

Sentencia T-1028/12

POBLACION DESPLAZADA-Sujetos de especial protección constitucional

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procede por ser sujetos de especial protección dada la condición particular de desamparo, vulnerabilidad e indefensión en que se encuentran

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Fundamental por conexidad con otros derechos

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que aun cuando el derecho en comento no se encuentra dentro de la categoría de fundamental en el Texto Superior, este es susceptible de protección a través del mecanismo tutelar en el caso de la población desplazada, dada la estrecha relación que su satisfacción guarda con otros de naturaleza iusfundamental, pues sin una vivienda digna es imposible la realización de otras garantías, tales como, la salud y el mínimo vital, por cuanto estas personas se han visto forzadas a abandonar sus viviendas y propiedades ubicadas en su lugar de origen, quedando expuestas a la imposibilidad de acceder a una habitación digna en los lugares a los que se trasladan

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE POBLACION DESPLAZADA-Improcedencia para la entrega prioritaria por cuanto no se encuentra en situación de excepción para la entrega y el accionante no se ha postulado al beneficio

Referencia: expediente T-3.573.445

Demandante: Pedro María Flórez Serna

Demandado: Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá, D.C., veintiocho (28) de noviembre de dos mil doce (2012)

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

En la revisión del fallo proferido por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, en el trámite de la acción de tutela promovida por el señor Pedro María Flórez Serna, contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección número Cinco por medio de Auto del 9 de agosto de 2012 y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El demandante, Pedro María Flórez Serna, impetró la presente acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de que le fueran amparados sus derechos fundamentales a la dignidad humana, a la igualdad y a la vivienda digna, los cuales considera que son vulnerados por la entidad accionada al negarle la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada.

2. Hechos

El accionante los narra, en síntesis, así:

2.1. El señor Pedro María Flórez Serna, quien actualmente frisa los 83 años de edad, manifiesta que en el año 2008 fue desplazado del municipio de Saiza, Córdoba, junto con su núcleo familiar compuesto por cuatro personas, entre ellas, su esposa, quien cuenta con 72 años de edad.

2.2. Por lo anterior, se vio obligado a huir a la ciudad de Medellín, junto con su familia, en donde actualmente residen sin ahorros, ni trabajo, ni recursos, por cuanto los grupos causantes del desplazamiento los despojaron violentamente de sus pertenencias y quemaron el municipio donde residían.

2.3. El 30 de marzo de 2012, solicitó ante el Ministerio demandado la asignación del subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada destinado a la población desplazada.

2.4. Mediante escrito del 18 de abril de 2012, la entidad accionada negó la anterior solicitud con fundamento en que no se encontraron datos de postulación del núcleo familiar del actor. Adicionalmente, le informó que debía esperar una convocatoria de FONVIVIENDA.

2.5. Sostiene que la postulación referida es inoperante, toda vez que hay familias desplazadas por la violencia que hace más de cinco años se encuentran esperando y hasta la fecha no se les ha brindado una solución a su situación. Aunado a esto, expresa que es víctima del desplazamiento forzado por la violencia desde hace más de cuatro años y “hasta el momento no se sabe nada del beneficio”.

3. Pretensiones

El demandante pretende que por medio de la acción de tutela le sean protegidos sus derechos fundamentales a la dignidad humana, de petición, a la igualdad y a la vivienda digna y, en consecuencia, se ordene al Ministerio accionado, la entrega del subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada destinado a la población desplazada con miras a garantizar la vivienda del accionante y de su grupo familiar.

4. Pruebas

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente:

* Copia de la petición presentada por el accionante el 30 de marzo de 2012, ante el Ministerio de Vivienda, en la que solicita la entrega inmediata del subsidio familiar de vivienda (folio 6 del cuaderno 2).

* Copia del acta de recepción de declaración extraproceso rendida por el señor José Elías Zapata Cadavid, el 28 de marzo de 2012, ante la Notaría Dieciséis de Medellín, en la que se

afirma que el accionante es desplazado del municipio de Saiza, Córdoba, desde hace aproximadamente 12 años y que es propietario de un inmueble ubicado en la ciudad de Medellín, el cual se encuentra en condiciones no aptas de habitabilidad (folio 8 del cuaderno 2).

* Copia de la respuesta emitida por la entidad demandada, de fecha 18 de abril de 2012, en la que se niega el subsidio solicitado (folios 13 y 14 del cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad accionada

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, el señor Germán Leonardo González Sarmiento, representante del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicitó que se denegara el amparo pretendido por el accionante, al considerar que la entidad no ha lesionado las garantías fundamentales invocadas y que se configuró la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Como fundamento de lo anterior, expresó que el Ministerio no es la entidad competente para conocer de las pretensiones formuladas, pues si bien es el ente rector de las políticas en materia habitacional, encargado de asignar o rechazar las solicitudes relativas a los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana y de inspeccionar, vigilar y controlar lo referente a la materia, es el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

Por último, solicitó que se oficiara tanto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como al Fondo Nacional de Vivienda, toda vez que éstas tienen a su cargo la ejecución de las políticas del Gobierno Nacional en lo referente a la ayuda humanitaria de emergencia y al subsidio familiar de vivienda urbana, respectivamente, para que, con base en el número de cédula del accionante, informen con mayor precisión acerca de los trámites que se han efectuado en los procesos de adjudicación de la ayuda humanitaria de emergencia y del subsidio solicitado.

II. DECISIÓN JUDICIAL

Mediante sentencia proferida el 17 de mayo de 2012, el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, negó el amparo pretendido por el señor Pedro María Flórez Serna, al considerar que la entidad accionada carece de competencia para asignar o rechazar el subsidio pretendido,

por cuanto dicha función le corresponde a FONVIVIENDA.

También sostuvo que es improcedente fallar contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, toda vez que este dio respuesta a la petición informando tanto la razón de la negativa del subsidio como el trámite a seguir por parte del accionante.

1. Pruebas solicitadas por la Corte

Mediante Auto del 29 de octubre de 2012, el Magistrado Sustanciador consideró que dentro del trámite cumplido en primera instancia por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, no se vinculó al proceso de tutela a FONVIVIENDA, no obstante que era indispensable su pronunciamiento. Igualmente, estimó que era necesario recaudar algunas pruebas, con el fin de verificar los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela de la referencia. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Ordenar que por conducto de la Secretaría General de esta Corporación, se ponga en conocimiento del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, el contenido de la demanda de tutela que obra en el expediente T-3.573.445, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, se pronuncie respecto de los hechos, las pretensiones y el problema jurídico que plantea la aludida acción de tutela.

SEGUNDO. Por Secretaría General, oficiar al señor Pedro María Flórez Serna para que, en el término de tres (3) días contados a partir de la notificación del presente auto, informe a esta Sala:

1. Si actualmente se encuentra laborando y, en caso afirmativo, indique quién es su empleador, cuál es el monto del salario devengado y bajo qué modalidad contractual o vinculación legal se halla. En caso contrario indique cuál es la fuente de sus ingresos y su monto.

2. Si tiene personas a cargo, indicando cuántos y quiénes?

3. Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, de dónde deriva sus ingresos económicos y si tiene alguna profesión, arte u oficio?

4. Cuáles son sus actuales condiciones económicas y las de su núcleo familiar?
5. Informe si se encuentra afiliado a alguna entidad de salud y en qué calidad: como cotizante o como beneficiario?
6. Si es dueño de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta derivada de ellos?

Adicionalmente, remita a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

TERCERO. Por Secretaría General OFÍCIESE al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ubicado en la Calle 7 No. 6-54 (Bogotá D.C.), para que en el término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación del presente auto, informe a este despacho si el señor Pedro María Flórez Serna se encuentra incluido en el RUPD, cuáles ayudas ha recibido y si se ha postulado para un subsidio de vivienda.”

Mediante escrito allegado a esta Corporación el 7 de noviembre de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por intermedio de la señora Viviana Roza Escandón, manifestó que se opone a las pretensiones, por cuanto el señor Flórez Serna no figura dentro de ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento correspondientes a las anualidades 2004 y 2007, denominadas “Desplazados arrendamiento, mejoramiento CSP y adquisición vivienda nueva o usada”, que realizó el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA. Añade que la condición actual del accionante es “No postulado”.

La Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, mediante escrito allegado a esta Corporación el 20 de noviembre de 2012, informó que revisado el Registro Único de Víctimas RUV, el señor Pedro María Flórez Serna se encuentra incluido junto con su núcleo familiar, integrado por su esposa, María Piedad Cañola de Flórez y sus hijos mayores de edad, Walter Flórez Cañola y Gloria Celene Flórez Cañola. De igual manera, indicó que revisado el aplicativo suministrado por las cajas de compensación familiar a nivel nacional, no se evidencia que el actor haya elevado solicitud tendiente a formalizar una postulación para ser beneficiario del subsidio de vivienda a través de tales entidades.

Por su parte, el accionante guardó silencio ante lo requerido.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida 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. Procedibilidad de la acción de tutela

2.1. Legitimación activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales.

En consonancia con la norma superior, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 establece lo siguiente:

“La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. (Subrayado por fuera del texto).

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.”

En esta oportunidad, la acción de tutela fue presentada por el señor Pedro María Gómez Serna, a nombre propio, razón por la cual está legitimado para actuar.

2.2. Legitimación pasiva

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, demandado, es una entidad de naturaleza pública, por tanto, de acuerdo con el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, está legitimada como parte pasiva, en la medida en que de ella se predica la vulneración de los derechos fundamentales en discusión.

3. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si la entidad demandada vulneró las garantías constitucionales a la dignidad humana, de petición, a la igualdad y a la vivienda digna del señor Pedro María Flórez Serna, al negarle la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada con fundamento en que no se encontraron datos de postulación de su núcleo familiar y que debía esperar una convocatoria de FONVIVIENDA.

Antes de abordar el caso concreto se realizará un análisis jurisprudencial de temas como: (i) protección especial de las personas en condición de desplazamiento, (ii) la acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado y (iii) el derecho fundamental a la vivienda digna en el caso de las personas desplazadas por la violencia. Subsidio de vivienda.

4. Protección especial de las personas en condición de desplazamiento

Las víctimas del desplazamiento forzado constituyen un segmento poblacional particularmente vulnerable, por cuanto han tenido que soportar cargas injustas al haber sido obligados a migrar dentro del territorio nacional intempestivamente, dejando atrás su entorno habitual, por amenazas provenientes de los grupos armados al margen de la ley, en contra de su vida, integridad personal, seguridad y libertad, debido al conflicto interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias que alteran el orden público.

Al encontrarse la población desplazada ante la vulneración permanente y pluriofensiva de sus garantías fundamentales y en una circunstancia de marcada diferencia frente al resto de la sociedad, las víctimas de este flagelo social ostentan la calidad de sujetos de especial

protección constitucional y, por ende, es deber del Estado atender sus necesidades de manera diligente.

De igual manera y debido a la incuestionable debilidad manifiesta en que se encuentran los desplazados, originada en la violencia que causa este fenómeno y agravada por las precarias condiciones socio-económicas, el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones ha enfatizado en la necesidad de adoptar medidas en aras de prevenir el desarraigo forzado y brindar atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica a las víctimas.

Al respecto, valga mencionar que en Sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional, catalogando al desplazamiento como una tragedia nacional, frente al cual las autoridades del Estado tienen el deber de impedirlo y, en caso de no poder lograrlo, al menos, de garantizar a las víctimas la atención necesaria para reconstruir sus vidas.

La dilucidada declaratoria se fundamentó, entre otros motivos, en el incremento de acciones de tutela impetradas por los desplazados a quienes se les negaba la atención humanitaria de emergencia, la grave crisis humanitaria y la vulneración permanente de sus derechos, la falta de recursos y de capacidad institucional para atender sus contingencias, la omisión de las autoridades en adoptar los correctivos orientados a mejorar el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y garantizar sus derechos y la participación de las entidades del Estado en las acciones y misiones que generan la transgresión de sus garantías.

Así mismo, la sentencia citada señaló que con miras a lograr un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más marginados de la población en la vida social, política y económica del país, es deber de las autoridades del Estado dar aplicación a la “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”.

Por lo anterior, la Corte precisó que para dar cumplimiento a dicha obligación, el Estado debe, por un lado, adoptar e implementar las políticas, programas o medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados y, al hacerlo, dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población y, por el otro, abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, exclusión o marginación que se pretende

corregir.

En ese orden de ideas, es pertinente afirmar que los desplazados cuentan con una serie de derechos mínimos que bajo ningún entendido pueden ser desatendidos por las autoridades, so pena de exponerlos a una vulneración adicional a su dignidad. Entre esas garantías se encuentran la vida, la dignidad, la integridad física, psicológica y moral, el derecho a la unidad familiar y al mínimo vital.

5. La acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado

Como es bien sabido, uno de los presupuestos para la procedencia del mecanismo tutelar es la subsidiariedad, requisito sine qua non pues la acción de amparo no procede ante la existencia de otro medio de defensa judicial idóneo y eficaz, salvo que se intente como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En reiterados pronunciamientos, la Corte Constitucional ha señalado que la situación de vulnerabilidad, exclusión, marginalidad e indefensión a la que se ven expuestos los desplazados, sumada a la violación masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales que se origina con ocasión de este flagelo social, implica que cuando las víctimas del desplazamiento acuden a la acción de tutela, en aras de reclamar sus garantías fundamentales, esta resulta procedente como mecanismo principal para su defensa, aun cuando no se hayan agotado los recursos de la vía gubernativa o no se haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa para controvertir los actos proferidos por las entidades.

En refuerzo de lo anterior, es pertinente recordar que las víctimas del desplazamiento gozan de la calidad de sujetos de especial protección, circunstancia que implica que el Estado se encuentra en la obligación de brindarles un trato preferente a través de las autoridades, el cual se materializa en la diligencia y celeridad en la atención a sus necesidades, pues resultaría desproporcionado exigirles el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para acudir a la acción de tutela.

6. El derecho fundamental a la vivienda digna en el caso de las personas desplazadas por la violencia. Subsidio de vivienda

El artículo 51 Superior consagra el derecho a la vivienda digna, estableciendo que es obligación del Estado otorgar las condiciones para que dicha garantía se haga efectiva, a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

Aunado a lo anterior, el derecho al acceso a una vivienda digna en el caso de las víctimas del desplazamiento forzado es de raigambre fundamental, toda vez que este se relaciona inescindiblemente con otras garantías que indudablemente gozan de dicho carácter.

Precisamente, por tal motivo la jurisprudencia constitucional ha sostenido que aun cuando el derecho en comento no se encuentra dentro de la categoría de fundamental en el Texto Superior, este es susceptible de protección a través del mecanismo tutelar en el caso de la población desplazada, dada la estrecha relación que su satisfacción guarda con otros de naturaleza iusfundamental, pues sin una vivienda digna es imposible la realización de otras garantías, tales como, la salud y el mínimo vital, por cuanto estas personas se han visto forzadas a abandonar sus viviendas y propiedades ubicadas en su lugar de origen, quedando expuestas a la imposibilidad de acceder a una habitación digna en los lugares a los que se trasladan.

Para la Corte, no cabe duda alguna que las víctimas del desplazamiento forzado requieren tener acceso a una vivienda digna en aras de conseguir la realización de derechos como el mínimo vital, la salud y la integridad física, por ende, la protección de tal garantía es posible mediante la acción de tutela.

Lo anterior se fundamenta en la circunstancia consistente en que los desplazados se ven obligados a abandonar involuntaria e intempestivamente sus comunidades, propiedades, hogares, empleos y tierras en su lugar de origen o lugares habituales de residencia y a exponerse a condiciones inadecuadas de alojamiento, marginación, discriminación y carencia de empleo cuando arriban a las nuevas poblaciones, lo cual implica la afectación de múltiples derechos fundamentales, entre ellos, el acceso a una vivienda digna.

Así las cosas, en Sentencia T-177 de 2010, la Corte Constitucional señaló tres criterios tendientes a la protección de la garantía a la vivienda digna de este grupo poblacional.

El primero de ellos consiste en que con miras a que las entidades que integran el Sistema

Nacional de Atención a la Población Desplazada garanticen la vivienda y el alojamiento básico inmediatamente a la ocurrencia del desplazamiento y que suministren albergue hasta que obtengan una solución de vivienda digna, la Corte ha exigido (i) la entrega inmediata de la ayuda humanitaria de emergencia, en sus componentes alojamiento transitorio y elementos necesarios para el mismo; (ii) la obligación de las autoridades a brindar alojamiento inmediato a las personas que lleguen a un municipio como consecuencia del desplazamiento masivo y; (iii) permitir a los desplazados permanecer en los inmuebles donde han sido albergados hasta tanto las entidades territoriales y el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada garanticen otras soluciones de vivienda.

El segundo criterio se refiere a que la Corte, con la finalidad de evitar que el proceso surtido ante las entidades competentes para adquirir una solución de vivienda en aras de lograr el restablecimiento económico no desconozca alguna garantía de índole fundamental, especialmente, los derechos a la igualdad, de petición, participación y debido proceso, ha ordenado a las entidades correspondientes (i) responder concretamente sobre cuáles son las posibilidades de acceso a programas o subsidios de vivienda en los casos en que los peticionarios soliciten la inclusión en programas de restablecimiento socioeconómico; (ii) orientar a los desplazados en el acceso a la oferta de vivienda; (iii) responder oportunamente a los postulantes a las convocatorias a los subsidios de vivienda y; (iv) abstenerse de exigir requisitos adicionales a los señalados en la ley para adjudicar los subsidios a los accionantes.

El tercer criterio destaca el hecho de que la normatividad relativa a las condiciones de acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propia para la población desplazada se debe aplicar conforme al principio de interpretación favorable de las normas, teniendo en cuenta el estatus de sujetos de especial protección constitucional de los desplazados. Para el efecto, la Corte ha ordenado la revocatoria de actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a núcleos familiares de desplazados con fundamento en razones meramente formales, olvidando que son acreedores de un trato diferencial.

En igual sentido, la ley señala que frente al derecho a una vivienda digna, las autoridades tienen la obligación de reubicar a las personas desplazadas que se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; brindarles soluciones de vivienda temporal y facilitarles

el acceso a otras soluciones de vivienda de carácter permanente; brindar atención acerca de los procedimientos para el acceso a los programas; diseñar planes y programas de vivienda y eliminar los obstáculos que imposibilitan el acceso a los programas de asistencia social del Estado.

Por consiguiente, el Estado ha creado subsidios para adquisición de vivienda en pro de la población desplazada con la finalidad de garantizar el derecho en comento, ayudas que se encuentran sometidas a regulaciones legales y administrativas que las autoridades públicas deben interpretar bajo la luz de los principios de interpretación favorable de las normas, los principios rectores del desplazamiento forzado, el principio de favorabilidad y de buena fe y el derecho de la confianza legítima y la prevalencia del derecho sustancial.

En armonía con lo anterior, es viable afirmar que sobre el Estado recae la obligación de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda y, por tal motivo, debe implementar medidas como la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas de financiación y formas para la ejecución de tales programas, tal como lo ordena el Texto Superior.

En aras de dar cumplimiento a este deber estatal, el Congreso de la República expidió la Ley 3 de 1991, a través de la cual creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, cuyo propósito es la coordinación, planeación y ejecución de las actividades que las entidades públicas y privadas encargadas de la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social.

Valga mencionar que la referida ley también creó el subsidio familiar de vivienda destinado a hogares que no cuenten con los medios económicos para obtener o mejorar la vivienda, el cual constituye una herramienta con la que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de bajos recursos tengan acceso a una vivienda en condiciones dignas. Dicha ayuda ha sido regulada parcialmente en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y en el Decreto 951 de 2011.

Conforme a la citada ley, el subsidio en mención es un aporte estatal en dinero o en especie, concedido por una sola vez al beneficiario, con la finalidad de brindarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre y cuando cumpla con los requisitos señalados en la ley.

En igual sentido, el artículo 2 del Decreto 951 de 2011 dispuso que la asignación de los subsidios en áreas urbanas correspondía al INURBE y en áreas rurales al Banco Agrario, situación que se modificó, toda vez que la primera entidad entró en liquidación por mandato del Decreto 554 de 2003.

Así las cosas, el Decreto Ley 555 de 2003 encargó al Fondo Nacional de Vivienda asumir las funciones que desempeñaba el INURBE. Dicho Fondo es una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera.

A su vez, el artículo 5° del Decreto 2190 de 2009 estableció que es función de FONVIVIENDA otorgar el subsidio nacional vivienda urbana con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación y por medio de las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran.

Con el fin de acceder al subsidio en estudio, el artículo 3° del Decreto 951 de 2001, señala los requisitos que debe acreditar la familia solicitante, los cuales son: (i) 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; (ii) que se encuentren registrados ante el Registro Único de Víctimas.

Una vez cumplido lo anterior, el hogar desplazado debe postularse ante FONVIVIENDA dentro de las fechas señaladas por la entidad para convocatorias. Igualmente, esta entidad se encargará de asignar los subsidios con fundamento en criterios objetivos de postulación y puntajes, conforme la disponibilidad presupuestal de la convocatoria.

Conforme a la ley mencionada, el subsidio familiar de vivienda “es un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3 de 1991 y aquellas que la modifique o adicionen”.

Finalmente, resulta imperioso precisar que conforme a la jurisprudencia constitucional, en la asignación de subsidios de vivienda todos los desplazados merecen un trato igual por parte

de las autoridades, lo que conduce a que FONVIVIENDA debe entregar las ayudas en atención a la calificación obtenida por los hogares postulados.

A pesar de lo anterior, 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 especialísimas, requieren un tratamiento especial, ya que se trata de sujetos acreedores de protección constitucional reforzada con ocasión a condiciones de debilidad, sumadas al desplazamiento.

Al respecto, valga traer a colación lo manifestado por la Corte en Sentencia T-919 de 2006:

“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”.

7. Caso concreto

Como quedó expuesto, el señor Pedro María Flórez Serna solicita la protección de sus garantías constitucionales a la dignidad humana, a la igualdad y a la vivienda digna, las cuales considera vulneradas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al negarle la asignación del subsidio de vivienda.

Con fundamento en lo anterior, solicita se ordene a la cartera ministerial mencionada la entrega del subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada destinado a la población desplazada, con miras a garantizar los derechos fundamentales en comento y los de su núcleo familiar.

El actor, quien actualmente frisa los 83 años de edad, es desplazado del municipio de Saiza, Córdoba, desde el año 2008, junto con su esposa de 72 años y sus dos hijos mayores de edad.

Con ocasión de lo anterior y debido a que los grupos al margen de la ley los despojaron violenta e intempestivamente de su lugar de residencia habitual, se vio obligado a huir con su núcleo familiar a la ciudad de Medellín, lugar en donde actualmente residen sin recursos económicos que les permita vivir en condiciones dignas.

Por consiguiente, el 30 de abril de 2012, solicitó a la entidad accionada la asignación del subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada destinado a la población desplazada, ante lo cual el Ministerio manifestó que al no encontrarse datos de postulación del núcleo familiar del peticionario, la solicitud es improcedente y, por ende, debe esperar a que FONVIVIENDA realice una nueva convocatoria.

Así las cosas, impetró acción de tutela al considerar que la postulación referida es inoperante, por cuanto afirma que hay familias desplazadas por la violencia que hace más de cinco años se encuentran esperando y hasta la fecha no se les ha brindado una solución a su situación. Además, indica que a pesar de ser víctima del desplazamiento forzado por la violencia, desde hace más de cuatro años, hasta el momento no tiene conocimiento alguno acerca del beneficio.

Frente a lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante escrito remitido a esta Corporación, expresó su oposición a las pretensiones, toda vez que el accionante no se postuló a las convocatorias para desplazados realizadas en los años 2004 y 2007.

Del mismo modo, la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, manifestó que revisado el Registro Único de Víctimas RUV, el señor Pedro María Flórez Serna se encuentra incluido en éste junto con su núcleo familiar, integrado por su esposa, María Piedad Cañola de Flórez y sus hijos mayores de edad, Walter Flórez Cañola y

Gloria Celene Flórez Cañola y que del contenido del aplicativo suministrado por las cajas de compensación familiar, a nivel nacional, se concluye que el actor no ha elevado solicitud de postulación para ser beneficiario del subsidio de vivienda a través de tales entidades.

En ese orden de ideas y debido a que el núcleo familiar del peticionario no se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional que justifique una atención diferencial frente a las demás víctimas del desplazamiento forzado, el Fondo Nacional de Vivienda no tiene la obligación de atender prioritariamente su solicitud, máxime si se tiene en cuenta que conforme con lo expresado en la petición presentada por el accionante ante el Ministerio demandado el 30 de marzo de 2012 y que reposa en el expediente, el subsidio del que pretende hacerse acreedor tiene como finalidad el mejoramiento de la vivienda donde actualmente reside, lo que significa que cuenta con un lugar para vivir, el cual aun cuando puede que no se encuentre en las mejores condiciones de habitabilidad, configura una ventaja frente al resto de la población desplazada, pues como es bien sabido, gran parte de este segmento poblacional ni siquiera cuenta con un lugar de habitación.

Sumado a lo anterior, es de tener en cuenta que el accionante no se ha postulado ante las convocatorias realizadas por FONVIVIENDA, es decir, no ha agotado los mecanismos ni el procedimiento idóneo y eficaz que tiene a su disposición para lograr el restablecimiento de las garantías que considera vulneradas. Además, es padre de dos hijos mayores de edad quienes se encuentran en plena capacidad laboral, lo cual es de presumirse pues el demandante no manifestó ni allegó prueba alguna que permita establecer lo contrario. Nada indica entonces que el grupo familiar o algunos de sus miembros estén ante la inminencia de un perjuicio irremediable.

Como colofón de lo adverbado, la Sala concluye que, en el presente caso, la acción de tutela no resulta viable, por tanto, la decisión impartida por el juez de instancia deberá confirmarse en esta sede de revisión.

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 el 17 de mayo de 2012, por el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, mediante la cual se negó el amparo solicitado por el señor Pedro María Flórez Serna, respecto de la pretensión referente a la asignación de un subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada, destinado a la población desplazada.

SEGUNDO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con aclaración de voto

NILSON ELÍAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

ACLARACIÓN DE VOTO DEL GISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-1028/12

Referencia: Sentencia T-1028 de 2012

Aclaración de voto a la acción de tutela interpuesta por Pedro María Flórez Serna contra el

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Con el acostumbrado respeto por las decisiones que toma esta corporación, a continuación presento los argumentos que me llevan a aclarar el voto respecto de la sentencia de la referencia. Para ello, se iniciará con la presentación del caso, enseguida se reseñarán los fundamentos de la decisión y, finalmente, se expondrán las razones de la aclaración:

1. Presentación del caso

En esta oportunidad la Sala de Revisión analizó la acción de tutela instaurada por una pareja de desplazados de avanzada edad, que reclamaban la protección de sus derechos fundamentales a la dignidad humana, igualdad y vivienda digna; vulnerados a su juicio, por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. 1

Para aquel entonces, los accionantes de 83 y 72 años de edad, manifestaban:

i. que habían elevado un derecho de petición ante el Ministerio accionado, requiriendo la asignación de un subsidio de vivienda usada; y, (ii) que su solicitud había sido resuelta de manera negativa, según la entidad demandada, porque nunca se habían postulado a las convocatorias de FONVIVIENDA.

El debate de la solicitud de amparo se centró básicamente en la respuesta desfavorable brindada por la entidad accionada, que a juicio de los peticionarios, cercenaba sus derechos fundamentales. 2

En única instancia el Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín, negó la petición de amparo indicando que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, carecía de competencia para asignar o rechazar el subsidio pretendido y que en su momento había dado contestación en debida forma al derecho de petición. Dicha posición fue confirmada por esta Sala de

Revisión.

2. Reseña de los fundamentos de la decisión

Los argumentos conforme a los cuales la Sala confirma la decisión de única instancia y por ende, determina que no hay lugar a la protección invocada, son los siguientes:

(i). En la sentencia se manifestó que al observar la información dispuesta en el Registro Único de Víctimas RUV, se había verificado que dentro del núcleo familiar del peticionario y su esposa, se encontraban incluidos dos hijos mayores de edad, de los cuales se presumía la capacidad laboral. (Esto se afirma en la sentencia, pero ni está comprobado en el expediente, ni fue expresado por los accionantes).

(ii). De otra parte, la ponencia precisó que al examinar el contenido del aplicativo suministrado por las cajas de compensación familiar a nivel nacional, se había constatado que los peticionarios no habían estado postulados a las convocatorias de vivienda y que, en ese orden de ideas, el grupo familiar de los accionantes no demostraba estar inmerso en una circunstancia excepcional que justificara atención diferencial y prioritaria en comparación con las demás víctimas del desplazamiento forzado.

(iii). Finalmente, en la decisión se indicó que era imposible proteger a esta familia de desplazados, en razón a que nunca agotaron los mecanismos y procedimientos que tenían a su disposición para lograr el restablecimiento de las garantías que consideraran vulneradas.³

3. Exposición concreta de las razones por las que se aclara el voto:

Debo manifestar que, aunque comparto el sentido de la decisión en lo referente a que no es posible asignar mediante acción de tutela a los peticionarios el subsidio pretendido, debido a que no se postularon a las convocatorias de FONVIVIENDA, ni agotaron el procedimiento previo para acceder a los subsidios de vivienda; considero que en el presente asunto se debió, por lo menos, haber ordenado un acompañamiento a los accionantes, encaminado a orientarlos sobre como inscribirse y acceder a los programas de beneficios para la población desplazada. Ello con el objeto de facilitar su acceso a derechos como el de la vida y vivienda digna y habitable, atendiendo a que son personas de 83 y 72 años de edad, en situación de

desplazamiento forzado y sin recursos económicos. Lo anterior con fundamento en las razones que paso a exponer:

* De acuerdo con la ponencia, los peticionarios no se encuentran en una “circunstancia excepcional que justifique una atención diferencial frente a las demás víctimas del desplazamiento forzado”; sin embargo, desde mi punto de vista, contrario a lo expresado en la decisión, por las características de los peticionarios⁴ no es acertada dicha afirmación.

Por el contrario, considero que el señor Flórez Serna y su esposa están inmersos en una situación de tal vulnerabilidad, que el caso ameritaba, por lo menos, que se hubiesen ordenado algunas medidas tendientes a garantizar el acceso a la información sobre las políticas de vivienda existentes a nivel municipal, regional, y nacional. Esto en atención a que, aunque los peticionarios cuentan con un lugar de habitación en la ciudad de Medellín, de acuerdo con las pruebas obrantes en el expediente⁵, dicha vivienda no se encuentra en las condiciones adecuadas para que esta familia lleve una vida en condiciones dignas.

* Así mismo, difiero de lo expresado en el fallo en lo referente a la capacidad laboral de los hijos de los peticionarios. De acuerdo con la ponencia, lo que se infiere del hecho de estar incluidos en el sistema como mayores de edad, es que tienen capacidad laboral; sin embargo, al examinar detenidamente el proceso, lo que se observa es que no existe certeza de si los hijos viven o no con el señor Flórez Serna y su esposa, si están socio-económicamente estables y si están suministrándoles apoyo económico.

De manera que como lo mencioné inicialmente, aunque no es viable asignar un subsidio de vivienda mediante acción de tutela, cuando previamente se ha omitido la inscripción y el proceso de selección en las convocatorias; es lógico que en casos en los que se evidencia una situación como la de los peticionarios, en la que a mi juicio, no se ha desvirtuado la situación de vulnerabilidad alegada conforme al principio de presunción de veracidad, se debe brindar, al menos, un acompañamiento a estas personas con el objeto de orientarlos en la consecución de los subsidios, sin que situaciones como la de tener hijos mayores de edad, o una vivienda en pésimas condiciones, sea óbice para dejarlos desprotegidos.

En los anteriores términos aclaro el voto respecto de los fundamentos de la presente

decisión.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

1 El señor Pedro María Flórez Serna de 83 años, su esposa de 72 y sus dos hijos, fueron víctimas del desplazamiento forzado en el año 2008, cuando se vieron en la obligación de huir del municipio de de Saiza (Córdoba) a causa del hostigamiento de grupos irregulares en la zona. Establecieron su domicilio en la ciudad de Medellín, en donde cuentan con una vivienda en pésimas condiciones de habitabilidad, de acuerdo con las pruebas allegadas al proceso.

2 De acuerdo con los presupuestos fácticos expuestos en la sentencia, (i) el 30 de abril de 2012 el señor Pedro María Flórez Serna presentó un derecho de petición ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicitando la asignación de un subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda usada; (ii) el Ministerio le dio contestación mediante escrito del 18 de abril del mismo año, precisándole al peticionario que para poder acceder a dicha ayuda, era indispensable que se postulara cuando FONVIVIENDA realizara una nueva convocatoria. Es por ello que los accionantes en aras de obtener el subsidio de vivienda, acuden mediante acción de tutela.

3 Para mayor claridad sobre los argumentos reseñados, a continuación se transcriben los fundamentos más relevantes: “Del mismo modo, la Directora General de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, manifestó que revisado el Registro Único de Víctimas RUV, el señor Pedro María Flórez Serna se encuentra incluido en éste junto con su núcleo familiar, integrado por su esposa, María Piedad Cañola de Flórez y sus hijos mayores de edad, Walter Flórez Cañola y Gloria Celene Flórez Cañola y que del contenido del aplicativo suministrado por las cajas de compensación familiar, a nivel nacional, se concluye que el actor no ha elevado solicitud de postulación para ser beneficiario del subsidio de vivienda a través de tales entidades. // En ese orden de ideas y debido a que el núcleo familiar del peticionario no se encuentra inmerso en una circunstancia excepcional que justifique una atención diferencial frente a las demás víctimas del desplazamiento forzado, el

Fondo Nacional de Vivienda no tiene la obligación de atender prioritariamente su solicitud, máxime si se tiene en cuenta que conforme con lo expresado en la petición presentada por el accionante ante el Ministerio demandado el 30 de marzo de 2012 y que reposa en el expediente, el subsidio del que pretende hacerse acreedor tiene como finalidad el mejoramiento de la vivienda donde actualmente reside, lo que significa que cuenta con un lugar para vivir, el cual aun cuando puede que no se encuentre en las mejores condiciones de habitabilidad, configura una ventaja frente al resto de la población desplazada, pues como es bien sabido, gran parte de este segmento poblacional ni siquiera cuenta con un lugar de habitación.// Sumado a lo anterior, es de tener en cuenta que el accionante no se ha postulado ante las convocatorias realizadas por FONVIVIENDA, es decir, no ha agotado los mecanismos ni el procedimiento idóneo y eficaz que tiene a su disposición para lograr el restablecimiento de las garantías que considera vulneradas. Además, es padre de dos hijos mayores de edad quienes se encuentran en plena capacidad laboral, lo cual es de presumirse pues el demandante no manifestó ni allegó prueba alguna que permita establecer lo contrario. Nada indica entonces que el grupo familiar o algunos de sus miembros estén ante la inminencia de un perjuicio irremediable. // Como colofón de lo adverado, la Sala concluye que, en el presente caso, la acción de tutela no resulta viable, por tanto, la decisión impartida por el juez de instancia deberá confirmarse en esta sede de revisión.”

4 Es decir, son (i) personas de la tercera edad, (ii) en situación de desplazamiento forzado, y (iii) sin recursos económicos.

5 Declaración extrajuicio referenciada en el acápite de pruebas.