

T-191-13

Sentencia T-191/13

(Bogotá, D.C., abril 8)

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

PROTECCION ESPECIAL A POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

La Corte ha reiterado que las personas víctimas del desplazamiento “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.”

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones correlativas de las autoridades públicas para la asignación del subsidio familiar de vivienda

La Corte Constitucional ha reseñado que una vez sean definidas las políticas públicas relativas a la vivienda digna, “las garantías jurídicamente reconocidas adquieren un carácter de ius fundamental,” por lo cual, las autoridades administrativas deben actuar con diligencia en aras de garantizar el ejercicio, sin injerencias arbitrarias y eficazmente, al derecho a la vivienda digna, así, “una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente.”

Para acceder al subsidio de vivienda, el artículo 3 del Decreto 951 de 2001 consagra que el hogar postulante debe cumplir con dos condiciones: i) estar conformado por personas en condiciones de desplazamiento forzado, en los términos enunciados en el artículo 32 de la

Ley 387 de 1997, ii) estar registrados en el Registro Único de Población Desplazada. Posteriormente, la familia desplazada debe presentar la postulación al subsidio, una vez las entidades otorgantes, hayan abierto las convocatorias, por medio de acto administrativo. A su turno, la entidad otorgante verificará la información suministrada por el hogar, asignando un puntaje de calificación de las postulaciones y, asignando los subsidios teniendo en cuenta: i) la modalidad de solución de vivienda, ii) el número de miembros del hogar, iii) que los miembros de la familia postulantes sean: indígenas, población afrodescendiente, mujeres cabeza de familia, hogares con una persona discapacitada o familias conformadas por un mayor de 65 años. iv) tiempo del desplazamiento, v) la vinculación a un plan de acción zonal. Acto seguido, la entidad otorgante procederá a realizar la asignación de los subsidios de acuerdo con los criterios objetivos de postulación y puntajes obtenidos, y además, con la disponibilidad presupuestal de la convocatoria.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por Fonvivienda al no hacer efectivo el desembolso del subsidio familiar de vivienda de la accionante quien realizó la solicitud con los requisitos exigidos dentro del término de la vigencia

La Sala advierte que el problema que se presentó con el desembolso del subsidio familiar de vivienda asignado a la accionante, se deriva de un problema de carácter operativo, respecto del medio por el cual se iba hacer efectivo el pago de este beneficio, y no del incumplimiento de los requisitos o documentos que le exigía Fonvivienda a la accionante para hacer efectivo del desembolso. En ese sentido, es evidente que este problema operativo se convirtió en una barrera administrativa que le impidió a la accionante y a su hija menor, la materialización de su derecho fundamental a la vivienda digna, situación que no puede permitirse en un Estado Social de Derecho, en tratándose de personas víctimas del desplazamiento forzado, cuyo único sustento y amparo proviene de la ayuda económica que asigna el Estado, en consideración a las condiciones de vulnerabilidad manifiesta que enfrenta este grupo marginado de la población. De esta forma, recuerda la Sala que la obligación del Estado consiste en evitar que perduren las condiciones de vulnerabilidad a las que se ve sometida la población desplazada, garantizando que las autoridades administrativas responsables de asistir las necesidades de vivienda, actúen con diligencia, sin injerencias arbitrarias y eficazmente conforme a los principios de la Constitución y las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido el derecho a la

vivienda, como un derecho fundamental cuando la persona que invoca su satisfacción y amparo, goza de especial protección constitucional por encontrarse en situación de desplazamiento.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda desembolsar subsidio familiar de vivienda sin barreras administrativas a la accionante quien es madre cabeza de familia con hija menor de edad

Referencia: expediente T-3.723.476

Fallos de tutela objeto revisión: sentencia de octubre 30 de 2012 de la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva, que confirmó a su vez, la sentencia de septiembre 21 de 2012 del Juzgado Cuarto de Familia de Neiva, que negó el amparo invocado.

Accionante: Hilda Marina Espinilla.

Accionados: Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Luís Guillermo Guerrero Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Magistrado sustanciador: MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda de tutela[1].

1.1. Derechos fundamentales invocados. Derecho a la vivienda digna.

1.2. Conducta que causa la vulneración. La entidad accionada se niega a desembolsar el subsidio de vivienda para desplazados, del cual es beneficiaria la accionante.

1.3. Pretensión. Ordenar a la entidad accionada que efectuó el desembolso del subsidio familiar de vivienda urbana para desplazados a favor de la accionante.

1.2. Fundamentos de la pretensión:

1.2.1. Manifiesta la accionante que es madre cabeza de familia en situación de desplazamiento y que reside en Yaguará (Huila), con su núcleo familiar compuesto por su hija menor Yaqueline Sepúlveda Espinilla[2].

1.2.2. La accionante fue beneficiada con la asignación de un subsidio familiar de vivienda, por parte de Fonvivienda, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada dentro de la convocatoria de desplazados del año 2007, cuando se postuló ante la Caja de Compensación Familiar Campesina.

1.2.3. Mediante la Resolución No.1470 de diciembre 30 de 2010, Fonvivienda le asignó a la accionante un subsidio de vivienda, por la suma de \$15.450.000, con plazo de seis (6) meses para su aplicación, contados a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de publicación de la resolución de asignación en el Diario Oficial.

1.2.4. El 7 de julio de 2011 la peticionaria presentó derecho de petición a la entidad accionada, solicitando la prorroga para la aplicación del subsidio familiar de vivienda con el cual fue beneficiada, argumentando que “no ha sido posible aplicar este subsidio porque no existe en el municipio un programa de vivienda de interés social donde beneficie a la población desplazada (...)”[3]. En respuesta a dicha solicitud, la entidad accionada mediante comunicación del 18 de julio de 2011 informó a la peticionaria que la vigencia de los subsidios familiares de vivienda, que fueron otorgados por Fonvivienda, fue ampliada hasta el 30 de septiembre de 2011, mediante Resolución No.1370 del 30 de junio de 2011.[4]

1.2.5. Refiere la accionante que en diciembre de 2011 logró conseguir una casa que cumpliera con los requisitos exigidos para hacer efectivo el subsidio[5]. Asimismo, indica que estaba en lista inhibitoria en el Banco Agrario por un crédito que había hecho cuando tenía la finca en Algeciras, pero dicha situación fue solucionada en marzo de 2012[6].

1.2.6. En ese orden, señala la accionante que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante oficio del 14 de mayo de 2012, le comunicó en respuesta a su derecho de petición que, una vez consultado el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda de la entidad, el estado actual del subsidio de vivienda requerido es “Apto con subsidio vencido”, razón por la cual Fonvivienda estudia la posibilidad de pago del subsidio como vigencia expirada.[7] Una vez finalice esta gestión, el Ministerio de Vivienda se pronunciaría

sobre el medio de pago que utilizaría para el desembolso del subsidio.

1.2.7. Finalmente, alega la accionante que actualmente, Fonvivienda no ha efectuado el desembolso del subsidio requerido, a pesar de que cumple con todos los requisitos que exige la ley. Dicha situación, en su criterio, amenaza el derecho a la vivienda digna, teniendo en cuenta que la compra de la casa la realizó bajo la condición de que el vendedor recibiría el pago del saldo faltante oportunamente, saldo que equivale al monto correspondiente del subsidio de vivienda. En consecuencia, presentó acción de tutela solicitando que se ordene a la entidad accionada que efectúe el desembolso del subsidio, con el fin de evitar que pierda su inmueble por los reclamos constantes que hace el vendedor, teniendo en cuenta que carece de los recursos económicos para pagar el saldo que le adeuda.

2. Respuesta de la entidad accionada.

2.1. Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda.

El apoderado especial de la entidad accionada reconoció que la accionante fue beneficiada con la asignación de un Subsidio Familiar de Vivienda, en la modalidad de Adquisición de Vivienda Nueva o Usada para Hogares no propietarios, dentro de la convocatoria Desplazados 2007. Por lo tanto, le fue asignado un subsidio mediante la Resolución No.1470 de 2010 por un valor de \$15.450.000. No obstante, señaló que la accionante no hizo uso del subsidio, por lo cual el estado actual de dicha postulación es: "Apto con subsidio vencido". Indica que dicho subsidio venció el 31 de diciembre de 2011.

En virtud de lo anterior, manifestó el apoderado judicial que: "a la fecha no existe ninguna posibilidad ni administrativa, ni presupuestal, para que la parte accionante tenga acceso al subsidio familiar de vivienda del cual fue beneficiaria por cuanto los recursos ya no se encuentran a disposición de la entidad que represento. Es decir, que al no haberse hecho efectivo el subsidio, este perdió su vigencia y no puede revivirse."[8]

Explica que en este caso, el hogar de la accionante tuvo a su disposición el subsidio por espacio de un año, con la oportunidad de realizar el cobro del mismo desde la fecha de su

asignación; sin embargo, a pesar de que el plazo inicial para hacer efectivo el subsidio fue ampliado a través de resoluciones expedidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio), la accionante no reclamó el subsidio, ocasionando que el 31 de diciembre de 2011 perdiera su vigencia.

En consecuencia, el subsidio que dejó vencer la parte accionante no puede revivirse ya que no se cobró contra escritura o por anticipado antes de la fecha definida, por lo que se denota que la accionante por su propia omisión dejó vencer el subsidio, lo cual ella sabía que podía ocurrir y aún así aceptó las condiciones de la postulación[9]. Con base en lo anterior, la accionada solicitó al juez de tutela decretar la improcedencia de esta acción constitucional. No obstante, indicó que esta situación no inhabilita al hogar de la peticionaria para postularse en futuras convocatorias para asignación de subsidios familiares de vivienda que realice Fonvivienda.

3. Decisión de tutela objeto de revisión:

3.1. Sentencia de Primera Instancia del Juzgado Cuarto de Familia de Neiva (Huila) de septiembre 21 de 2012.

El a quo denegó la tutela del derecho a la vivienda digna, argumentando que la accionante tenía pleno conocimiento del tiempo legal disponible para que Fonvivienda hiciera el desembolso del subsidio, pero aún así no lo hizo efectivo. Esta omisión dio lugar a la pérdida de la vigencia del subsidio, el cual estuvo en vigor conforme al artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, por 6 meses calendario, prorrogados automáticamente por una sola vez y por un tiempo igual al inicial, sin que la accionante hiciera efectivo ese beneficio económico.

3.2. Impugnación.

La accionante impugnó la decisión de primera instancia, basada en los mismos argumentos que sirvieron de motivación de la acción de tutela. Reiteró que es madre cabeza de familia y que a pesar de haber sido beneficiada con el subsidio de vivienda, la entidad demandada en la actualidad no ha efectuado el desembolso del subsidio. En ese orden, solicitó que sea revisado nuevamente el fallo de tutela, pero atendiendo a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la cual a través de la sentencia T-025 de 2004 y sus respectivos autos de seguimiento ha venido garantizando la protección efectiva de los derechos de la población

desplazada.

3.3. Sentencia de la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva (Huila) de octubre 30 de 2012.

Confirmó el fallo de tutela del juez de primera instancia, al considerar que la accionante tuvo a su disposición el subsidio de vivienda y no le dio uso a esos recursos, por lo que denota que la actora por su propia omisión dejó vencer este beneficio. Además, señaló que la actora reconoció en su declaración ante el juez de tutela que tenía conocimiento del tiempo legal disponible para que Fonvivienda le hiciera el giro del subsidio y aún así no acudió a cobrarlo, por lo tanto la acción de tutela resulta improcedente para revivir los términos fenecidos, que por negligencia propia dejó vencer, y más cuando habiendo vencido el primer plazo que tuvo para satisfacer los requisitos, este le fue prorrogado por otros 6 meses más, sin que igualmente, en forma oportuna asumiera la satisfacción de esos requisitos.

4. Pruebas decretadas y recaudadas por la Corte Constitucional.

4.1. Mediante Auto del veinte (21) de febrero de 2013, el Magistrado Sustanciador solicitó las siguientes pruebas:

4.1.1. Se requirió a la Alcaldía del Municipio de Yaguará - Huila, para que informara, allegando las respectivas certificaciones que así lo demuestren, si entre el 30 de diciembre de 2010 y el 31 de diciembre de 2011, se ofrecieron en el Municipio de Yaguará-Huila programas de vivienda de interés social para la población desplazada.

4.1.2. Se requirió a la Notaría Única de Yaguará-Huila, para que remitiera a esta Corporación copia auténtica de la Escritura Pública del contrato de compraventa No. 210 del 20 de diciembre de 2011, celebrado entre la señora Hilda Marina Espinilla, identificada con la cédula de ciudadanía número 55.111.561, y el señor Marco Tulio Leiva.

4.1.3. Se requirió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva, para que remitiera a esta Corporación copia auténtica de la matrícula inmobiliaria No. 200-213618, correspondiente al inmueble identificado con la nomenclatura: Carrera 9 No. 10 -25, ubicado en el Municipio de Yaguará-Huila, cuyo titular de dominio es la señora Hilda Marina

Espinilla, con cédula de ciudadanía 55.111.561.

4.1.4. Se requirió al Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda, para que informara si realizó el estudio sobre la posibilidad de pagar el subsidio de vivienda familiar, que fue asignado a la señora Hilda Marina Espinilla, CC 55.111.561, como vigencia expirada, y cuál fue el resultado de dicho trámite.

4.1.5. Se requirió a la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que informara cuál fue el resultado del estudio que realizó el Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda sobre la posibilidad de pagar el subsidio de vivienda familiar, que fue asignado a la señora Hilda Marina Espinilla, CC 55.111.561, como vigencia expirada; y asimismo, informara si este Ministerio ya se pronunció respecto del medio de pago que se utilizará para hacer el desembolso del subsidio.

4.2. Con ocasión de las pruebas solicitadas, los siguientes documentos fueron remitidos por la Secretaría General de la Corte Constitucional al despacho del Magistrado Sustanciador:

4.2.1. La Alcaldía del Municipio de Yaguará - Huila allegó certificado de que no se encontró documentación alguna en la cual se hayan realizado programas de vivienda de interés social para desplazados, durante el período comprendido entre el 30 de diciembre de 2010 y el 31 de diciembre de 2011. Certificado expedido por el contratista encargado del Fondo de Vivienda de Interés Social del Municipio de Yaguará.

4.2.2. La Notaria Encargada del Círculo de Yaguará-Huila allegó copias auténticas de la Escritura Pública del contrato de compraventa No. 210 del 20 de diciembre de 2011, celebrado entre la señora Hilda Marina Espinilla, y el señor Marco Tulio Leiva el 20 de diciembre de 2011. En la cláusula tercera, se pactó como precio o valor de la venta la suma de quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos moneda corriente (\$15.450.000) pagaderos en efectivo a la firma de la presente escritura pública. Agrega que el valor comercial del inmueble fue cubierto en su totalidad por medio del subsidio familiar de vivienda, otorgado por el Ministerio de Vivienda, mediante la Resolución No.1470 de 2010, por el valor de \$15.450.000.

4.2.3. La Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva remitió copia de la matrícula inmobiliaria No. 200-213618, correspondiente al inmueble identificado con la

nomenclatura: Carrera 9 No. 10 -25, ubicado en el Municipio de Yaguará-Huila, cuyo titular de dominio es la señora Hilda Marina Espinilla.

4.2.4. El Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda, en respuesta a los requerimientos hechos a esta entidad y a la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, allegó un oficio informando que está pendiente el estudio encaminado a determinar la viabilidad de pago por vigencia expirada del subsidio que le fue asignado a la accionante. Así mismo, indica que la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda, remitió respuesta en la que se informa que se procederá a dar trámite a la solicitud de pago del subsidio.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales mencionadas, con base en la Constitución Política -artículos 86 y 241.9- y lo desarrollado en el Decreto 2591 de 1991 -artículos 31 a 36.[10]

2. Procedencia de la demanda de tutela[11].

2.1. Alegación de afectación de derecho fundamental. La accionante alega que la entidad accionada vulneró el derecho a la vivienda digna.

2.2. Legitimación activa. La titular de los derechos que fueron presuntamente vulnerados con la actuación de la entidad demandada, presentó la demanda de tutela de forma directa, y a su vez en representación de su hija menor Yaqueline Sepúlveda Espinilla (C.P. art. 86º, Decreto 2591/91 art. 1º y art.10º).

2.3. Legitimación pasiva. La accionante interpone la solicitud de amparo en contra del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, Fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y está adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es decir, una entidad de carácter público contra el cual la acción de tutela es procedente (CP, art. 86º; D 2591/91, art. 5º).

2.4. Inmediatez. Es un requisito para la procedibilidad de la acción, el que ésta sea interpuesta en forma oportuna, es decir que se realice dentro de un plazo razonable[12], toda vez que busca la protección inmediata de los derechos fundamentales, frente a su vulneración o amenaza, debiéndose presentar de esta forma dentro de un ámbito temporal razonable desde la ocurrencia de la misma. En este caso, la demanda de tutela fue presentada[13] aproximadamente tres meses después de haberse informado a la accionante que Fonvivienda estudiaba la posibilidad de pago del subsidio como vigencia expirada[14], sin que a la fecha de la presentación de la solicitud de amparo, la entidad accionada hubiera resuelto algo sobre la entrega de dicho subsidio. Por lo tanto, la Sala considera que el término señalado es razonable para el ejercicio de la acción.

2.5. Subsidiariedad. La jurisprudencia constitucional ha señalado, en numerosas oportunidades, que la acción de tutela se configura como el mecanismo judicial apropiado para que mediante ella se solicite el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada. Esta Corte en la sentencia T-851 de 2011, reiteró las razones que justifican el ejercicio de la acción de tutela como mecanismo idóneo para la protección de los derechos de la población desplazada, así:

De una parte, la Constitución contiene una cláusula general de procedencia de la acción de tutela frente a entidades públicas. Atendiendo tal circunstancia y considerando que las responsabilidades más importantes en materia de atención a la población desplazada se encuentran asignadas a organismos estatales, la jurisprudencia de esta Corporación no ha impuesto restricciones significativas para determinar su procedencia.

En segundo lugar, resulta evidente que el impacto del desplazamiento en los derechos constitucionales de las personas afectadas por ese fenómeno resulta especialmente grave y, en esa medida, cabe afirmar que se trata de sujetos especialmente protegidos. Si ello es así, la acción de tutela debe resultar adecuada para canalizar los reclamos que sobre la base de normas de derecho fundamental formulan las personas afectadas por el desplazamiento. Esta razón se vincula, adicionalmente, con el hecho de que el desplazamiento implica la vulneración simultánea de derechos cuya no garantía puede afectar, se insiste, la satisfacción de las necesidades más elementales de las personas. De esta manera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el desplazamiento forzado propicia la vulneración, la exclusión y la marginación[15] y, en consecuencia,

justifica, una intervención constitucional reforzada.

Adicionalmente, en tercer lugar, la declaratoria de un estado de cosas inconstitucional en materia de atención a personas en situación de desplazamiento –que se produjo en la sentencia T-025 de 2004 y a la que le han seguido numerosas providencias orientadas a evaluar el avance en su superación- indica que se trata de un problema estructural que demanda la implementación de acciones complejas cuya ejecución se apoya en las diferentes disposiciones constitucionales que reconocen los derechos fundamentales[16]y, en particular, en el deber estatal de asegurar la efectividad de los derechos constitucionales. En hipótesis de dificultades estructurales importantes la acción de tutela se constituye en un valioso instrumento para afianzar los procesos de ajuste que han tenido, en la Corte Constitucional, un escenario de seguimiento y control. Esta condición hace que la acción de tutela se erija, además, en una de las formas más eficaces para avanzar en el cumplimiento de lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado la cláusula de erradicación de las injusticias presentes[17].

De esta forma, respecto de las solicitudes de amparo que eleven las personas en condición de desplazamiento, el juez de tutela debe hacer un análisis de procedencia flexible, que no imponga el cumplimiento de requisitos que, en situaciones diferentes, conducirían a declarar la improcedencia de esta acción.[18]

En consecuencia, en el caso concreto la Sala considera satisfecho el requisito de subsidiariedad, en la medida que la acción de tutela resulta procedente para determinar si el derecho fundamental de la accionante, en calidad de persona desplazada, fue vulnerado por la entidad accionada, más aún, cuando ésta última es la responsable del otorgamiento de subsidios de vivienda a personas que se encuentran en situación de desplazamiento.

3. Problema jurídico.

Determinar si Fonvivienda vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Hilda Marina Espinilla y de su hija menor, al negar el pago del subsidio familiar de vivienda, asignado por la misma entidad mediante la Resolución No.1470 de 2010, oponiendo razones administrativas y bajo el argumento que no hizo uso de ésta ayuda antes de que perdiera su vigencia, sin tener en cuenta que la accionante cumplió con los requisitos para acceder al pago y presentó los documentos requeridos para obtener el desembolso y pago

de ésta ayuda económica antes de que caducara su vigencia.

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

4.1.1. La Ley 387 de 1997 definió la condición de desplazado como: “toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.” Asimismo, consagró en cabeza de diferentes autoridades públicas, obligaciones de atención, protección y estabilización socioeconómica de la población desplazada.

Posteriormente, esta Corporación ante la verificación de violaciones masivas de derechos constitucionales de la población desplazada declaró un estado de cosas inconstitucionales, por medio de la sentencia T-025 de 2004, mencionó que las víctimas del desplazamiento forzado se encuentran en una condición de vulnerabilidad por la cual requieren que las autoridades competentes deben actuar con diligencia y celeridad[19] en aras de atender las necesidades básicas de la población, que se originan con ocasión del abandono de las comunidades de sus hogares, empleos y pertenencias.

4.1.2. En ese sentido, la Corte ha reiterado que las personas víctimas del desplazamiento “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[20]; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen[21]; 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[22]. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección

constitucional.”[23]

4.2. El derecho a la vivienda digna y las obligaciones correlativas de las autoridades públicas para la asignación del subsidio familiar de vivienda a la población desplazada.

4.2.1. El artículo 51 de la Constitución establece que “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.” Así las cosas, en cumplimiento de los deberes constitucionales y legales, las autoridades deben formular políticas públicas tendientes a la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, habitable, asequible y proveyendo seguridad jurídica de la tenencia, en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[24]. La Carta Política y los tratados de derechos humanos adoptados por Colombia en materia de protección de derechos económicos, sociales y culturales, incorporados al ordenamiento jurídico por medio del bloque de constitucionalidad, establecen un mandato de optimización al Estado, al cual se le impone la obligación de atender las necesidades de vivienda de la población en general.

4.2.2. Asimismo, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en ciertos casos, algunas facetas del derecho a la vivienda digna, alcanzan la categoría de derechos fundamentales subjetivos y no solamente se trata de un derecho de contenido prestacional. Lo anterior, ocurre en aquellos casos “en los cuales las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiera la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares.[25]”[26]

De esta manera, esta Corporación estableció las obligaciones en cabeza de las autoridades estatales en materia de acceso a vivienda digna, reiterando que en tratándose de personas víctimas del desplazamiento forzado, éste derecho debía ser considerado como fundamental, razón por la cual tienen el deber de:

“(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter

permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta - personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado(...).”[27]

Por lo tanto, el derecho a la vivienda digna tiene un carácter de derecho fundamental cuando se trata de la población desplazada, en primer lugar, respecto al contenido mínimo de protección, de acuerdo con el cual el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básico y digno a las personas que han sido víctimas del desplazamiento interno y, en segundo lugar, cuando existe conexidad entre la satisfacción del derecho a la vivienda y derechos de carácter fundamental, como la vida digna, la integridad física, el mínimo vital o la igualdad. Lo anterior, por cuanto la población desplazada debió abandonar sus viviendas y propiedades al salir apremiados de su lugar de origen, además de carecer de una forma de sostenimiento para proveerse una habitación en condiciones de dignidad.

4.2.3. Así las cosas, la jurisprudencia ha resaltado que los desplazados tienen derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, atendiendo al grado de debilidad, vulnerabilidad e indefensión de esta comunidad, debiendo ofrecer medios adecuados de protección legal para permitirles el acceso a un lugar de vivienda.[28]

4.2.4. Ahora bien, la legislación colombiana ha formulado políticas públicas para que la población desplazada y los sujetos menos favorecidos consigan apoyo para la consecución de una vivienda apropiada, creándose el Sistema de Vivienda de Interés Social, en el cual se consagró el subsidio familia, por medio del cual se puede materializar la obligación estatal de proveer soluciones de vivienda. Así, la Ley 3 de 1991 definió 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 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.”[29]

Igualmente, se estableció la obligación de otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a los hogares desplazados, de conformidad con el Decreto 951 de 2001, a cargo del Banco Agrario y de Fonvivienda, precisando que se suministrarían los subsidios a través de recursos del Presupuesto General de la Nación, y por las cajas de compensación familiar, por medio de las contribuciones parafiscales que administran[30].

4.2.5. De otra forma, señala el Decreto 951 de 2001, modificado por el Decreto 4911 de 2009, que las modalidades de subsidio familiar de vivienda para la población desplazada son: i) mejoramiento de vivienda, construcción de un sitio propio para quienes ostenten la calidad de propietarios de un suelo urbano, ii) adquisición de vivienda nueva o usada, iii) arrendamiento de vivienda, los últimos dos para hogares que no son propietarios[31].

También establece la legislación que los municipios, departamentos y organizaciones no gubernamentales pueden ejecutar programas de vivienda para la población desplazada, colaborando con recursos económicos, logísticos y físicos.

4.2.6. Así, para acceder al subsidio de vivienda, el artículo 3 del Decreto 951 de 2001 consagra que el hogar postulante debe cumplir con dos condiciones: i) estar conformado por personas en condiciones de desplazamiento forzado, en los términos enunciados en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, ii) estar registrados en el Registro Único de Población Desplazada. Posteriormente, la familia desplazada debe presentar la postulación al subsidio, una vez las entidades otorgantes, hayan abierto las convocatorias, por medio de acto administrativo. A su turno, la entidad otorgante verificará la información suministrada por el hogar,[32] asignando un puntaje de calificación de las postulaciones y, asignando los subsidios teniendo en cuenta: i) la modalidad de solución de vivienda, ii) el número de miembros del hogar, iii) que los miembros de la familia postulantes sean: indígenas, población afrodescendiente, mujeres cabeza de familia, hogares con una persona discapacitada o familias conformadas por un mayor de 65 años. iv) tiempo del desplazamiento, v) la vinculación a un plan de acción zonal.[33] Acto seguido, la entidad otorgante procederá a realizar la asignación de los subsidios de acuerdo con los criterios

objetivos de postulación y puntajes obtenidos, y además, con la disponibilidad presupuestal de la convocatoria.

Procedimiento que en el caso bajo estudio se surtió plenamente, dando como resultado la asignación del subsidio de vivienda a nombre de la accionante, mediante la Resolución 1470 del 30 de Diciembre de 2010, “Por la cual se asignan subsidios familiares de vivienda, correspondientes a recursos presupuestales para Población Desplazada”, expedida por el Viceministro de Vivienda y Desarrollo Territorial.

4.2.7. Superado lo anterior, la etapa subsiguiente consiste en hacer efectivo el desembolso del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social. Para ello, la entidad otorgante exige el cumplimiento de unas condiciones[34], dependiendo de la modalidad que en la que se vaya a aplicar el subsidio asignado, ya sea para: i) mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; ii) arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; iii) adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

A modo de ejemplo, el Decreto 951 de 2001 en su artículo noveno, señala que para el caso de la población desplazada, el subsidio de vivienda se podrá destinar a la adquisición de vivienda usada, siempre y cuando dicha solución no se encuentre localizada en zonas de riesgo, ni en áreas urbanas o rurales no legalizadas del respectivo municipio y se acredite la titularidad del derecho de dominio en cabeza del vendedor, mediante certificado de tradición y libertad en el que conste, además, que el bien se encuentra libre de cualquier gravamen o limitación a la propiedad.

Por tanto, el beneficiario que pretenda hacer efectivo el desembolso del subsidio de vivienda, además de acreditar el cumplimiento de las condiciones o requisitos que exige cada modalidad de aplicación del subsidio, lo deberá hacer dentro de un término específico. Por disposición legal la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, como en el caso de la población desplazada, será de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de la asignación.[35]

De todos modos, la misma norma prescribe[36] que para los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, cuyos beneficiarios a la fecha de su vencimiento

hayan suscrito promesa de compraventa de una vivienda ya construida, en proceso de construcción, o un contrato de construcción de vivienda en los casos de construcción en sitio propio, la vigencia del mismo tendrá una prórroga automática de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el beneficiario del subsidio remita a la entidad otorgante, antes del vencimiento del mismo, la respectiva copia auténtica de la promesa de compraventa o del contrato de construcción.[37] Sin desconocer que en todo caso, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional podrá ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.[38]

4.2.8. Posteriormente, de acuerdo con las instrucciones para hacer efectivo el desembolso del subsidio familiar de vivienda, el mismo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), informa a los beneficiarios, mediante el oficio de asignación del subsidio de vivienda, en que consiste la fase de legalización del subsidio. Etapa que se hará en dos pasos, así:

- i) Desembolso a la cuenta de ahorro programado a su nombre.
- ii) Para la movilización del subsidio familiar de vivienda desde la cuenta de ahorro programado, se acreditarán requisitos especiales para cada una de las modalidades de aplicación del subsidio, como es el caso de adquisición de vivienda usada[39], vivienda nueva o mejoramiento o construcción en sitio propio.

4.2.9. En ese orden de ideas, esta Corporación ha establecido que existen algunos factores particulares de vulnerabilidad, como son las personas desplazadas que se encuentran en condiciones especiales, por cuanto son madres cabeza de familia, discapacitados o de la tercera edad, que hacen más prioritaria la atención por parte de las entidades del Estado y, además, hace necesario la eliminación de barreras administrativas para hacer efectiva la garantía al derecho a la vivienda. Por lo tanto, dichos criterios diferenciadores justifican la adopción de acciones positivas en favor de los grupos especiales, en virtud del incumplimiento sistemático de obligaciones del Estado.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido, que cuando un hogar desplazado se encuentre en una situación excepcional, por cuanto además del desplazamiento padecido por la comunidad víctima de dicho acto, requieren de manera

urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para el subsidio de familia para el cual se postuló.

En conclusión, la Corte Constitucional ha reseñado que una vez sean definidas las políticas públicas relativas a la vivienda digna, “las garantías jurídicamente reconocidas adquieren un carácter de ius fundamental,”[40] por lo cual, las autoridades administrativas deben actuar con diligencia en aras de garantizar el ejercicio, sin injerencias arbitrarias y eficazmente, al derecho a la vivienda digna, así, “una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente.”[41]

5. Caso concreto.

En el presente caso, la señora Hilda Marina Espinilla, presentó demanda de tutela contra Fonvivienda, por la presunta vulneración de su derecho fundamental, y el de su hija menor Yaqueline Sepúlveda Espinilla, a la vivienda digna. Lo anterior, por la negativa de la entidad accionada de hacer efectivo el desembolso del subsidio familiar de vivienda que le fue asignado mediante la Resolución No.1470 del 30 de diciembre de 2010, por el valor de quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$15.450.000), bajo el único argumento de que, la accionante no hizo uso de ésta ayuda económica con anterioridad al vencimiento de la vigencia del subsidio (31 de diciembre de 2011).

Como consecuencia de lo expuesto y considerando que el derecho a la vivienda digna adopta un carácter fundamental, cuando la persona que reclama su amparo es víctima del desplazamiento forzado, como en el caso de la accionante y de su hija menor, la Sala procederá a revisar con base en las pruebas que reposan en el expediente, el trámite relacionado con la asignación y desembolso del subsidio. Procedimiento que fue realizado por la accionante ante las respectivas entidades, las cuales en virtud del contrato de encargo de gestión, celebrado con Fonvivienda son las responsables de atender de manera continúa los trámites para la postulación, asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda. Lo anterior, con el fin de determinar si la actuación de la entidad accionada vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna invocado por la tutelante.

En ese orden de ideas, de las pruebas allegadas al proceso de tutela en el trámite de las

instancias y en sede de revisión ante esta Corporación, se evidencia que el procedimiento desde la asignación del subsidio hasta la etapa de desembolso, se surtió de la siguiente forma:

- Mediante Resolución No.1470 del 30 de diciembre de 2010, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo –ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT- le asignó a la accionante un Subsidio Familiar de Vivienda (SFV) Urbana, por un valor de \$15.450.000.[42]

- El 7 de julio de 2011, la accionante elevó petición a la Directora Ejecutiva de Fonvivienda, solicitando la prórroga para la aplicación del subsidio familiar de vivienda urbana, argumentando que “no ha sido posible aplicar este subsidio porque no existe en el municipio un programa de vivienda de interés social donde beneficie a la población desplazada y la vivienda de búsqueda de vivienda usada a través del subsidio ha sido imposible, porque los valores superan el monto del respectivo subsidio.”[43]

- El 26 de septiembre de 2011, el MVCT informa a la accionante que se amplió la vigencia del subsidio hasta el 30 de septiembre de 2011.[44]

- Mediante comunicación del 1 de diciembre de 2011[45], el Ministerio mencionado, respondió un derecho de petición presentado por la señora Hilda Marina, en el cual la peticionaria le informaba a la entidad que se encontraba en Lista Inhibitoria del Banco Agrario, problema que no permitiría realizar el desembolso del subsidio. Al respecto la entidad contestó que por tratarse de un caso específico, ya que la accionante es la única mayor de edad dentro del hogar postulado al SFV, se había generado la orden para el pago directo al oferente en cheque. Por lo tanto, le indicaron que se acercara a la Caja de Compensación Familiar y llevara todos los documentos para proceder a efectuar el pago.[46]

- El 20 de diciembre de 2011, se otorgó en la Notaría Única del Circulo de Yagurá- Huila la Escritura Pública número 210, de la compraventa celebrada entre la señora Hilda Marina Espinilla (compradora) y el señor Marco Tulio Leiva Salazar (vendedor), sobre el bien inmueble ubicado en la carrera 9 No. 10-25 ubicada en el municipio de Yaguará- Huila, cuyo valor comercial (\$15.450.000) fue cubierto en su totalidad por el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Ministerio de Vivienda.[47]

- El 22 de diciembre de 2011, la Coordinadora de Hábitat e Infraestructura de la Caja de Compensación Familiar Campesina Comcaja, remitió a la Coordinadora de Subsidio Familiar de Vivienda de Comfamiliar- Huila, comunicación del MVCT, donde este último informa que por no poder abrir la cuenta CAP, por encontrarse la accionante en Lista Inhibitoria y al no existir otro miembro en el hogar mayor de edad, la accionante puede cobrar el subsidio y en su momento realizarán el pago con cheque directo al oferente.[48]

- El 29 de diciembre de 2011, la accionante radicó en la Caja de Compensación Comfamiliar del Huila, los documentos requeridos por Fonvivienda para el cobro del subsidio de vivienda.[49]

- El 31 de diciembre de 2011, venció la vigencia del subsidio asignado a la accionante, de acuerdo con la información suministrada por Fonvivienda en la contestación de la acción de tutela.[50]

- El 9 de febrero de 2012, la Subdirectora de Servicios Sociales de Comcaja, informa a la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, que la accionante radicó la solicitud de desembolso del subsidio familiar de vivienda asignado, sin el requisito de la legalización de la cuenta CAP, debido a que se encuentra en lista inhibitoria y no se pudo realizar el cambio de titular por no existir otro miembro en el hogar mayor de edad.[51]

- El 8 de marzo de 2013, Fonvivienda en respuesta al requerimiento hecho por el Magistrado sustanciador, informa que actualmente se sigue estudiando la viabilidad del pago del subsidio reclamado por la accionante, como vigencia expirada.[53]

De lo anterior, se tiene que en las etapas preliminares al desembolso del subsidio se presentó un problema respecto del medio por el cual se tenía que hacer efectivo el pago del subsidio. Problema que la accionante con anterioridad al vencimiento de la vigencia del subsidio (31 de diciembre de 2011), puso en conocimiento de las entidades que hacen parte del proceso de asignación y desembolso del subsidio (Cajas de compensación - Fonvivienda - Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), para que éstas hicieran las respectivas actuaciones.

Igualmente, se evidencia que antes de que perdiera vigencia el subsidio familiar de vivienda (31 de diciembre de 2011), la accionante adquirió el 20 de diciembre de 2011 el bien

inmueble de habitación, mediante contrato de compraventa celebrado con el señor Marco Tulio Leiva Salazar, por el valor total del subsidio que le fue asignado, es decir, por la suma de quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$15.450.000), según lo acordado en la cláusula tercera de la Escritura Pública del contrato de compraventa.[54] Asimismo, se observa que la accionante, siguiendo las instrucciones dadas por Fonvivienda, radicó el 29 de diciembre de 2011 ante la Caja de Compensación Comfamiliar, la totalidad de los documentos requeridos para hacer efectivo el desembolso de subsidio, es decir, antes de que expirara la vigencia.

Unido a lo anterior, llama la atención de la Sala, el hecho que la entidad accionada en la contestación de la acción de tutela sólo haya manifestado que la accionante, como beneficiaria del subsidio, no hizo uso del mismo dentro de la vigencia, y que por lo tanto “no existe ninguna posibilidad no administrativa ni presupuestal para que la parte accionante tenga acceso al subsidio familiar de vivienda del cual fue beneficiaria por cuanto los recursos no se encuentran a disposición de la entidad (...). Es decir, que al no haberse hecho efectivo el subsidio este perdió su vigencia y no puede revivirse”. Si bien Fonvivienda, en su defensa, reiteró en el escrito de contestación que la accionante no hizo uso del subsidio antes de que éste perdiera vigencia el 31 de diciembre de 2011, lo cierto es que esta entidad no precisó la fecha en el cual la señora Hilda Marina presentó la solicitud de pago, ni el momento en el cual cumplió con los requisitos para hacer efectivo el desembolso del subsidio, quedando entonces sin sustento su afirmación de que se hizo uso del subsidio de forma extemporánea. Además, las pruebas que certifican las actuaciones de las partes que intervinieron en las etapas previas al desembolso del subsidio (beneficiaria - entidad otorgante - entidad operadora), como se señaló anteriormente, demuestran que la beneficiaria del subsidio presentó la solicitud de cobro con los requisitos exigidos dentro del término de la vigencia.

Así, la Sala advierte que el problema que se presentó con el desembolso del subsidio familiar de vivienda asignado a la señora Hilda Marina, se deriva de un problema de carácter operativo, respecto del medio por el cual se iba hacer efectivo el pago de este beneficio, y no del incumplimiento de los requisitos o documentos que le exigía Fonvivienda a la accionante para hacer efectivo del desembolso. En ese sentido, es evidente que este problema operativo se convirtió en una barrera administrativa que le impidió a la accionante y a su hija menor, la materialización de su derecho fundamental a la vivienda

digna, situación que no puede permitirse en un Estado Social de Derecho, en tratándose de personas víctimas del desplazamiento forzado, cuyo único sustento y amparo proviene de la ayuda económica que asigna el Estado, en consideración a las condiciones de vulnerabilidad manifiesta que enfrenta este grupo marginado de la población.

De esta forma, recuerda la Sala que la obligación del Estado consiste en evitar que perduren las condiciones de vulnerabilidad a las que se ve sometida la población desplazada, garantizando que las autoridades administrativas responsables de asistir las necesidades de vivienda, actúen con diligencia, sin injerencias arbitrarias y eficazmente conforme a los principios de la Constitución y las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido el derecho a la vivienda, como un derecho fundamental cuando la persona que invoca su satisfacción y amparo, goza de especial protección constitucional por encontrarse en situación de desplazamiento.

Como se señaló en la parte considerativa de esta providencia, la Corte Constitucional ha establecido obligaciones en cabeza de las autoridades estatales en materia de acceso a vivienda digna, reiterando que en tratándose de personas víctimas del desplazamiento forzado, éste derecho debía ser considerado como fundamental, razón por la cual tienen el deber de "(...) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado(...)[55]. (Negrilla y subrayado fuera del original)

En el caso bajo estudio, la barrera administrativa que impidió a la accionante y a su hija menor el acceso al derecho fundamental a la vivienda digna, consistió en que la cuenta que le fue asignada en el Banco Agrario, no estaba disponible para hacer el desembolso del subsidio, porque la accionante se encontraba en lista inhibitoria. Cabe señalar que, de éste problema de carácter operativo tuvo conocimiento la entidad accionada con anterioridad a la fecha de vencimiento de la vigencia del subsidio, por tanto el deber mínimo de la entidad consistía en poner a disposición de la accionante otras alternativas o soluciones que le permitieran acceder al subsidio, eliminando así cualquier barrera administrativa que impidiera la satisfacción del derecho a la vivienda digna, máxime, cuando la accionante fue diligente al informar a la entidad del problema que tenía con la cuenta en el Banco Agrario y además presentó en término los demás documentos y requisitos exigidos para obtener el pago del subsidio.

Es importante resaltar, que en respuesta al requerimiento hecho por el Magistrado sustanciador, Fonvivienda informó que en la actualidad todavía se encuentra estudiando la viabilidad de pago del subsidio como vigencia expirada, esto es, aproximadamente un (1) año después de la respuesta del 14 de mayo de 2012 dada por el MVCT, en la cual se comprometió con la accionante a estudiar el pago del subsidio como vigencia expirada. Al respecto, la Sala considera que es inaceptable el término que ha dejado transcurrir Fonvivienda para resolver el pago del subsidio, en la medida que esta entidad reconoció que el problema para el pago del subsidio, ya había sido solucionado con la apertura y asignación de la Cuenta de Ahorro Programada - CAP 400702057300 del Banco Agrario. Por ende, le correspondía a la entidad accionada adelantar las diligencias necesarias para pagar el subsidio a la accionante y así lograr remover esa barrera administrativa que obstaculizó a la señora Hilda Marina como madre cabeza de familia y a su hija menor de edad el acceso a una vivienda digna, que le fue arrebatada como consecuencia del desplazamiento forzado.

Con todo, la Sala difiere de las decisiones de los jueces de tutela de primera y segunda instancia, que consideraron que la accionante no había reclamado oportunamente el pago del subsidio de vivienda, así como de los motivos expuestos por Fonvivienda, para negar el pago del mismo, por cuanto las pruebas que reposan en el expediente demuestran que la accionante cumplió con los requisitos exigidos para acceder al desembolso de esta ayuda económica, atendiendo a las instrucciones suministradas por la entidad accionada, con la carta de asignación, y por las Cajas de Compensación, que son las encargadas de adelantar el seguimiento a la aplicación del subsidio familiar por parte del beneficiario del mismo.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo de tutela de la Sala Civil-Familia- Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva que confirmó la decisión del Juzgado Cuarto de Familia de Neiva, que a su vez negó la tutela del derecho a la vivienda digna, y en su lugar se concederá el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante. En ese orden, la Sala ordenará a Fonvivienda que dentro del término de diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia proceda a realizar el desembolso del subsidio familiar de vivienda a la accionante.

6. Razón de la decisión

6.1. Síntesis del caso

Se concede el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su hija menor de edad, el cual fue vulnerado por Fonvivienda, al negar el pago del subsidio familiar de vivienda, asignado a la accionante en calidad de desplazada, bajo el argumento que no hizo uso del subsidio dentro de la vigencia, puesto que los elementos probatorios allegados al proceso de tutela demuestran que: (i) la accionante presentó oportunamente el cobro del subsidio; (ii) el problema para pagar el subsidio fue de carácter operativo, en tanto el medio (cuenta de ahorro programado) para hacer el desembolso del subsidio no podía utilizarse por un problema administrativo; (iii) la tutelante puso en conocimiento de la entidad accionada el problema operativo presentado con el medio para hacer el desembolso, con anterioridad al vencimiento de la vigencia del subsidio; y (iv) la entidad accionada aproximadamente un año después de la solicitud de cobro y a pesar de que el problema con la cuenta ya fue resuelto, no ha efectuado el desembolso del subsidio familiar de vivienda. De esta forma, la ausencia de diligencia y eficacia de la entidad accionada frente a las circunstancias antes descritas, constituyen una barrera administrativa que impide el acceso a una vivienda digna a una madre cabeza de familia y su hija menor de edad; actuación que además desconoce la especial protección constitucional que tienen como víctimas del desplazamiento forzado.

6.2. Regla de la decisión

La acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección del derecho a la vivienda digna, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como son las víctimas del desplazamiento forzado. Así, las entidades públicas desconocen la condición de especial protección constitucional y la situación de indefensión y vulnerabilidad de la población desplazada, especialmente en tratándose de madres cabeza de familia y de niños, cuando no contribuyen con una actuación diligente y eficaz para eliminar las barreras administrativas que impidan el acceso a una vivienda digna.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia proferida en el proceso de la referencia por la Sala Quinta de Decisión Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, el treinta (30) de octubre de 2012 que confirmó la decisión proferida por el Juzgado Cuarto de Familia de Neiva del veintiuno (21) de septiembre de 2012 y, en consecuencia, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna solicitado por la señora Hilda Marina Espinilla y de su hija menor Yaqueline Sepúlveda Espinilla.

Segundo.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de diez (10) días contados a partir de la notificación de esta sentencia haga el desembolso y pago a la señora Hilda Marina Espinilla del subsidio familiar de vivienda, que le fue asignado mediante la Resolución No.1470 del 30 de diciembre de 2010, por el valor de quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$15.450.000), para lo cual deberá adelantar los trámites administrativos a que haya lugar, pero en todo caso sin imponerle requisitos adicionales.

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

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Demanda presentada en agosto 28 de 2012. Folio 3. En adelante siempre que se cite un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal, a menos que se diga expresamente otra cosa.

[2] Fotocopia de la tarjeta de identidad de la menor Yaqueline Sepúlveda Espinilla. Folio 75.

[3] Fotocopia del derecho de petición con fecha de 7 de julio de 2011, sin sello de recibido de la entidad. Folio 58.

[4] Comunicación del 18 de julio de 2011 expedida por el Coordinador Grupo de Atención al Usuario y Archivo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que fue entregada en la Personería Municipal de Yaguará el 25 de julio del mismo año.

[5] Afirma la accionante que compró una casa urbana al señor Marco Tulio Leiva mediante Escritura Pública 210 del 20 de diciembre de 2011, otorgada en la Notaría Única de Yaguará y con número de matrícula 200213618 correspondiente a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva. Sin embargo, no aportó con la demanda de tutela ningún documento que respalde dicha afirmación.

[6] El 7 de septiembre de 2012, la accionante rindió declaración de los hechos que motivaron la presentación de esta acción de tutela, ante el Juzgado Cuarto de Familia de Neiva. Folios 17 y 18.

[7] El Ministerio de Vivienda indicó que el trámite de pago de subsidio como vigencia expirada, consiste en un traslado presupuestal que requiere la aprobación por parte de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable de la dirección de Inversiones, Finanzas y presupuesto del Departamento Nacional de Planeación. Folio 19.

[8] Contestación de la demanda de tutela. Folio 25.

[9] Fonvivienda resaltó que el acto de postulación implica para el beneficiario la aceptación de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio, tal como lo estableció la Ley 3ª de 1991: “Artículo 7º.- Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.

A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda.”

El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio.” (Negrilla fuera de texto)

[10] En Auto del siete (7) de diciembre de 2012 de la Sala de Selección de tutela No. 12 de la Corte Constitucional, se dispuso la revisión de las providencias en cuestión y se procedió a su reparto.

[11] Constitución Política, artículo 86.

[12] De conformidad con la Sentencia SU-961 de 1999: “(...) la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción.”

[13] Escrito de tutela y sello de recibido en la Oficina Judicial de Neiva el 28 de agosto de 2012. Folios 1 a 3.

[14] Oficio No. 7221-2-18996 de 14 de mayo de 2012, emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Folio 19.

[15] Así lo señaló la Corte Constitucional en el fundamento jurídico 2.3 de la sentencia T-585 de 2006.

[16] Tal posibilidad ha sido explicada dogmáticamente a partir de la denominada dimensión objetiva de las normas de derecho fundamental con apoyo en la cual se afirma, por ejemplo, que la acción de tutela puede suscitar la impartición de ordenes generales considerando que las normas que reconocen derechos no sólo otorgan posiciones subjetivas sino que, al mismo tiempo, constituyen un orden objetivo de valores.

[17] En la sentencia SU-225 de 1998 la Corte explicó el alcance de este mandato indicando lo siguiente: "(...) Según el artículo 13 de la CP, el "Estado (...) adoptará medidas en favor de los grupos discriminados o marginados". Le corresponde al Legislador, en primer término, ordenar las políticas que considere más adecuadas para ofrecer a las personas que se encuentren en esa situación, medios que les permitan asumir el control de su propia existencia. Las leyes en este campo suelen imponer al Estado la asunción de prestaciones a su cargo. La distribución de bienes y la promoción de oportunidades para este sector de la población, por representar erogaciones de fondos del erario, se inserta en la órbita del legislador. (...) La adopción de medidas en favor de los grupos discriminados o marginados, no constituye una competencia meramente facultativa del legislador. La marginación y la discriminación se enuncian en la Constitución, no con el objeto de normalizar un fenómeno social, sino de repudiarlo. En este sentido, el mandato al legislador se vincula con la actividad dirigida a su eliminación. Se descubre en el precepto la atribución de una competencia encaminada a transformar las condiciones materiales que engendran la exclusión y la injusticia social. (...) En la medida en que las instituciones del mercado y de la competencia, se arraigan en la sociedad, la satisfacción de un número creciente de necesidades se articula a través del sistema de la oferta y de la demanda. Sin embargo, variadas causas, entre ellas, la miseria extrema, colocan a muchas personas por fuera del circuito económico. La escasa cobertura de los servicios del Estado, además, puede

determinar, en este caso, que estos sujetos terminen por perder todo nexo significativo y valioso con la sociedad. Aquí se plantea a la sociedad y al Estado, el desafío constante de corregir la discriminación y la marginación, pues aunque en sí mismas puedan ser una derivación patológica de la organización existente, la Constitución las toma en cuenta sólo con el objeto de configurar una competencia enderezada a combatirlas.”

[18] Sobre este aspecto, la Corte en la sentencia T-086 de 2006 señaló: “Debe quedar claro que, debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omite ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”

[19] Sentencia T-1135 de 2008.

[20] De conformidad con Pérez Murcia, la vulnerabilidad puede ser entendida como “(...) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales.” En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad “(...) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella.” Por su parte, Moser indica que “(...) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos - como la interpretan algunas corrientes conservadoras -, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida.” Ver PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004.P.p. 19 a 22.

[21] Ver CASTEL, Robert. La lógica de la exclusión. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

[22] Ver BULA ESCOBAR, Jorge I. Vulnerabilidad, equidad y democracia. Citado por PÉREZ MURCIA, Luis Eduardo. P. 31.

[23] Sentencia T-268 de 2002.

[24] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 4 indicó que para que una vivienda pueda considerarse “adecuada” en los términos del PIDESC, es necesario lo siguiente:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”. (Negrilla fuera del texto).

[25] Algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entran dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a ingerencias estatales, tales como el examinado sentencia T-308 de 1993, en el cual se

discutía la afectación del derecho a la vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que resultaban afectados por la cercanía de un polígono militar, o el resuelto por medio de la sentencia T-309 de 1995, en el cual el inmueble propiedad de los actores había sido demolido por las autoridades municipales porque amenazaba ruina sin que éstas posteriormente hubieran cumplido con el compromiso adquirido de reconstruir su lugar de habitación. Respecto a injerencias al derecho a la vivienda digna provenientes de particulares es emblemático el caso de la sentencia T-494 del 2005, en el cual esta Corporación amparó a unos menores que habían sido desalojados de su lugar de habitación por su propio padre. También podría incluirse dentro de esta faceta de defensa del derecho a la vivienda digna la prohibición de desalojos forzados, materia debatida en la sentencia T-316 de 1995.

[26] Sentencia T-1318 de 2000, reiterada en la sentencia C-444 de 2009.

[28] Ver Sentencia T-098 de 2002.

[29] Artículo 6 de la Ley 3 de 1991, modificado por la Ley 1469 de 2011.

[30] Artículo 5 del Decreto 975 de 2004.

[31] Artículo 5 del Decreto 951 de 2001.

[32] Artículos 33 a 41 del Decreto 2190 de 2009.

[33] Artículos 42 a 45 del Decreto 2190 de 2009.

[34] El procedimiento para el giro del subsidio se encuentra reglamentado en los Decretos 9190 de 2009, Decreto 4911 de 2009 y Decreto 951 de 2001.

[35] El Decreto 9190 de 2009, en su artículo 51, establece: Vigencia del subsidio. La vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, será de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación.

[36] *Ibíd.*

[37] Decreto 9190 de 2009, art. 51, párrafo 1°.

[38] Decreto 9190 de 2009, art. 51, parágrafo 2°.

[39] El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el respaldo de la Resolución No.1470 de 2010, por medio de la cual asignó el subsidio a la accionante, le indicó que: “si su subsidio es para adquisición de vivienda usada se movilizará en un solo pago, presentando su autorización de giro por escrito, la escritura registrada y recibida la vivienda con los demás requisitos exigidos por la norma.”

[40] Sentencia C-444 de 2009.

[41] Sentencia T-068 de 2010.

[42] Folio 4.

[43] Folio 58.

[44] Folio 59.

[45] Comunicación recibida el 7 de diciembre de 2011 en la Personería del Municipio de Yaguará (Huila). Folio 63.

[46] En la comunicación referida el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio indicó a la accionante que llevara todos los documentos correspondientes para efectuar el pago, señalando: escritura, folio de matrícula inmobiliaria, fotocopia de la cedula, certificado de la cuenta bancaria del vendedor de la vivienda, y los que la caja solicite en su momento.

[47] Folios 22 a 31 y 45 a 49 del cuaderno de pruebas.

[48] Folio 62.

[49] En el escrito dirigido a Fonvivienda con fecha 21 de diciembre de 2011, recibido por Comfamiliar – Huila el 29 de diciembre de 2011, la accionante relaciona los documentos que entrega para el cobro del subsidio: 1. Carta remisora; 2. Fotocopias de cedula de ampliados del vendedor y del comprador; 3. Carta de asignación; 4. Constancia de apertura de la cuenta del comprador; 5. Certificado bancario del vendedor-original y una fotocopia; 5. Cuenta de cobro firmada por el vendedor-original y una fotocopia; 6. Autorización de

movilización; 7. Acta de entrega; 8. Copia del Certificado de planeación; 9. Recibo de consignación de visita; 10. Certificado de Libertad y Tradición; y 11. Copia de la escritura. Folio 56.

[50] Pese a que reposa en el expediente una comunicación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de 30 de septiembre de 2011, en el que informó a la accionante que la vigencia del subsidio fue ampliada hasta el 30 de septiembre de 2011, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda reconoció y aceptó en la contestación de la acción de tutela que, la vigencia del subsidio familiar de vivienda asignado a la accionante venció el 31 de diciembre de 2011. Folios 31 a 25.

[51] Continúa la comunicación, así: “Una vez evaluada la documentación por parte de COMCAJA, se procedió la captura correspondiente en el software de pagos y no permitió dicha captura. Por lo anterior solicitamos la colaboración de informar a la entidad otorgante del SFV para que nos solucione el inconveniente presentado.” Folio 61.

[52] Indica que el tramite de pago como vigencia expirada consiste en un traslado presupuestal que requiere aprobación de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, previo concepto favorable de la dirección de Inversiones, Finanzas y presupuesto del Departamento Nacional de Planeación. Folio 19.

[53] Folio 38 a 41 del cuaderno de pruebas.

[54] Folio 45 del cuaderno de pruebas.

[55] Sentencias: T-585 de 2006, T-725 de 2008, T-878 de 2009, entre otras.