

T-050-14

Sentencia T-050/14

ACCION DE TUTELA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Mecanismo constitucional para el amparo de sus derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

Teniendo en cuenta el estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corte ha dispuesto que el mecanismo de amparo constitucional es el medio idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos, pues aunque existen acciones alternativas de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria, estas no son del todo eficaces para proteger sus derechos, debido a la situación de gravedad y urgencia en la que se hayan.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Procedencia de la acción de tutela

Con respecto al derecho a la vivienda digna, esta Corte ha señalado que tiene un carácter fundamental, máxime tratándose de una persona desplazada por la violencia, puesto que su vulneración tiene como consecuencia, ipso facto, la trasgresión de las demás garantías mínimas establecidas en la Constitución.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Garantía a través de subsidio familiar de vivienda de interés social a personas que acrediten requisitos

Las entidades encargadas de reconocer y otorgar el subsidio de vivienda a la población en condición de desplazamiento, si bien cuentan con un sistema objetivo para su asignación, no pueden desconocer circunstancias excepcionales que ameriten reconocer dicha ayuda de manera prioritaria, para lo cual deberán verificar, en cada caso particular, si esta es procedente o no.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Caja de Compensación Familiar hacer seguimiento a la entrega efectiva del subsidio de vivienda de

la accionante y dar toda la información necesaria sobre el mismo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Compensación Familiar remitir a la Defensoría del Pueblo y a la Corte Constitucional, cada dos (2) meses, informes sobre el otorgamiento del subsidio de vivienda a la accionante

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Exhortar a Fonvivienda para que asigne los recursos suficientes para hacer efectivo los subsidios de vivienda a la población desplazada, respetando los turnos pendientes, para que de esta manera resulte viable que la accionante acceda a dicho beneficio

Referencia: expediente T- 4.070.627

Demandante: María Jerónima Borja de Acosta

Demandado: Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., tres (3) de febrero de dos mil catorce (2014)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Nilson Elías Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Doce Penal Municipal de Barranquilla, el dieciocho (18) de junio de 2013, al decidir la acción constitucional de tutela promovida por María Jerónima Borja de Acosta contra la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR, sede Bogotá y Atlántico.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de Auto del veintiséis (26) de septiembre de 2013, proferido por la Sala de Selección número Nueve (9) y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

María Jerónima Borja de Acosta, quien es desplazada, impetró acción de tutela contra la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR-, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, al derecho de petición y al debido proceso, los cuales, afirma, le son vulnerados por dicha entidad, al no haberle otorgado aún el subsidio de vivienda, no obstante haberse postulado desde el 4 de agosto de 2007.

2. Reseña fáctica

2.1. María Jerónima Borja quien cuenta con 83 años de edad, bajo su condición de desplazada, solicitó ante la Caja de Compensación Familiar-COMFAMILIAR-, un subsidio de vivienda, para el cual se postuló el 4 de agosto de 2007.

2.2. Manifiesta que hasta el momento no se le ha adjudicado dicho subsidio. Ya han pasado varios ciclos en los que diferentes personas, que incluso llegaron con ella en la misma situación de desplazamiento, fueron favorecidos con el mismo, no obstante, al consultar verbalmente su estado ante la entidad, ésta le responde, que a pesar de que todo está en regla, aún debe esperar a que haya asignación del Gobierno.

2.3. Posteriormente, realizó una solicitud por escrito, la cual, hasta la interposición de la tutela, no había sido tramitada por la entidad accionada.

María Jerónima Borja de Acosta solicita le sean amparados sus derechos fundamentales de petición, a la vivienda digna, al debido proceso y a la igualdad y, en consecuencia, le sea ordenado a la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR-, que la postule como beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar para la próxima convocatoria en la que exista asignación presupuestal de parte del Gobierno, por tener la condición de desplazada del Departamento del Magdalena.

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora María Jerónima Borja de Acosta (folio 4).

- Copia del desprendible de recepción de formulario de postulación para el subsidio de vivienda familiar (folio 5).
- Copia de pantallazo de la pagina www.uniontemporaldecajas.org en el que consta el estado del subsidio de la señora Borja de Acosta (folio 6).

5. Respuesta del ente accionado

El Juzgado Doce Penal Municipal Con Función de Control de Garantías de Barranquilla, admitió la presente tutela y procedió a notificar a la Caja de Compensación Familiar-COMFAMILIAR-, de Bogotá, y a vincular a la Caja de Compensación Familiar -COMFAMILIAR-, del Atlántico.

Mediante providencia del 24 de mayo de 2013 el Juzgado Doce Municipal con Función de Garantías de Barranquilla, decidió declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, con el fin de garantizar el debido proceso y el derecho de defensa de Comfamiliar- Atlántico, pues había sido imposible notificarle la presente acción constitucional.

La apoderada del representante legal de la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR- Atlántico, contestó la presente acción manifestando que la mencionada entidad desconoce las pretensiones de la tutelante, ya que no existe radicado alguno en la recepción de dicha entidad.

Así mismo, consideró necesario dejar claro que la Caja de Compensación es “un intermediario entre FONVIVIENDA y la población postulada, en este caso, las personas en situación de desplazamiento. Por políticas del MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, las Cajas de Compensación Familiar, se limitan a ser un puente entre el gobierno (Ministerio o Fonvivienda) y la población aspirante a un subsidio, para anunciar la convocatoria, recibir los documentos y enviarlos al ente competente para su aceptación o rechazo, notificar el estado de cada aspirante y posteriormente legalizar el subsidio. Las cajas no tienen injerencia alguna, para seleccionar y hacer entrega de subsidio, simplemente cumplen con lo estipulado en la ley”.

II. DECISIÓN JUDICIAL

Mediante sentencia del 18 de junio de 2013, el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Garantías de Barraquilla, resolvió negar el mecanismo de amparo, al considerar que “la actora desde el momento de la postulación que fue realizada en el año 2007, contaba con un año para pretender que sus derechos fundamentales fueran restablecidos. Tampoco se vislumbra en ninguna parte del expediente la aparición de un hecho nuevo que justifique la iniciación de la tutela después de transcurrido tanto tiempo. En las condiciones planteadas, la acción solo podría proceder si resultara evidente la existencia de una violación o amenaza irresistible. (...)”.

Por otro lado, consideró, respecto de la vulneración del derecho de petición aducida por la actora, que dentro del expediente no existe prueba de la petición dirigida a la entidad accionada en la que haya solicitado el subsidio de vivienda, por lo que no se encuentra probado que efectivamente exista una trasgresión al derecho invocado.

Así mismo, concluyó que en el presente caso no se encontró acreditada la existencia de un perjuicio irremediable que ameritara la procedencia excepcional del juez constitucional.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SALA

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida por el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Garantías de Barraquilla, el 18 de junio de 2013, dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema Jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si existió, por parte de la Caja de Compensación Familiar COMFAMILIAR- sede Atlántico y Bogotá, la vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, de petición y al debido proceso de María Jerónima Borja de Acosta, quien es desplazada de la violencia y cuenta con 83 años de edad, al no haberle otorgado el subsidio de vivienda, no obstante que ésta se postuló para el mismo en la convocatoria del año 2007.

Para resolver de fondo el problema jurídico planteado, esta Sala hará un repaso jurisprudencial de (i) la procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda y (ii) el derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas por la violencia.

3. Procedibilidad de la acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda

Esta corporación en copiosa jurisprudencia ha manifestado que las víctimas del desplazamiento forzado constituyen un grupo poblacional vulnerable, toda vez que han tenido que sobrellevar cargas injustas al haber sido obligados a migrar dentro del territorio nacional de manera intempestiva, dejando atrás su entorno, por amenazas provenientes de los grupos armados al margen de la ley, en contra de su vida, integridad personal, seguridad y libertad u otras circunstancias que alteran el orden público.

En consecuencia, al encontrarse la población desplazada ante el quebrantamiento permanente de sus garantías fundamentales y en una circunstancia de marcada diferencia frente al resto de la sociedad, las víctimas de este flagelo social cuentan con la calidad de sujetos de especial protección constitucional, por lo que es deber del Estado atender sus necesidades de manera eficiente.

En efecto, teniendo en cuenta el estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corte ha dispuesto que el mecanismo de amparo constitucional es el medio idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos mínimos[1], pues aunque existen acciones alternativas de defensa judicial ante la jurisdicción ordinaria, estas no son del todo eficaces para proteger sus derechos, debido a la situación de gravedad y urgencia en la que se hayan.

Con respecto al derecho a la vivienda digna, esta Corte ha señalado que tiene un carácter fundamental, máxime tratándose de una persona desplazada por la violencia, puesto que su vulneración tiene como consecuencia, ipso facto, la trasgresión de las demás garantías mínimas establecidas en la Constitución.

En los eventos en que una persona desplazada sienta vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna, por el no otorgamiento de los subsidios de vivienda, que el Gobierno ha

dispuesto para hacer más llevadera la situación que aqueja a este grupo poblacional, podría hacer exigible dicha prestación a través de la acción de tutela, solo bajo circunstancias excepcionales, en las cuales la vulneración a este derecho aparezca ostensible, ya sea porque la administración cometió un error evidente en la calificación o asignación del subsidio o cuando las condiciones particulares extremas del accionante así lo ameriten.

Al respecto, esta Corte en Sentencia T-919 de 2006[2], señaló lo siguiente:

“La Sala aprecia que, en principio, todas las personas y familias desplazadas por la violencia han de recibir un trato igual por las autoridades que les brindan especial protección, por lo cual es legítimo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –o concretamente, FONVIVIENDA- se esfuerce por respetar un determinado orden en la asignación de los subsidios de vivienda. Sin embargo, dada las especiales circunstancias en las que se encuentra el peticionario con su familia, y la condición de sujeto de especial protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hijo menor, aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de esta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus condiciones de vulnerabilidad extrema, se les otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión”.

4. El derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas por la violencia

Uno de los derechos que resultan vulnerados a causa del desplazamiento forzado es el de la vivienda digna, previsto en el artículo 51 de la Carta Fundamental[3], el cual en un principio, era considerado como un derecho meramente prestacional, no obstante adquiere el carácter de fundamental cuando (i) quien lo alega hace parte del sector poblacional vulnerable como las víctimas del desplazamiento a causa de la violencia que padece el país y, además, (ii) “por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental”[4], de ahí que también se pueda predicar su fundamentabilidad a partir del nexo inescindible que tiene con otros derechos que sí tienen dicho rango.

Debido a la grave situación que deben enfrentar las personas que han sido desplazadas por la violencia, el Estado, a través de sus instituciones, está en la obligación de garantizar, entre otros derechos, el de la vivienda digna, pues de éste se desprende la satisfacción de

otros derechos de carácter fundamental, por lo que se debe fijar por parte de aquél una política que los satisfaga. Al respecto, esta Corporación ha señalado que:

“Las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos, y no tienen que vivir a la intemperie. De allí que las autoridades, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, deban proveer a las víctimas del desplazamiento apoyo para la consecución de vivienda – obligación que se satisface con programas de subsidio como el que adelantan el Ministerio demandado y FONVIVIENDA”[5]

En efecto, el Estado ha venido fijando condiciones para restablecer, en alguna medida, los derechos y las garantías de este grupo poblacional a través de diferentes programas, entre los cuales se encuentran planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación, subsidios, etc, para lo cual se ha dado un desarrollo legislativo progresivo que, para su cabal cumplimiento, debe estar acompañado de partidas presupuestales, lo cual, por las condiciones actuales de las finanzas públicas del país, constituyen una barrera para la entrega inmediata de las viviendas o de las ayudas, a las personas destinatarias de dicha prerrogativa. Sin embargo, cabe advertir que tal situación no es razón constitucionalmente válida para denegar el beneficio, pues solo permite justificar su entrega paulatina, sin perder de vista, el respeto del equilibrio económico.

En ese sentido, el Congreso de la República expidió la Ley 3ª de 1991, mediante la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones, en cuyo artículo 6º[6], estableció el subsidio de vivienda familiar, así:

“Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5º de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los

recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

Del mismo modo, dicha ley, en el artículo 7°, dispuso, que” el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá estructurar un sistema nacional de información de la oferta de planes de soluciones de vivienda de interés social y de la demanda de subsidios de vivienda de interés social que será administrado por el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda. Dicho Ministerio reglamentará las condiciones de operación, en especial aquellas correspondientes al tipo de información y las entidades públicas o privadas que forman parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que deberán suministrarla.

Posteriormente, la Ley 387 de 1997 por medio de la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, establece que el Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas, de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, para lo cual tales medidas deberán permitir el acceso de esta población a la oferta social del gobierno, entre las cuales se incluye la atención social en vivienda urbana y rural.

Las leyes descritas fueron reglamentadas por el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, en cuyo artículo 2°, se determinó que la asignación de los subsidios en áreas urbanas correspondía al INURBE y en áreas rurales al Banco Agrario, situación que fue modificada, entre otras razones, por la liquidación de la primera entidad, mediante orden contenida en el Decreto 554 de 2003.

El Decreto 4911 de 2009 modificó lo dispuesto por el artículo 2° del Decreto 951 de 2001,

en cuanto delegó al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, en reemplazo del INURBE, la función de otorgar el subsidio nacional de vivienda urbana, conforme con los recursos disponibles del Presupuesto General de la Nación y por medio de las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales tal como lo previene el artículo 5° del Decreto 2190 de 2009.

En relación con el otorgamiento de esta clase de subsidios, el artículo 3° del Decreto 951 de 2001, señala los requisitos que deben acreditarse por parte de las personas en situación de desplazamiento que lo pretendan, los cuales, textualmente, se describen, así:

“(…)

1. Que el hogar se encuentre integrado por personas que ostenten la calidad de desplazados y que hayan declarado los hechos ante las autoridades correspondientes y solicitado la remisión para su inscripción a la Dirección General para Derechos Humanos del Ministerio de Interior y de Justicia y;
2. Que se encuentren registrados ante el Registro Único de Víctimas.”

En consecuencia, las personas interesadas y que cumplan con los requisitos indicados, deberán postularse a las convocatorias realizadas por FONVIVIENDA, entidad que se encargará de calificar a los peticionarios y, en caso de que se satisfagan las exigencias de rigor, asignarlos bajo criterios objetivos de postulación y puntajes.

No obstante, debe reiterarse que la asignación de los subsidios se encuentra condicionada a la situación económica por la que atraviesa el país, la cual restringe, de alguna manera, la disponibilidad presupuestal que permite adjudicar a los beneficiarios de las convocatorias realizadas por la entidad competente, los auxilios mencionados de manera inmediata.

Al respecto esta corporación en la sentencia C-507 de 2008[7] ha señalado que:

“(…) la Constitución admite que la satisfacción plena de los derechos sociales exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’.

Teniendo en cuenta lo anterior, se debe regular el otorgamiento de los subsidios, ponderando aquellos casos que exijan mayor atención debido a circunstancias particulares, adicionales a la condición de desplazamiento, en procura, además, del derecho a la igualdad, consagrado en el artículo 13 de la Carta. Así lo manifestó la Sentencia T-216A de 2008[8]:

“El derecho a la igualdad en materia del subsidio familiar de vivienda se concreta en lograr que los postulantes tengan las mismas oportunidades para acceder a los recursos destinados para tal efecto. De ahí que, se hayan creado unos mecanismos administrativos para permitir que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, gocen de las mismas oportunidades para recibirlos.”

Por consiguiente, el proceso de asignación para el reconocimiento del subsidio de vivienda no puede hacerse de manera indiscriminada sino que depende del puntaje obtenido de acuerdo a la calificación realizada por FONVIVIENDA, atendiendo a los siguientes criterios:

“La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables:

- a) Hogares que apliquen el subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural;
- b) Hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento;
- c) Mayor número de miembros que conforman el hogar;
- d) Hogares con jefatura femenina;
- e) Hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos;
- f) Tiempo de desplazamiento;

No obstante que el ordenamiento prevé un sistema objetivo que tiene como fin asignar en condiciones de igualdad el subsidio de vivienda a la población desplazada, las entidades

competentes de su otorgamiento no pueden desconocer que existen circunstancias particulares excepcionalísimas que imponen la obligación de entregar de manera prioritaria el subsidio de vivienda, so pena de transgredir, de manera ostensible, garantías mínimas fundamentales de personas expuestas a condiciones inhumanas.

Al respecto la sentencia T-1028 de 2012[10], señaló:

“Cuando una persona víctima del desplazamiento se encuentra inmersa en una circunstancia excepcional que amerite un tratamiento especial dada la situación particular de indefensión y vulnerabilidad mayor a la de la generalidad de desplazados frente a los demás y haya solicitado el referido subsidio, FONVIVIENDA debe atender su solicitud de manera prioritaria, para lo cual puede desconocer los turnos asignados y destinar los recursos necesarios para el pago del subsidio de vivienda.

Cabe destacar que debido a que dichos casos son de naturaleza excepcional y con características espacialísimas, requieren un tratamiento especial, ya que se trata de sujetos acreedores de protección constitucional reforzada con ocasión a condiciones de debilidad, sumadas al desplazamiento”.

De lo anterior se puede concluir que las entidades encargadas de reconocer y otorgar el subsidio de vivienda a la población en condición de desplazamiento, si bien cuentan con un sistema objetivo para su asignación, no pueden desconocer circunstancias excepcionales que ameriten reconocer dicha ayuda de manera prioritaria, para lo cual deberán verificar, en cada caso particular, si esta es procedente o no.

5. Caso concreto

La señora María Jerónima Borja de Acosta, quien cuenta con 83 años y es desplazada por la violencia, interpuso acción de tutela con el fin de que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, al derecho de petición y al debido proceso, los cuales considera vulnerados por la Caja de Compensación Familiar-COMFAMILIAR- sede Bogotá y Atlántico, al no haberle otorgado el subsidio de vivienda familiar, no obstante que se postuló para la obtención de dicho auxilio en la convocatoria realizada por la mencionada entidad en el año 2007.

Manifiesta la actora que fue desplazada del departamento del Magdalena y que se presentó en la convocatoria realizada por la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR-, sede Atlántico, para ser favorecida con un subsidio familiar. Dicha postulación la realizó en agosto 4 de 2007.

Así mismo, señala que ha acudido en varias oportunidades a COMFAMILIAR sede Atlántico, a averiguar sobre el estado de su solicitud, entidad que le ha respondido que “todo está en regla pero que hay que esperar la asignación del gobierno”. En una última ocasión, dirigió una petición escrita a la entidad, pues estima que se le está vulnerando su derecho a la igualdad ya que a otras familias que llegaron con ella, desplazadas, igualmente por la violencia, ya fueron beneficiadas con el subsidio respectivo. Solicitud que hasta el momento no se ha atendido.

La entidad demandada afirma que dentro de su base de datos no consta que la señora María Jerónima haya presentado una solicitud escrita y aclaró, que las Cajas de Compensación son “un intermediario entre FONVIVIENDA y la población postulada, en este caso, las personas en situación de desplazamiento. Por políticas del MINISTERIO DE AMBIENTE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, las Cajas de Compensación Familiar, se limitan a ser un puente entre el gobierno (Ministerio o Fonvivienda) y la población aspirante a un subsidio, para anunciar la convocatoria, recibir los documentos y enviarlos al ente competente para su aceptación o rechazo, notificar el estado de cada aspirante y posteriormente legalizar el subsidio. Las cajas no tienen injerencia alguna, para seleccionar y hacer entrega de subsidio, simplemente cumplen con lo estipulado en la ley”.

Las pruebas que obran en el expediente demuestran que la actora cuenta con 83 años de edad y que efectivamente se encuentra postulada para ser beneficiada del subsidio de vivienda desde el 23 de agosto de 2007, pues así consta en la base de datos de Comfamiliar.

No obstante, como se mencionó en la parte general de esta providencia las asignaciones de los subsidios se encuentran condicionadas a la situación económica por la que atraviesa el país, la cual restringe, de alguna manera, la disponibilidad presupuestal que permite adjudicarles a los beneficiarios de las convocatorias realizadas por la entidad competente los auxilios mencionados de manera inmediata. Salvo que se evidencie una especial

condición que permita el acceso prioritario a esta clase de auxilio.

La señora María Jerónima Borja de Acosta, aparte de contar con 83 años de edad y ser sujeto de especial protección constitucional, como muchas de las personas que se encuentran en situación de desplazamiento, no expone ninguna circunstancia de adicional riesgo que haga viable el otorgamiento del subsidio, de manera preferente frente a los demás desplazados.

Así mismo, no se evidencia la vulneración del derecho de petición de la actora, pues no obra prueba dentro del expediente de la solicitud realizada ante la entidad, que permita concluir con certeza que esta omitió dar respuesta a la misma.

En consecuencia, esta Sala confirmará el fallo del juez de primera instancia que negó el amparo invocado a la señora María Jerónima Borja de Acosta, toda vez que no se evidencia una situación extrema que haga viable la posibilidad de saltarse los turnos de las demás personas que también se encuentran en su misma condición de desplazamiento.

No obstante, se ordenará a la entidad demandada, que haga seguimiento a la entrega efectiva del subsidio de vivienda de la señora María Jerónima Borja de Acosta y para que dé toda la información necesaria sobre el mismo, con el fin de proteger los derechos de la actora. Un primer informe deberá remitírsele dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia y, en lo sucesivo, cada dos (2) meses si la entrega del subsidio no se produce.

Dichos informes, además, deberán ser remitidos a la Defensoría del Pueblo y a la Corte Constitucional con el fin de acompañar el proceso para que se haga efectivo el subsidio de vivienda a la señora María Jerónima Borja y hacer un seguimiento del mismo, en procura de sus derechos fundamentales.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Doce Penal Municipal con Función de Garantías de Barraquilla, el 18 de junio de 2013 por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO. ORDENAR a la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR-, sede Atlántico, que haga seguimiento a la entrega efectiva del subsidio de vivienda de la señora María Jerónima Borja de Acosta y para que dé toda la información necesaria sobre el mismo. Un primer informe deberá remitírsele dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia y, en lo sucesivo, cada dos (2) meses si la entrega del subsidio no se produce.

TERCERO. ORDENAR a la Caja de Compensación Familiar- COMFAMILIAR-, sede Atlántico, que remita a la Defensoría del Pueblo y a la Corte Constitucional, cada dos (2) meses, informes sobre el otorgamiento del subsidio de vivienda a la señora María Jerónima Borja de Acosta con el fin de acompañar el proceso para que se haga efectivo dicho beneficio y hacer un seguimiento del mismo.

CUARTO. EXHORTAR a FONVIVIENDA, para que en un plazo máximo de dos (2) años, asigne los recursos suficientes para hacer efectivo los subsidios de vivienda a la población desplazada, respetando los turnos pendientes, para que de esta manera resulte viable que la accionante acceda a dicho beneficio.

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

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Con salvamento de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-050/14

DERECHO A LA VIDA Y A LA VIVIENDA DIGNA DE ADULTO MAYOR-Vulneración por parte de Comfamiliar y del Ministerio de Vivienda (Salvamento de voto)

Considero que la actitud indiferente de Comfamiliar y del Ministerio de Vivienda, entidad que ha debido ser vinculada al trámite de tutela, afectaron gravemente los derechos fundamentales a una vida y vivienda dignas de María Jerónima Borja de Acosta. El hecho de que hayan pasado seis años desde la postulación sin que la actora haya recibido el auxilio es una muestra de la desarticulación de la política gubernamental para atender las necesidades de vivienda de la población que ha sufrido el desplazamiento. Ante la demorada ejecución del programa de vivienda y la edad de la peticionaria, resultaba indispensable la intervención del juez de tutela para lograr la materialización de sus derechos fundamentales.

VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO-Sujetos de especial protección constitucional (Salvamento de voto)

Una adecuada recomposición de los tejidos sociales de las víctimas del desplazamiento parte del cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades estatales, quienes tienen la carga de culminar oportunamente todas las iniciativas que busquen un beneficio para ese colectivo. El rediseño de políticas públicas, la expedición de nuevas leyes o la entrega periódica de ayudas son insuficientes para superar el estado de cosas inconstitucional, cuando no es posible garantizar efectivamente los derechos de la

población desplazada.

POBLACION DESPLAZADA-La ayuda humanitaria debe ser de entrega inmediata y no estar sujeta a turnos ni filas por parte de los desplazados (Salvamento de voto)

Se ha debido ordenar la protección de los derechos fundamentales de la accionante, requiriendo la entrega inmediata del subsidio o su inclusión en un nuevo programa de vivienda, por cuanto someter a la población desplazada a una espera interminable no se compadece con las violaciones de sus garantías que han tenido que enfrentar.

Referencia: Expediente T-4.070.627

Acción de tutela promovida por María Jerónima Borja de Acosta contra la Caja de Compensación Familiar (Comfamiliar)

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el respeto que merecen las decisiones de esta Corporación, a continuación expongo las razones que me llevaron a salvar el voto en relación con lo decidido por la Sala Cuarta de Revisión en el asunto de la referencia.

2. La Sala Cuarta de Revisión negó el amparo puesto que las asignaciones de subsidios se encuentran limitadas por la disponibilidad presupuestal por parte del gobierno, “salvo que se evidencia una especial condición que permita el acceso prioritario a esta clase de auxilio”. Estimó que la avanzada edad de la accionante y su condición de desplazamiento no constituían una situación extrema que hiciera viable darle prioridad sobre las demás personas inscritas. No obstante, ordenó a la Caja de Compensación hacer un seguimiento de la entrega efectiva del beneficio, remitiéndole a la actora un informe bimensual.

3. En contraste con la posición mayoritaria, considero que la actitud indiferente de Comfamiliar y del Ministerio de Vivienda, entidad que ha debido ser vinculada al trámite de tutela, afectaron gravemente los derechos fundamentales a una vida y vivienda dignas de María Jerónima Borja de Acosta. El hecho de que hayan pasado seis años desde la postulación sin que la actora haya recibido el auxilio es una muestra de la desarticulación

de la política gubernamental para atender las necesidades de vivienda de la población que ha sufrido el desplazamiento.

Ante la demorada ejecución del programa de vivienda y la edad de la peticionaria, resultaba indispensable la intervención del juez de tutela para lograr la materialización de sus derechos fundamentales. En este punto, se recuerda que lograr una casa digna se convierte en uno de los elementos más sensibles para las personas que han sido desplazadas por el conflicto interno, ya que les permite avanzar en su estabilización socioeconómica[11].

Debió descartarse la insuficiencia de recursos como razón para no entregar el auxilio, porque esta Corporación ha comprobado que el incumplimiento de las obligaciones de vivienda para tal población no se deriva de incapacidad presupuestal, sino de una deficiente gestión del patrimonio[12]. Este argumento, presente en todos los debates sobre límites y alcances de derechos sociales, es débil e ignora que la inversión en soluciones remediales, como el mejoramiento de asentamientos informales, a la larga es más costosa en términos financieros, humanos, sociales y ambientales[13].

Una adecuada recomposición de los tejidos sociales de las víctimas del desplazamiento parte del cumplimiento de las obligaciones por parte de las entidades estatales, quienes tienen la carga de culminar oportunamente todas las iniciativas que busquen un beneficio para ese colectivo. El rediseño de políticas públicas, la expedición de nuevas leyes o la entrega periódica de ayudas son insuficientes para superar el estado de cosas inconstitucional, cuando no es posible garantizar efectivamente los derechos de la población desplazada.

De otro lado, estimo que la ponencia no tuvo en cuenta el principio de enfoque diferencial que debe regir las políticas de atención de las víctimas del desplazamiento. Tal perspectiva ha sido exigida por la Corte después de observar que (i) las víctimas del conflicto son diversas y que (ii) existen algunas personas que por su especial situación de vulnerabilidad requieren un tratamiento especial[14]. Como merecedoras de este trato ha incluido a niños, niñas y adolescentes, mujeres, personas en situación de discapacidad, ancianos, indígenas, comunidades afro y rom.

4. Así las cosas, considero que se ha debido ordenar la protección de los derechos fundamentales de María Jerónima Borja de Acosta, requiriendo la entrega inmediata del

subsidio o su inclusión en un nuevo programa de vivienda, por cuanto someter a la población desplazada a una espera interminable no se compadece con las violaciones de sus garantías que han tenido que enfrentar.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Ver sentencias T-085 de 2010; T-620 y T-840 2009; T-496 de 2007; T-086 y T-468 de 2006; T-175, T-563, T-1076, T-882 y T-1144 de 2005; T-025, T-740 y T-1094 de 2004, entre muchas otras.

[2] M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[3] Constitución Política de Colombia. Artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

[4] Corte Constitucional. la Sentencia T-585 de 2006. M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[5] Corte Constitucional. Sentencia T-919 de 2006. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[6] Modificado por el art. 1 de la Ley 1432 de 2011, y por el art. 28 de la Ley 1469 de 2011.

[7] M. P. Jaime Córdoba Triviño.

[8] M. P. Rodrigo Escobar Gil.

[9] Decreto 951 de 2001, artículo 17.

[10] M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[11] Al respecto, en el Auto 008 de 2009 la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 ha indicado que la estabilización socioeconómica comprende los componentes de vivienda, generación de ingresos y los servicios de capacitación laboral. Dichos elementos

hacen parte de una política integral y complementaria bajo el propósito común de que los desplazados superen su situación de pobreza.

[12] *Ibídem.*

[13] *Ibídem.*

[14] Sentencia T-025 de 2004, Autos A-218 de 2006, A-092 de 2008, A- 251 de 2008, A-005 de 2009, A-006 de 2009, A-091 de 2015, entre otros.