

Sentencia T-003/12

Bogotá, D.C., enero 11 de 2012

Referencia: expedientes T- 3.132.708.

Fallo de tutela objeto revisión: sentencia de única instancia del Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá de 27 de mayo de 2011.

Accionante: Leopoldina Merchán Lozano en calidad de Ministerio Público, en representación de Luz Marina López H.

Accionado: Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, (antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial).

Demanda del accionante -elementos-:

Derechos fundamentales invocados: debido proceso e igualdad.

Conducta que causa la vulneración: No haber resuelto el recurso de reposición interpuesto por la accionante contra la resolución 904 de diciembre 17 de 2009, negando el otorgamiento del subsidio.

Pretensión: Se ordene al Ministerio de Vivienda efectuar los trámites de adjudicación de subsidio de vivienda de interés social a la accionante, exista o no disponibilidad presupuestal, informando cuando se hará efectivo el beneficio y el procedimiento a seguir; y en general, el cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional sobre desplazamiento.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado Ponente: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES

1. Vulneración del derecho fundamental

1.1. Demanda de la accionante.

1.1.1. Para la accionante, la vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la igualdad, se produce con el rechazo del hogar de la señora Luz Marina López Herrera, en la convocatoria de postulación de la población en situación de desplazamiento, para acceder a subsidios de vivienda, realizada mediante Resolución 602 de diciembre de 2008, proferida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial¹.

Se adujo en la citada que a la peticionaria ya se le había otorgado un subsidio familiar de vivienda de interés social rural en el año 1996, en el proyecto denominado 'Zona Rural', para realización de mejoras a la vivienda ubicada en la vereda Mesa de Flores, en el municipio de Cunday, departamento del Tolima, a través del Banco Agrario.

1.1.2. Como antecedente, se menciona que la señora López Herrera se halla inscrita como persona desplazada desde el 2 de octubre de 2002 en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- de Acción Social, como cabeza de núcleo familiar.

1.1.3. Mediante Resolución 904 de diciembre 17 de 2009, Fonvivienda decide el recurso de reposición interpuesto, confirmando la decisión adoptada en la Resolución 602 de 2008, reiterando que no es viable la adjudicación del subsidio, por habersele otorgado otro antes del desplazamiento². El 19 de mayo/10, la señora López Herrera presentó recurso de reposición contra la Resolución 904/09, ante Comfatolima -entidad en la cual se postuló la accionante-, sin que hasta la fecha se haya obtenido respuesta alguna por parte de Fonvivienda.

1.2. Respuesta de la accionada.

1.2.1. Expresa el representante de Fonvivienda que la tutela es procedente cuando el desplazado no tiene otro mecanismo de defensa o cuando existiendo dicho medio, la misma

se utilice como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, aspecto que no se evidencia en el presente caso. Manifiesta que no le ha vulnerado ningún derecho a la accionante, pues no obstante Fonvivienda es la entidad otorgante de los subsidios, los solicitantes deben cumplir ciertos requisitos exigidos por la ley.

1.2.2. El Fondo Nacional de Vivienda sustenta lo anterior basado en que en el proceso de valoración de las postulaciones realizadas³, la señora Luz Marina López Herrera fue rechazada en la convocatoria 2007 “por presentar los siguientes cruces: BENEFICIARIO DE ENTIDAD DIFERENTE A FONVIVIENDA Y CUYA FECHA DE ASIGNACION NO FUE SUMINISTRADA POR LA ENTIDAD, acto administrativo que fue recurrido en forma extemporánea”⁴. Agrega Fonvivienda que la Resolución 904/09, mediante la cual se resolvieron los recursos de la vía gubernativa contra la Resolución No. 602, fue publicada en el Diario Oficial, habiéndose enviado citaciones a los hogares para su notificación por medio de la red postal 4-72. En los casos en que no se logró notificar personalmente el acto administrativo a los interesados, cada Caja de Compensación Familiar efectuó la notificación por edicto, incorporando en las publicaciones respectivas, los hogares que se postularon en ella, e indicándoseles los recursos y términos para interponerlos. Como el hogar de la señora Luz Marina López Herrera interpuso los recursos contra la Resolución 904 de 2009 en forma extemporánea, se colige que el presente trámite tutelar pretende revivir términos.

2. Decisión de tutela objeto de revisión: sentencia del Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá, D.C. del 27 de mayo de 2011⁵ -única instancia-

El juez de instancia negó el amparo solicitado al considerar que no se había vulnerado derecho fundamental alguno por parte de la entidad accionada, para el efecto sostuvo que:

“[a]l no advertirse ausencia grave en las decisiones tomadas ya que claramente se explican los motivos que dieron origen a las determinaciones, máxime que ni la representante de la accionante (personera) ni la misma accionante, hicieron uso de los recursos dentro de los términos señalados en las normas que rigen la materia, no se produjo vulneración alguna...

(...) En casos como el que nos ocupa, no puede el juez de tutela inmiscuirse en decisiones administrativas, pues ha de tenerse en cuenta que esta acción no constituye otra instancia en tal sentido no puede el fallador en esta clase de amparo sustituir a otras autoridades en unos breves términos para conocer nuevamente lo que ya se ha decidido.”⁶

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial mencionada, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36-7.

2. Procedencia de la demanda de tutela

2.1. Legitimación activa: la demanda fue presentada en nombre de la accionante a través de agente del ministerio público⁸.

2.2. Legitimación pasiva: el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -antes Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial- es entidad pública y como tal, es demandable en proceso de tutela (CP, art 86; D 2591/91, art 42),

2.3. Subsidiariedad: la Corte ha encontrado que, tratándose de personas que han sufrido desplazamiento forzado, resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción⁹. En una de sus decisiones la Corte señaló: (...) teniendo en cuenta la gravedad y urgencia, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados¹⁰.

2.4. Inmediatez:¹¹ En el asunto que ahora ocupa la atención de la Corte, si bien la demanda de tutela¹² fue presentada después de un (1) año de haberse instaurado el recurso de reposición, se dan condiciones que permiten considerar la procedencia de la acción de tutela; la primera de ellas, por tratarse de una mujer en condiciones de desplazamiento y vulnerabilidad y la segunda, por cuanto que, al no haberle sido resuelto el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 904/09, del Fondo Nacional de Vivienda, la vulneración del derecho es permanente y se prolonga en el tiempo.

3. Problema jurídico constitucional

3.1. Adecuación del derecho vulnerado.

No obstante no haber invocado la accionante la protección constitucional de su derecho a la vivienda digna, frente a personas víctimas del desplazamiento forzado, sino al debido proceso y a la igualdad, encuentra la Sala que es ese el derecho conculcado con la decisión de la accionada, de no otorgarle el subsidio de vivienda.

Como lo dijo esta Corporación en la sentencia T- 049 de 1998, reiterada por la T-150 de 2010, “la naturaleza de la acción de tutela, como mecanismo de protección de derechos fundamentales, reviste al juez que conoce de ella de una serie de facultades que, en ejercicio de la jurisdicción ordinaria, no posee. La principal de ellas consiste en fallar más allá de lo solicitado por quien hace uso de este mecanismo, fallos ultra y extrapetita. Prerrogativa que permite al juez de tutela pronunciarse sobre aspectos que, sin ser expuestos como fundamento del amparo solicitado, deben ser objeto de pronunciamiento, por estar vulnerando o impidiendo la efectividad de derechos de rango constitucional fundamental”. Por lo expuesto, la Sala estudiara si Fonvivienda vulneró el derecho a la vivienda digna de la accionante víctima del desplazamiento forzado, al no otorgarles el subsidio de vivienda como persona desplazada.

3.2. Problema jurídico constitucional a resolver.

Entrará la Corte a resolver el siguiente problema jurídico: ¿ha vulnerado Fonvivienda el derecho a la vivienda digna de la accionante -mujer víctima del desplazamiento forzado-, al haberle negado a ésta su petición de acceso al subsidio de vivienda por considerar que ya le había sido reconocido en ocasión anterior al desplazamiento?

4. Vulneración del derecho a la vivienda digna de persona víctima del desplazamiento forzado

4.1. La acción de tutela como mecanismo para la protección de derechos de la población desplazada

4.1.1. La jurisprudencia constitucional ha reiterado que la población desplazada es merecedora de una especial protección por parte del Estado, tendiente a contrarrestar su vulnerabilidad y a buscar la atención de sus necesidades más apremiantes. En otras palabras, gozan de un estatus constitucional propio de personas que se encuentran en situación de debilidad, en su caso particular: (i) por el daño extraordinario de que han sido

víctimas, (ii) por la extrema vulnerabilidad en que quedan tras la violación simultánea de sus derechos fundamentales y (iii) debido a la necesidad de protección estatal para la satisfacción de sus necesidades más urgentes.

4.2. El derecho a la vivienda digna de la población desplazada

4.2.1. El artículo 51 de la Constitución consagra el goce de la vivienda en condiciones dignas como un derecho económico, social y cultural del que son titulares todos los colombianos y colombianas, que dada su naturaleza prestacional, requiere de desarrollo normativo para su realización y sin que en principio resulte posible su protección independiente, a través de la acción de tutela¹³.

4.2.2. Tratándose de población en situación de desplazamiento, debido a su especial condición de vulnerabilidad, la Corte ha indicado que su derecho a la vivienda digna es sujeto de una protección especial: se trata de seres expuestos a la violencia, al desarraigo y al extrañamiento, a la violación simultánea de los derechos a la vida e integridad, a la libertad personal, a tener una familia, así como a la pérdida o menoscabo de sus derechos a la propiedad y al trabajo y al desconocimiento de sus derechos sociales. De este modo, el restablecimiento de sus derechos fundamentales y socioeconómicos hace urgente el concurso inmediato del Estado. Por eso, la Corte ha establecido que el derecho a la vivienda digna es de carácter fundamental por conexidad, cuando se trata de personas desplazadas por la violencia y, en estos casos específicos, es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela¹⁴. En tal sentido, esta Corporación ha proferido múltiples decisiones con el objetivo de proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada¹⁵.

4.2.3. Ante la situación generalizada de la población en situación de desplazamiento, la Corte Constitucional, a partir de la sentencia T-025 de 2004 y de los autos de seguimiento de la misma, impuso una serie de deberes al Estado con respecto al derecho a la vivienda. Se ha determinado que las autoridades que forman parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (en adelante, SNAIPD) deben cumplir con las siguientes obligaciones en materia de vivienda:

:(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”¹⁶.

De allí que las autoridades, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, deban proveer a las víctimas del desplazamiento forzado apoyo para la consecución de vivienda, obligación que en parte se satisface a través de los programas de subsidio de vivienda a través de Fonvivienda.

4.3. Caso Concreto

4.3.1. Fonvivienda, mediante Resolución 174 de 2007, dio apertura a la convocatoria de postulación de la población en situación de desplazamiento, para para acceder a subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada y para hogares propietarios, en la modalidad de reubicación, hasta el día 6 de julio de 2007, plazo que fue ampliado hasta el 13 de julio del mismo año. La accionante señora Luz Marina López Herrera, fue postulada por el Fondo de Vivienda de Interés Social – FOVISORCA- del municipio de Carmen de Apicalá, a la Caja de Compensación Familiar del Tolima, COMFATOLIMA, para el otorgamiento del subsidio de vivienda, en su condición de persona desplazada¹⁷ y como cabeza de núcleo familiar¹⁸.

4.3.2. Su solicitud fue rechazada por Fonvivienda mediante Resolución 602 de diciembre 16 de 2008, confirmada por la Resolución 904 de 2009, “... por presentar los siguientes cruces: BENEFICIARIO DE ENTIDAD DIFERENTE A FONVIVIENDA Y CUYA FECHA DE ASIGNACION NO FUE SUMINISTRADA POR LA ENTIDAD”.

4.3.3. En el expediente se observa que la accionante fue desplazada en el año 2002, junto con su grupo familiar, de su vivienda rural ubicada en la vereda Mesa de Flores, en jurisdicción del municipio de Cunday, Departamento del Tolima, teniendo que abandonar su casa, bienes y enseres. Y, según lo manifestado por la accionante, el subsidio citado fue

otorgado en el año 1995, cuando recibió una ayuda en especie que consistía en 5 bultos de cemento, 10 tejas de zinc, 1 tanque de eternit, 1 viaje de arena y 1 taza para el baño, por valor aproximado de \$600.000.00, lo que fue utilizado en la realización de mejoras al inmueble que habitaba antes del desplazamiento. La Corte otorga credibilidad a lo anterior, en virtud de la presunción constitucional de buena fe contenida en el artículo 83 de la Constitución Política y por no haber prueba alguna que lo contradiga.

4.3.4. En este sentido, el argumento del rechazo dado por Fonvivienda, no resulta válido para negar el nuevo subsidio, pues si bien la señora Luz Marina Herrera López recibió un subsidio de vivienda rural, éste -según las afirmaciones no contradichas de la accionante- le fue otorgado antes del desplazamiento y para mejoras de la vivienda que tuvo que abandonar como consecuencia del mismo. Por tal razón, dadas las circunstancias de vulnerabilidad y debilidad que en su caso generó el desplazamiento, la negativa a entregarle un subsidio de vivienda afecta el derecho de la accionada y su familia y, en consecuencia, debe ser objeto de amparo constitucional acceder a la tutela del derecho invocado.

4.3.5. Por todo lo anterior, la Sala revocará el fallo de única instancia del Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá, D.C. del 27 de mayo de 2011, que negó la tutela instaurada y, en su lugar, tutelaré el derecho a la vivienda de la accionante, en tanto persona en situación de desplazamiento, para lo cual dejara sin efectos la parte pertinente de las Resoluciones 602 de 2008 y 904 de 2009, que rechazó el hogar de la señora Luz Marina López Herrera en la convocatoria de postulación de la población en situación de desplazamiento, para acceder a subsidios de vivienda y resolvió los recursos instaurados, respectivamente y ordenará a Fonvivienda se profiera resolución que conceda el subsidio de vivienda a la accionante y la ubique en el lugar -dentro del orden de asignación del subsidio de vivienda- que le habría correspondido de haber sido aprobada su petición en la primera oportunidad y que en un plazo máximo de tres (3) meses le sea puesto a su disposición el subsidio de vivienda.

5. Razón de la decisión

La jurisprudencia de la Corte ha señalado que el derecho a la vivienda digna puede ser protegido por medio de la acción de tutela cuando se trata de personas en situación de desplazamiento, tanto en la modalidad de atención inmediata y provisional, como con el ofrecimiento de una solución definitiva de habitación para ellos y sus familias. El haber sido

beneficiarios de subsidios a la vivienda en un pasado anterior al desplazamiento, no las priva del derecho a solicitarlo o recibirlo, máxime cuando por causa del desplazamiento han quedado expuestas a la pérdida de sus bienes de habitación.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR el fallo de tutela proferido por el Juzgado Veintidós Civil del Circuito de Bogotá, D.C. del 27 de mayo de 2011, que negó el amparo de los derechos de la señora Luz Marina Herrera López y, en su lugar, TUTELAR el derecho a la vivienda de la accionante.

SEGUNDO.- DEJAR sin efectos el aparte pertinente de la Resolución 602 de 2008, del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, que rechazó el hogar de la señora Luz Marina López Herrera en la convocatoria de postulación de la población en situación de desplazamiento, para acceder a subsidios de vivienda, por haber sido beneficiaria del mismo, en oportunidad anterior y la parte pertinente de la Resolución 904 de 2009, que resolvió los recursos interpuestos por la accionante contra la Resolución 602 de 2008.

TERCERO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, a través de su Directora Ejecutiva o quien haga sus veces, si aún no lo ha hecho, que dentro del término máximo tres (3) días contados a partir de la fecha de notificación de la presente providencia, profiera el acto administrativo en el que reconozca el subsidio de vivienda a la accionante y la ubique en el lugar dentro del orden de asignación de subsidio de vivienda para desplazados, que le habría correspondido de ser aprobada su petición en la primera oportunidad en que fue analizada. En todo caso, el subsidio de vivienda deberá ser puesto a disposición de la beneficiaria en un término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia.

CUARTO.- LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y

cúmplase.

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 Publicada en el Diario Oficial de diciembre 30/08.

2 Mediante escrito No. 1134 de febrero 26 de 2009, el Banco Agrario certificó que la señora Luz Marina López H. obtuvo auxilio de vivienda rural, pero que debido a amenazas de personas al margen de la ley tuvieron que dejar su vivienda y otros bienes abandonados en la vereda la Mesa de Flores, municipio de Cunday, departamento del Tolima para el año 2002, época en que fue desplazada.

3 Mediante resolución 174 de 2007, se llevó a cabo la convocatoria para la población en condición de desplazamiento, para acceder a subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada y para hogares propietarios, en la modalidad de reubicación, en la que se postuló la accionante, llevándose a cabo la evaluación ante la caja de Compensación Familiar COMFATOLIMA - de la ciudad de Ibagué.

4 Resolución 904 de 2009.

5 Ver folios 65 a 70 del cuaderno No. 1.

6 Folios 68 y 69 del cuaderno 1.

7 En Auto del dieciséis (16) de septiembre de 2011 de la Sala de Selección de tutela No 9 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de la providencia en cuestión y se procedió a su reparto.

8 Decreto 2591 de 1991.

9 Una síntesis de las decisiones de la Corte en esta materia puede encontrarse en la sentencia SU-150 de 2000 y en el anexo 4 de la sentencia T-025 de 2004. Más recientemente la Corte se ha pronunciado sobre el tema en las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

10 Sentencia T-086 de 2006.

11 La Corte ha señalado que la oportunidad de la interposición de la acción de tutela se encuentra estrechamente vinculada al objetivo que la Constitución le atribuye de brindar la protección inmediata de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados. (Ver entre otras las sentencias T-495 de 2005, T-575 de 2002, T-900 de 2004, T-403 de 2005 y T-425 de 2009). No obstante, la jurisprudencia también ha destacado que puede resultar admisible que transcurra un extenso lapso entre el hecho que genera la vulneración y la presentación de la acción de tutela bajo dos circunstancias claramente identificables: la primera de ellas, cuando se demuestra que la vulneración es permanente en el tiempo y, en segundo lugar, cuando se pueda establecer que "... la especial situación de aquella persona a quien se le han vulnerado sus derechos fundamentales, convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de acudir a un juez; por ejemplo el estado de indefensión, interdicción, abandono, minoría de edad, incapacidad física, entre otros. (ver entre otras las sentencias T-1110 de 2005 y T-425 de 2009). Adicionalmente, cuando se trata de la procedencia de la acción de tutela para efectos de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, el presupuesto de la inmediatez debe ser aplicado de manera flexible a partir de la consideración según la cual, sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones

mínimas de subsistencia dignas. (Sentencia T-563 de 2005).

12 Demanda de tutela fue presentada el 27 de abril de 2011.

13 Sentencia T-104/11.

14 Ver sentencias T-585/06, T-098/02, T-754/06 y T-725/08.

15 Idem.

16 Sentencia T-585/06

17 (El 2 de octubre de 2002 fue inscrita por Acción Social en el Registro Único de Población Desplazada -en adelante RUPD- certificación de Acción Social, a folio 8 del cuaderno 1.