sala, que en el presente caso, después de dictarse fallo de primera instancia, Acción Social informó que el actor efectivamente se encuentra inscrito en el RUPD y que al mismo se le ha entregado ayuda humanitaria de emergencia. Igualmente, la citada entidad señaló que realizará la respectiva entrevista domiciliaria, a fin de verificar la procedencia de la prórroga del auxilio humanitario y que mientras este trámite se adelanta, entregará ayuda provisional al actor. Así las cosas, es de anotar que si bien hubo una repuesta por parte de la entidad accionada, no se puede predicar que la acción ejercida carece de objeto actual, toda vez que la situación de vulnerabilidad que hace necesaria la prórroga, sigue vigente. Al respecto, indica la Sala que el apoyo brindado al accionante como persona desplazada por la violencia, no se puede suspender hasta que el afectado tenga la capacidad de auto sostenerse económicamente, haciéndose necesario para el Estado continuar con el suministro de la ayuda humanitaria hasta que su situación de debilidad de desplazado se haya superado. Para lograr la estabilización económica del desplazado, se debe tener en cuenta que la asistencia a la población desplazada no se puede resumir a la sola entrega de auxilios humanitarios, toda vez que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, el Estado debe brindar todo el apoyo y asesoramiento para que estas personas puedan lograr su autosostenimiento, por consiguiente, debe capacitarlos y brindarles los elementos necesarios para que puedan desarrollar proyectos productivos que les permita generar sus propios ingresos. Es por ello que en el caso en estudio, Acción Social debe vincular al actor a los proyectos productivos y de capacitación laboral que la entidad esté adelantando.

FUENTE FORMAL: LEY 387 DE 1997, ARTICULO 17

NOTA DE RELATORIA: Sentencia, CE, S4, Rad. AC-00169, 2008/07/03, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION CUARTA

Consejera Ponente: **MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., ocho (8) de julio de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-15-000-2009-00571-01(AC)

Actor: FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA

Demandado: AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y OTROS

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA. FALLO DE SEGUNDA INSTANCIA

Decide la Sala la impugnación presentada por una de las accionadas contra la providencia de 14 de mayo de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B, que amparó los derechos invocados.

I. ANTECEDENTES

El señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA, en nombre propio, instauró acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Fonvivienda, la Alcaldía Mayor de Bogotá y Metrovivienda, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, a la igualdad, al trabajo, al mínimo vital, a la protección especial de los niños y a la estabilidad socioeconómica.

Hechos

El actor indica como hechos relevantes que dieron origen a la presente acción, los siguientes:

Informa que es desplazado por la violencia del municipio de Pasca (Cundinamarca) ya que por culpa de los grupos armados tuvo que huir hacia la ciudad de Bogotá.

Indica que después de llevar más de 8 meses como desplazado, Acción Social ha hecho caso omiso a la entrega de ayudas humanitarias.

Manifiesta que a la fecha, sólo ha recibido la ayuda de emergencia sin que se le haya entregado apoyo para la generación de ingresos.

Sostiene que debe dársele prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, hasta que el gobierno nacional lo incluya en un proyecto productivo.

Agrega que ha recibido maltrato psicológico por parte del dueño del inmueble donde reside debido al no pago oportuno del canon de arrendamiento. En esas circunstancias, se ha visto en la necesidad de acudir ante las Cajas de Compensación Familiar solicitando información sobre el trámite a adelantar para la obtención de un subsidio de vivienda y la única respuesta recibida es que sólo habrá nuevas convocatorias para acceder al mencionado subsidio, después del año 2010.

Arguye que con la actitud de Fonvivienda, se le ha discriminado frente a los demás desplazados que reúnen los mismos requisitos para la obtención del subsidio de vivienda. Igualmente, indica que la no entrega oportuna del subsidio

también los perjudica, toda vez que la administración Distrital entrega un subsidio complementario de vivienda, previa entrega del subsidio nacional.

Pretensiones

Solicita que se amparen los derechos fundamentales invocados y en consecuencia, se conmine a Acción Social a fin de que tomen las medidas necesarias para que cese su condición de vulnerabilidad y además, se ordene a Fonvivienda que le entregue un subsidio para la adquisición de vivienda.

Una vez avocado el conocimiento de la presente acción, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B ordenó notificar a las entidades accionadas.

Oposiciones

- El Gerente General de **Metrovivienda**, respondió la presente acción de tutela en los siguientes términos:

En relación con las diversas solicitudes presentadas por el accionante ante Acción Social, la entidad no puede hacer precisión alguna, toda vez que Metrovivienda es una empresa industrial y comercial del Distrito, que no tiene ninguna injerencia en las decisiones tomadas por las entidades del sector central.

Así mismo, señala que respecto a los subsidios distritales de vivienda para hogares en desplazamiento forzado, éste es complementario al subsidio familiar entregado por la Nación. En ese orden de ideas, el Distrito no ha incumplido o violado los derechos invocados por el accionante, toda vez que ha impartido las directrices necesarias para que la población en desplazamiento tenga una solución habitacional.

- El apoderado de la **Nación – Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Social**, solicita que se denieguen las pretensiones de la acción por cuanto en el presente caso hay falta de legitimación por pasiva en relación con ese Ministerio, puesto que no es la entidad encargada de conocer las pretensiones formuladas por el accionante.

Señala que el Ministerio es la entidad encargada de formular las políticas en materia habitacional, más no la que ejecuta las mismas. Ya que según lo estipulado en el Decreto 555 de 2003 la entidad encomendada para concretar las políticas de vivienda es Fonvivienda.

- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Secretaría de Gobierno la **Alcaldía Mayor de Bogotá**, transcribió los argumentos expuestos por el Coordinador del Proyecto de Atención Integral a la Población Desplazada, en los cuales indica que los programas en materia de salud, educación, generación de ingresos y acceso a subsidio complementarios de vivienda, adelantados por el Distrito para la asistencia de la población desplazada.

Resalta el hecho de que el Distrito reglamentó, a través del Decreto 200 de 2006, el subsidio de vivienda para la población desplazada por la violencia, en el sentido de que el mismo es entregado a aquellas personas que les fue asignado el subsidio de vivienda nacional. Agrega que la inscripción en estos programas es permanente y se llevan a cabo ante la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada - UAO, por lo que los interesados deben acercarse a esas oficinas.

Finalizado el término para oponerse a las pretensiones de la presente acción, ni **Fonvivienda** ni la **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Social**, contestaron la misma. Del expediente se advierte que las

entidades, después de dictarse fallo de primera instancia, se opusieron a la referida acción de la siguiente manera:

- El apoderado del **Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda**, solicitó que no se dé prosperidad a las pretensiones aducidas por la actora, por cuanto la entidad en ningún momento ha violado sus derechos fundamentales, puesto que no ha habido acción u omisión alguna del Fondo en ese sentido.

Anota que el derecho a la vivienda es de naturaleza prestacional, y por tanto no es exigible de manera inmediata y directa, dado que es necesario que se cumplan ciertas condiciones jurídicas y materiales para su satisfacción, la cual requiere de leyes que la desarrollen, así como la existencia de recursos disponibles.

Respecto al subsidio de vivienda solicitado por el actor, señala que en el módulo de consulta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no aparece dato alguno del señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA, es decir que el accionante no se ha postulado en ninguna de las convocatorias dirigidas a la población desplazada.

- La Oficina de Asesoría Jurídica de la **Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Social**, arguye que dicha entidad en ningún momento ha vulnerado los derechos del accionante, por las siguientes razones:

Según la información obtenida del RUPD, se tiene que el señor MARTÍNEZ TAUTIVA, está incluido en el mismo desde el 29 de agosto de 2008 y se le ha entregado varios componentes de ayuda humanitaria de emergencia. Señala que la prórroga de la ayuda humanitaria es excepcional, razón por la cual se debe programar una visita domiciliaria al núcleo familiar del accionante, para verificarse la procedencia de la ampliación de dicha ayuda.

No obstante, mientras se adelanta la entrevista domiciliaria, el núcleo familiar del accionante ha sido beneficiado con una ayuda adicional como prórroga, por lo que debe acercarse a la UAO a fin de que informe sobre el lugar y fecha de entrega de la misma.

Finalmente, agrega que la acción instaurada es improcedente, toda vez que ésta es un mecanismo excepcional, que sólo es viable cuando se presente una vulneración a los derechos fundamentales, situación que no se presenta en el caso, puesto que para acceder a la oferta institucional dirigida a las personas en desplazamiento forzado, no es necesario acudir a la tutela, sino que sólo debe acercarse a las entidades encargadas y seguir el respectivo procedimiento.

Fallo Impugnado

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B, en providencia de 14 de mayo de 2009, amparó los derechos invocados, con base en los siguientes argumentos:

En primer lugar, tuvo como ciertos los hechos aducidos por el accionante, toda vez que ni Acción Social ni Fonvivienda contestaron la acción de tutela en el término establecido.

Advirtió que el Decreto 2569 de 2000, que reglamenta la Ley 387 de 1997, otorgó a los desplazados el derecho a exigir atención humanitaria de emergencia con el fin de que satisfagan sus necesidades primarias urgentes. En ese orden de ideas la sentencia C-278 de 2007, declaró inexecutable las expresiones “*máximo*” y “*excepcionalmente por tres (3) (meses) más*”, en el entendido que el término de la atención humanitaria será prorrogable hasta que el afectado este en condiciones de autosostenerse. En ese sentido, ordenó a Acción Social que otorgue la ayuda

humanitaria al señor MARTÍNEZ TAUTIVA, hasta que esté en condiciones de asumir su autosostenimiento.

En cuanto al desarrollo de medidas para la estabilización económica del accionante, advirtió que en el expediente no obra prueba alguna de que el actor haya sido incluido en algún programa productivo, ni que se le haya gestionado para otorgarle subsidio de vivienda. Por lo que ordenó a Acción Social que adelante los trámites necesarios para que el actor sea incluido en programas tanto productivos, como de educación y de acceso a soluciones de vivienda, sin importar si el accionante, esté o no inscrito en el RUPD.

Impugnación

- El **Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda**, inconforme con la anterior decisión, la impugnó y manifestó que en el módulo de consulta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no aparece dato alguno del señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA, es decir que el accionante no se ha postulado en ninguna de las convocatorias dirigidas a la población desplazada.

Sostiene que dentro de las funciones de Fonvivienda se encuentra la de asignar los subsidios de vivienda de interés social urbano. En el caso, la actora no se ha postulado para acceder al subsidio de vivienda en mención, por lo que si pretende la obtención de uno de los subsidios, debe presentarse en las futuras convocatorias que programe la entidad.

Cuestiones previas

Antes de dictarse fallo de segunda instancia, la **Secretaría de Salud Distrital (SDS)** de la Alcaldía Mayor de Bogotá, informó sobre las acciones adelantadas por dicha dependencia para el cumplimiento de lo ordenado en el numeral primero del

fallo del a quo. En ese sentido, señaló que el señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA, ha sido afiliado al sistema subsidiado de salud del SDS con un cupo en MUTUAL SER EPS-S SUBSIDIADA. Por lo anterior señaló que el ahora actor debe acercarse a las dependencias de la mencionada EPS para reclamar su carné de afiliado.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional se reglamenta mediante el Decreto 2591 de 1991 que en el artículo 1° establece: "**Toda persona** tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, **la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales**, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto", **la cual procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial**, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Mediante el ejercicio de la presente acción, el actor pretende en concreto el amparo a los derechos fundamentales invocados y en consecuencia, se ordene a Acción Social que le conceda la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y que lo incluya en alguno de los programas de generación de ingresos por ella adelantados, a su vez, solicita que se ordene a Fonvivienda que le otorgue un subsidio de vivienda familiar.

La Sala debe hacer una breve explicación de las normas que protegen la condición de desplazado.

La Ley 387 del 18 de julio de 1997, adoptó las medidas para prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia en el país. La citada ley fue modificada por la Ley 962 de 2005.

Esta norma fue reglamentada mediante los Decretos 2569 de 2000, 951 de 2001 y 2007 de 2001 y los artículos 2° y 7° del Decreto 2569 citado, fueron modificados por el 47 del Decreto 200 de 2003.

En primer lugar esta Sala advierte que la situación de la población desplazada por la violencia fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia T-025 de enero 22 del 2004, M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa, en la cual se estudiaron 108 procesos de acción de tutela acumulados promovidos por más de 1150 núcleos familiares.

La Corte Constitucional además de examinar los casos concretos de los expedientes acumulados, profundizó sobre los derechos fundamentales de los desplazados y las políticas que el Estado ha adoptado para aminorar las consecuencias de tal situación. Con fundamento en lo anterior consideró la necesidad de declarar el *estado de cosas inconstitucional* frente al fenómeno del desplazamiento forzado, al cual se refirió así: *“Cuando se constata la vulneración repetida y constante de derechos fundamentales, que afectan a multitud de personas, y cuya solución requiere la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural, esta Corporación ha declarado la existencia de un estado de cosas inconstitucional y ha ordenado remedios que cobijen no sólo a quienes acuden a la acción de tutela para lograr la protección de sus derechos, sino también otras personas colocadas en la misma situación, pero que no han ejercido la acción de tutela”*.¹

¹ Ver entre otras, las sentencias T-068 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-153 de 1998, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-250 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-590 de 1998, MP: Alejandro Martínez Caballero; T-606 de 1998, MP: José Gregorio Hernández Galindo; SU-090 de 2000, MP:

Lo anterior tuvo su fundamento básicamente en que la respuesta estatal no ha permitido el goce pleno de los derechos fundamentales de la población en cuestión. En esa medida, la Corte profirió varias órdenes perentorias tendientes a solucionar el estado de cosas inconstitucional, dirigidas a las entidades que tienen competencia en relación con la atención de los desplazados. Así las cosas, esta Sala reitera que las entidades accionadas deben cumplir tales órdenes conforme a los parámetros fijados por la Corte y atender, los plazos allí establecidos, sin que se precise que cada afectado o su núcleo familiar se vea obligado a acudir a acciones de tutela en procura de hacer efectivo el amparo de derechos fundamentales cuyo marco de protección se ha delineado en la citada providencia, para las entidades que deben concurrir a contribuir a evitar que se prolongue el citado “estado de cosas inconstitucional”.

De otra parte, la Corte en la misma providencia identifica los derechos que frente a los desplazados son de carácter fundamental, así:

“1. El derecho a la vida, en el sentido que establece el artículo 11 C.P. y el Principio 10.

2. Los derechos a la dignidad y a la integridad física, psicológica y moral (artículos 1 y 12 C.P.), tal y como se particularizan en el Principio 11.

3. El derecho a la familia y a la unidad familiar consagrado en los artículos 42 y 44 CP y precisado para estos casos en el Principio 17, especialmente aunque sin restringirse a ellos, en los casos de familias conformadas por sujetos de especial protección constitucional -niños, personas de la tercera edad, disminuidos físicos, o mujeres cabeza de familia -, quienes tienen derecho a reencontrarse con sus familiares.

*4. El derecho a una **subsistencia mínima** como expresión del derecho fundamental al **mínimo vital**, según está precisado en el Principio 18, lo cual significa que “las autoridades competentes deben proveer a las personas desplazadas, así como asegurar el acceso seguro de las mismas, (a) alimentos esenciales y agua potable, (b) **alojamiento y***

vivienda básicos, (c) vestidos apropiados, y (d) servicios médicos y sanitarios esenciales.” También se dispone que las autoridades deberán realizar esfuerzos especiales para garantizar la participación plena de las mujeres en condición de desplazamiento en la planeación y la distribución de estas prestaciones básicas. Este derecho debe leerse también a la luz de lo dispuesto en los Principios 24 a 27 reseñados en el Anexo 3, ya que es a través de la provisión de asistencia humanitaria que las autoridades satisfacen este deber mínimo en relación con la subsistencia digna de los desplazados. Esta asistencia humanitaria se refiere tanto a la ayuda humanitaria de emergencia, que se presta al producirse el desplazamiento, como a los componentes de asistencia mínima durante las etapas de restablecimiento económico y de retorno.

5. El derecho a la salud (artículo 49 C.P.) cuando la prestación del servicio correspondiente sea urgente e indispensable para preservar la vida y la integridad de la persona ante situaciones de enfermedad o heridas que les amenacen directamente y prevenir las enfermedades contagiosas e infecciosas, de conformidad con el Principio 19. Ahora bien respecto de los niños y niñas se aplicará el artículo 44 y en relación con los menores de un año, se aplicará el artículo 50 C.P.

6. El derecho a la protección (artículo 13 C.P.) frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, particularmente cuando dichas prácticas afecten el ejercicio de los derechos que se enuncian en el Principio 22.

7. Para el caso de los niños en situación de desplazamiento, el derecho a la **educación básica** hasta los quince años (artículo 67, inciso 3, C.P.).

8. En relación con la **provisión de apoyo para el autosostenimiento** (artículo 16 C.P.) por vía de la estabilización socioeconómica de las personas en condiciones de desplazamiento (...)

9. Finalmente, en relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, (...)

Se advierte de lo anterior, que los derechos de las personas desplazadas a la subsistencia mínima o mínimo vital, vivienda digna, educación básica para los niños y provisión de apoyo para el autosostenimiento, entre otros, son según el criterio de la Sala y de la Corte Constitucional de carácter fundamental, por lo que merece igual protección frente a aquéllos que define como tal la Constitución

Nacional, razón por la cual procede el estudio de la presunta vulneración por esta vía.

Con relación a la **prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia**, la sentencia T – 025 de 2004 señaló que el término de tres meses por el que se concede dicha prórroga es ilógico, puesto que resulta imposible para una persona en estado de desplazamiento forzado, organizarse económicamente en un tiempo tan corto. En ese orden de ideas, la Corte Constitucional² declaró inexecutable las expresiones “máximo” y “*excepcionalmente por otros tres (3) más*” del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, “*en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su autosostenimiento*”. En ese sentido, la prórroga de la ayuda humanitaria debe ser suministrada hasta que el afectado pueda auto sostenerse económicamente.

Al respecto, la Sala en anterior oportunidad se ha pronunciado sobre el tema, de la siguiente forma:

“(...) la ayuda humanitaria no puede estar sujeta un plazo inexorable, toda vez que ésta debe ser flexible, sometida a que la reparación sea real, de acuerdo a las particularidades de cada caso, hasta salir de la vulneración que abrumba a la población afectada, teniendo en cuenta que el estatus de desplazado no depende del paso del tiempo, sino de una condición material, suspendiendo los programas de ayuda cuando se haya satisfecho su derecho a la subsistencia mínima.

También señaló que

(...) no es de recibo la posición de las accionadas al pretender que se declare improcedente la acción, ignorando que la población desplazada no escoge su situación y omitiendo la obligación del Estado de garantizarles a

² Sentencia C-278 de 18 de abril de 2007, M. P. Dr. Nilson Pinilla Pinilla.

sus ciudadanos unas condiciones mínimas de subsistencia, más si se encuentran en circunstancias especiales de vulnerabilidad. ”³

Advierte la Sala, que en el presente caso, después de dictarse fallo de primera instancia, Acción Social informó que el actor **efectivamente se encuentra inscrito en el RUPD** y que al mismo se le ha entregado ayuda humanitaria de emergencia, tal como se comprueba a folios 121 a 126 del expediente. Igualmente, la citada entidad señaló que realizará la respectiva entrevista domiciliaria, a fin de verificar la procedencia de la prórroga del auxilio humanitario y que mientras este trámite se adelanta, entregará ayuda provisional al actor. Así las cosas, es de anotar que si bien hubo una repuesta por parte de la entidad accionada, no se puede predicar que la acción ejercida carece de objeto actual, toda vez que la situación de vulnerabilidad que hace necesaria la prórroga, sigue vigente.

Al respecto, indica la Sala que el apoyo brindado al accionante como persona desplazada por la violencia, no se puede suspender hasta que el afectado tenga la capacidad de auto sostenerse económicamente, haciéndose necesario para el Estado continuar con el suministro de la ayuda humanitaria hasta que su situación de debilidad de desplazado se haya superado.

En ese sentido, la Sala conminará a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social-, para que en el menor tiempo posible, adelante los trámites necesarios para que el señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA obtenga la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia.

Por otra parte, para lograr la **estabilización económica del desplazado**, se debe tener en cuenta que la asistencia a la población desplazada no se puede resumir a la sola entrega de auxilios humanitarios, toda vez que de conformidad con el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, el Estado debe brindar todo el apoyo y

³ Sentencia AC-00169 del 3 de julio de 2008, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié.

asesoramiento para que estas personas puedan lograr su autosostenimiento, por consiguiente, debe capacitarlos y brindarles los elementos necesarios para que puedan desarrollar proyectos productivos que les permita generar sus propios ingresos. Es por ello que en el caso en estudio, Acción Social debe vincular al actor a los proyectos productivos y de capacitación laboral que la entidad esté adelantando.

En cuanto al **subsidio para la adquisición de vivienda**, la política de atención para los desplazados ha previsto este tipo de ayudas para la fase de la consolidación y reasentamiento de la población desplazada. En ese sentido, con base al artículo 51 de la Constitución se tiene que debido a la especial situación de vulnerabilidad de los desplazados, la vivienda digna es un derecho fundamental que puede ser protegido por medio de la acción de tutela, puesto que estas personas han sido expulsadas de sus viviendas, sin que puedan acceder de manera rápida y eficiente a soluciones de vivienda al lugar de arribo, situación que puede conducir a la afectación de otros derechos fundamentales.

La reglamentación de la vivienda para la población desplazada se encuentra consignada en el Decreto 951 de 2001⁴ que se encargó de definir los subsidios y sus distintas modalidades, previendo que la entidad encargada de su manejo es el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En el sub examine, con base en lo informado por Fonvivienda después del fallo de primera instancia, se observa que el actor no se ha postulado en las convocatorias adelantas por Fonvivienda, para el acceso a subsidios familiares de vivienda. Sin embargo, para la Sala es preocupante la poca información con que cuenta el actor

⁴ “*Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población Desplazada*”.

en relación con la forma de utilizar los mecanismos institucionales para acceder a una solución habitacional, por consiguiente, se hace necesario conminar a Fonvivienda a fin de que informe plenamente al actor sobre los programas ofrecidos por la entidad para el acceso a subsidios para la adquisición de vivienda y la forma de utilizar esos mecanismos.

Por último, en relación con la presunta vulneración del derecho a la salud del actor, se observa que actualmente hay carencia de objeto de la acción en esa materia, puesto que según el oficio allegado por la Secretaría de Salud del Distrito, se evidencia que el accionante ha sido afiliado al régimen subsidiado de salud.

En consecuencia, la Sala tendrá en cuenta los escritos de oposición allegados extemporáneamente por las referidas entidades accionadas, por lo que modificará la orden impartida en el numeral segundo del fallo de primera instancia. No obstante, la Sala mantendrá el amparo solicitado por el señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ TAUTIVA en cuanto al otorgamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia y su inclusión en programas de generación de ingresos.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, por medio de la Sección Cuarta - Sala de lo Contencioso Administrativo, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

FALLA

- 1. MODIFÍCASE** el numeral segundo de la providencia de 14 de mayo de 2009 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera – Subsección B, el cual quedará así:

“Segundo: Ordénese al Director de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional adelantar en el término de (48) horas contados a partir de la notificación de esta providencia, los trámites necesarios para verificar la procedibilidad del otorgamiento de la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia al señor FREDY ORLANDO MARTÍNEZ CAUTIVA así como su inclusión en los programas productivos de generación de ingresos y de capacitación laboral que adelante la entidad. A su vez, ordénase al Fondo Nacional de vivienda – Fonvivienda, que en un término no mayor de (48) horas brinde completa información al actor sobre los mecanismos institucionales ofrecidos por esas entidad, para la solución de vivienda de la población desplazada por la violencia”.

2. **CONFÍRMASE** las demás ordenes impartidas en el fallo de primera instancia.
3. **ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese, cúmplase.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en la sesión de la fecha.

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidenta de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ