

ACCION DE TUTELA-Procedencia como mecanismo de protección de los derechos de los desplazados

ATENCION HUMANITARIA DE DESPLAZADOS-Alojamiento transitorio como uno de sus componentes

DESPLAZADOS-Reglamentación de la vivienda se encuentra consignada en el decreto 951 de 2001

ACCION DE TUTELA-El actor quien ya estaba inscrito con sus padres en el RUPD pero que ya no vive con ella, solicitó nueva inscripción individual

DERECHO A CONFORMAR UNA FAMILIA-Vulneración por parte de Acción Social al negarse a desvincular al actor del grupo familiar con el que aparece en el RUPD porque su actual compañera no es desplazada

Resulta contrario a los preceptos constitucionales que Acción Social se niegue a desvincular al accionante del grupo familiar con el que figura inscrito en el Registro de Desplazados porque su actual compañera permanente no es una persona desplazada. Como lo ha reiterado esta Corporación; el Registro es una simple herramienta técnica para la identificación de la población desplazada y realizar un seguimiento a esta política pública; que no exige que las personas desplazadas sólo puedan conformar una familia con otras personas desplazadas, pues esto constituye una vulneración flagrante del derecho a la familia que tiene toda persona, independientemente si es o no desplazada. Por lo anterior, se concluye que Acción Social ha vulnerado el derecho fundamental de conformar una familia libremente a que tiene derecho el accionante.

ACCION DE TUTELA-Se ordena a Acción Social efectuar la desvinculación del actor del grupo familiar con el que se desplazó y brindarle asistencia para obtener el subsidio de vivienda solicitado

Referencia: expediente T-1.729.527

Acción de tutela presentada por Edilberto Pineda Jurado contra la Agencia Presidencial para

la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de enero de dos mil ocho (2008).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil y Mauricio González Cuervo, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

en el trámite de revisión del fallo de única instancia del Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala de Decisión de Civil Familia, Manizales que resolvió la acción de tutela interpuesta por Edilberto Pineda Jurado contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Teniendo en cuenta que el problema jurídico planteado por el expediente que se revisa ya ha sido objeto de varios pronunciamiento por parte de esta Corporación, la presente Sala de Revisión reiterará lo dispuesto por la jurisprudencia para este tipo de casos. Por tal razón, de acuerdo con sus atribuciones constitucionales y legales, la presente sentencia será brevemente justificada¹.

I. ANTECEDENTES

1. La acción de tutela

I. El 4 de enero de 2002 en un desplazamiento masivo, Edilberto Pineda Jurado junto con sus dos padres y dos hermanos se trasladaron desde el corregimiento de San Diego – Samaná, Caldas hacia el municipio de Norcasia, Caldas, donde rindieron declaración ante la Personería Municipal y quedaron inscritos en el RUPD². Posteriormente, Edilberto Pineda abandonó su grupo familiar y se trasladó a la vereda Planes Mirador junto con su compañera permanente, Yorladis Patiño. Desde allí fue nuevamente desplazado por lo que regresó a Norcasia, Caldas. Actualmente su compañera permanente se encuentra embarazada y su situación económica

es precaria, además se encuentra incapacitado para trabajar por tener fracturada la clavícula. El 31 de marzo y el 16 de abril de 2007, Edilberto Pineda Jurado solicitó al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el subsidio de vivienda a que tiene derecho. El 16 de abril de 2007 Acción Social dio respuesta a la solicitud del accionante informándole que no es posible acceder a la solicitud dado que su compañera permanente no es una persona desplazada. El 13 de julio, Edilberto Pineda interpone acción de tutela para la protección de sus derechos fundamentales y solicitó “que se le otorgue un subsidio para adquisición de vivienda como núcleo familiar individual e independiente del inicialmente conformado ”

2. Respuesta de la entidad accionada

2. El Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, entidad adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial contestó la acción de tutela informando sobre su naturaleza y funciones asignadas por el decreto 555/03. Adicionalmente, anotó que el accionante no se ha postulado en ninguna de las convocatorias que han sido abiertas por la entidad para la población desplazada o en las demás convocatorias ordinarias. Finaliza la contestación que la entidad no está vulnerando ningún derecho fundamental del accionante y explicó que éste podrá acercarse a la Caja de Compensación Familiar de la municipalidad y postularse para los programas que ofrece la entidad.

Por su parte, Acción Social informó que “el accionante fue víctima de un desplazamiento masivo y retornó a su lugar de origen una vez se superó la situación de orden público que originó el desplazamiento. En virtud de lo anterior, es importante resaltar que el señor retomó sus actividades habituales en el campo, como lo hacían antes de ocurridos los hechos que originaron su movilización” En adición a lo anterior, Acción Social manifestó que no tiene a su cargo la entrega de los subsidios de vivienda, los cuales son competencia de Fonvivienda, por lo tanto es responsabilidad de la población desplazada presentar las solicitudes correspondientes para obtener este tipo de subsidios.

3. Decisión judicial objeto de revisión

3. El Tribunal Superior del Distrito Judicial, Sala de Decisión Civil – Familia de Manizales negó el amparo solicitado. Este Tribunal, actuando como juez de única instancia consideró que del acervo probatorio se desprende que el accionante no solicitó a Fonvivienda los subsidios

correspondientes, circunstancia que conoció el accionante a través de la contestación que le envió Acción Social a su derecho de petición, en donde se brindaba información sobre la necesidad de realizar dicha solicitud con el fin de que fuera tramitado el subsidio.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

4. La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar la sentencia proferidas dentro del proceso de tutela de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33 al 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problema Jurídico

5. Con base en los antecedentes anteriormente sintetizados, la Corte deberá establecer si la actuación de Acción Social vulnera o amenaza los derechos fundamentales del accionante cuando le solicitó: i) la desafiliación en el registro del grupo familiar con el que se desplazó y su inscripción como desplazado individual; ii) la entrega de los subsidios de arriendo y vivienda. Para resolver este problema jurídico se sintetizarán las reglas definidas por la Corte sobre: i) la conformación de un nuevo núcleo familiar por parte de una persona desplazada; ii) el subsidio de arrendamiento como componente de la ayuda humanitaria de emergencia y finalmente, iii) los subsidios de vivienda a que tiene derecho la población desplazada.

6. El precedente consolidado de esta Corporación ha dispuesto que la población desplazada goza de una especial protección constitucional dada su condición de marginalidad y extrema vulnerabilidad³. De esta forma, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y eficaz para la protección urgente de sus derechos fundamentales⁴.

7. Superado el análisis procedimental de la acción de tutela, en primer lugar, se procede a reiterar las consideraciones hechas por esta Corporación referente al derecho fundamental a la integración familiar. El artículo 42 de la Constitución establece que toda persona es libre de constituir una familia, sin que exista, en principio, ninguna limitación a este derecho, que es una modalidad de la cláusula general de libertad del artículo 28 constitucional.

Adicionalmente, como lo dispuso la ley 387 de 1997, marco general de la política pública en materia de desplazamiento forzado, uno de los principios que orientan la actuación del Estado es que: “la familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar ” esto significa que las personas desplazadas tienen derecho además de reunirse con su núcleo familiar, a conformar uno nuevo, si así lo han decidido.

Concretamente sobre los subsidios 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 ya sea en su lugar de origen o en los centro urbanos donde esta ubicados. En relación con el derecho fundamental involucrado, el precedente reiterado de esta Corporación ha establecido que a partir del artículo 51 de la Constitución, dada la especial situación de las personas desplazadas, la vivienda digna es en estos casos un derecho fundamental que puede ser protegido por medio de la acción de tutela, pues para la Corte no es ajeno el hecho de que este grupo poblacional ha sido expulsado de sus viviendas, sin que puedan acceder de forma ágil y oportuna a soluciones de vivienda al lugar de arribo, situación que puede conducir a la afectación de otros derechos fundamentales, como la salud, el mínimo vital, etc.

La reglamentación de la vivienda para la población desplazada se encuentra consignada en el decreto 951 de 2001 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. Como lo tiene dispuesto el precedente de esta Corporación los estándares mínimo de una vivienda digna son:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros ser-vicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes “5

Asimismo, le corresponde al Estado garantizar la seguridad jurídica en la tenencia pacífica del bien sin ninguna injerencia ya sea del orden legal o extralegal. Asimismo, el Estado debe por propender por una oferta suficiente y accesible y finalmente que el costo de la vivienda no supere la capacidad de la población desplazada, sino que se ajuste a su mínimo vital.

Estudio del caso concreto.

Con base en las reglas jurisprudenciales expuestas;-pasa la Corte a resolver el caso concreto planteado. Como quedó expuesto en los antecedentes de esta providencia, el accionante es una persona desplazada junto con su grupo familiar e inscrita en el RUPD. Dado que el accionante se separó del núcleo familiar con el que se desplazó, solicitó a Acción Social una inscripción individual en el registro, dado que actualmente él no vive con su familia desplazada. Ante esta solicitud, Acción Social manifestó que no puede acceder a la solicitud del accionante. La entidad presentó la siguiente justificación:

“(,,,) me permito informarle que no es posible realizar dicha separación de ese núcleo familiar, dado que la inclusión en el Registro de Población Desplazada de nos nuevos hogares conformados después del desplazamiento, sólo aplica para aquellas parejas nuevas conformadas por personas previamente ingresadas en este registro y en su caso no aplica, dado que la señora Yorladis Patiño, su compañera permanente , no se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada y tampoco se le puede crear un nuevo registro ya que este sistema sólo ingresan las personas que cumplan con los requisitos establecidos en la ley 387 de 1997. ”

Estas razones expuestas por Acción Social para no acceder a la petición del accionante no pueden considerarse como constitucionales, como se pasa a explicar a continuación.

En primer lugar porque Acción Social realiza una interpretación errada de la petición. Tal y como lo consignó en el derecho de petición, el señor Edilberto Pineda solicita puntualmente que: “Solicito respetuosamente, se desvincule del grupo familiar de mi padre, el Señor Daniel Maria Pineda Osorio ” dado que: “con el núcleo familiar que me inscribí, ya no convivo con ellos “. No obstante, Acción Social interpreta que se solicita inscribir a todo su grupo familiar como población desplazada y por lo tanto la respuesta no guarda la debida congruencia que debe tener la contestación a la petición del accionante.

En segundo lugar resulta contrario a los preceptos constitucionales que Acción Social se niegue a desvincular al accionante del grupo familiar con el que figura inscrito en el Registro de Desplazados porque su actual compañera permanente no es una persona desplazada. Como lo ha reiterado esta Corporación; el Registro es una simple herramienta técnica para la identificación de la población desplazada y realizar un seguimiento a esta política pública; que no exige que las personas desplazadas sólo puedan conformar una familia con otras personas desplazadas, pues esto constituye una vulneración flagrante del derecho a la familia que tiene toda persona, independientemente si es o no desplazada.

Por lo anterior, se concluye que Acción Social ha vulnerado el derecho fundamental de conformar una familia libremente a que tiene derecho el accionante. En ese sentido, se ordenará a Acción Social efectuar la desvinculación del señor Edilberto Pineda del grupo familiar con el que se desplazó. Adicionalmente, se le ordenará brindarle asistencia para la obtención del subsidio de vivienda solicitado, dado que como se evidenció en el expediente la orientación brindada hasta el momento ha sido insuficiente, pues hasta el momento el accionante no ha elevado una solicitud a Fonvivienda para adelantar los trámites que sean requeridos para la obtención del subsidio solicitado. Asimismo, se le ordenará a Fonvivienda que a través de Acción Social se estudie el caso del accionante con el fin de obtener el solicitado subsidio.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior Distrito Judicial Sala de Decisión Civil de Familia de Manizales del 31 de julio de 2007 y en su lugar CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la familia y vivienda digna del accionante Edilberto Pineda Jurado.

Segundo. ORDENAR a la Unidad Territorial de Manizales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas a partir de la notificación de esta sentencia, proceda a realizar la desvinculación del señor Edilberto Pineda Jurado del grupo familiar de su padre, Daniel María

Pineda Osorio con el que se desplazó. Adicionalmente, dentro del término de dos (2) días a partir de la notificación de la presente providencia la entidad deberá brindarle al señor Edilberto Pineda la ayuda humanitaria referida con el alojamiento transitorio que necesita.

Por otra parte Acción Social, en el término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente decisión, deberá brindarle al accionante el acompañamiento y asesoramiento necesario para que participe en la obtención en un subsidio de vivienda a través del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

Tercero. ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda para que en el término de dos (2) días a partir de la notificación de la presente decisión, gestione el subsidio de vivienda solicitado por el señor Edilberto Pineda Jurado a través de la Unidad Territorial de Manizales de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social en un trabajo conjunto de ambas entidad con el fin de que el accionante tenga acceso al subsidio y obtenga una vivienda digna de acuerdo a las consideraciones de la parte motiva de esta sentencia.

Cuarto: ORDENAR, a la Defensoría del Pueblo de Manizales que verifique la entrega de la ayuda humanitaria de alojamiento transitorio al señor Edilberto Pineda Jurado en el término de dos (2) días al momento de notificarse la presente decisión. Asimismo, verificar que dentro de este mismo término tanto Fonvivienda y Acción Social adelanten las gestiones para la obtención del subsidio de vivienda a favor del accionante y finalmente obtenga una vivienda digna, según se explicó en esta decisión.

Quinto: ORDENAR, al juez de instancia, el Tribunal Superior Distrito Judicial Sala de Decisión Civil de Familia de Manizales el cumplimiento de la presente decisión por parte de Acción Social y Fonvivienda de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Magistrado Ponente

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

MARTA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Con base en lo dispuesto por el Decreto 2591 de 1991 (artículo 35), la Corte Constitucional ha señalado que las decisiones de revisión que se limiten a reiterar la jurisprudencia pueden “ser brevemente justificadas”, como se hizo en las sentencias: T-549/95, T-396/99, T-054/02, T-932/04, entre muchas otras.

2 Registro único de Población Desplazada.

3 En este sentido, la sentencia T-563/OS indicó: “En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social.”

4 Ver al respecto las sentencias T-227/97, T-327/01, T-1346/01, T-098/02, T-268/03, T-813/04, T-1094/04, T-496/07, T-821/07, entre otras.

5 T-585/06

