

Sentencia T-356/11

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que se rechazó solicitud de la demandante, quien es desplazada, por aparecer como beneficiaria de un subsidio

ACCION DE TUTELA PARA PROTEGER LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

Se puede concluir que el acceso a la vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia. La satisfacción de este derecho se encuentra sometida a regulaciones legales y administrativas pero, en su aplicación, las autoridades públicas deben interpretar la normatividad, teniendo como guía el principio de interpretación favorable de las normas, en razón a que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional

SUBSIDIO DE VIVIENDA Y SUBSIDIO PARA ARRENDAMIENTO-Ayudas con finalidades distintas

La demandante fue beneficiaria de un subsidio como miembro de un núcleo familiar de arrendatarios en el año 2001, como consecuencia del fenómeno natural ocurrido en el año 1999, en el departamento del Quindío, subsidio que fue otorgado por el FOREC cuya finalidad fue facilitar la solución de vivienda de las familias afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999 que a 31 de diciembre del citado año se encontraban en alojamientos y asentamientos temporales o que, en esa fecha recibían subsidio por arrendamiento por parte del mencionado fondo. Si se hiciera una distinción entre el subsidio para adquisición de vivienda y el subsidio para arrendamiento, se podría considerar que quien fue beneficiario de este último no estaría en la imposibilidad para postularse al subsidio familiar de vivienda, por tratarse de dos ayudas con finalidades distintas, fácilmente diferenciables la una de la otra que aún cuando coincidan en atender un aspecto común como lo es otorgar un techo a quien no lo tiene, claramente se distinguen en cuanto a que un auxilio representa una solución transitoria al problema de la falta de vivienda (el de arrendamiento) y el otro proporciona una solución definitiva al menos, de mayor alcance. Ahora bien, y descendiendo al caso sub examine, aún aceptando que la accionante fue favorecida con un subsidio familiar para

adquirir vivienda, no cabe duda que en la misma norma en que se fundamentó el rechazo a su postulación, esto es, el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, se consagra que las causales de imposibilidad para postularse al mencionado beneficio no se aplicarán “en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabilitada a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente”. En esta medida, la demandante podría postularse nuevamente al subsidio de adquisición de vivienda dirigido a la población desplazada, siempre y cuando demuestre que la vivienda ubicada en Montenegro (Quindío) no la puede habitar, entre otras, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o por causa no imputable a ella, como lo es el desplazamiento al que forzosamente se vio sometida. Dicho problema habitacional, de acuerdo con la ley deberá ser demostrado, sin que sea suficiente la sola inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, pues al efecto la norma respectiva, establece que se requiere de una prueba contundente y específica.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que para acceder al auxilio, la demandante puede allegar documento en que acredite el hecho que no le permite acceder a solución habitacional que recibió a través del FOREC

Para acceder al auxilio de adquisición de vivienda que pretende, la actora podrá allegar un documento emitido por el inspector de policía de Montenegro (Quindío) o de cualquier otra autoridad con jurisdicción en el lugar, en el que se acredite el hecho que no le permite acceder a la solución habitacional que recibió a través del FOREC. A juicio de la Corte no sería procedente que le sea rechazada la postulación para obtener un subsidio de vivienda familiar en la modalidad de adquisición de vivienda destinado a la población desplazada, bajo el argumento según el cual, ella recibió otro subsidio, si de conformidad con el contenido del parágrafo del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, esta logra acreditar que está incurso en las circunstancias de excepción de que trata el mencionado artículo. Bajo este contexto, el subsidio que ya recibió la actora, cualquiera sea la modalidad en que le fue asignado y que tuvo origen en la situación calamitosa derivada de un evento natural que en esa época la dejó a ella y a su núcleo familiar sin techo para vivir, no constituye el fundamento para negarle, ahora, un nuevo beneficio, si se llega a comprobar que nuevamente se ve enfrentada a un problema habitacional, entre otros, esta vez ocasionado, por otra clase de circunstancias sobrevinientes, que la obligaron a abandonar su vivienda y a desplazarse a

otro lugar convirtiéndola en víctima del desplazamiento forzado.

Referencia: Expediente T-2.858.448

Demandante: Luz Adriana Molina Duque

Demandados: Fondo Nacional de Vivienda, Caja de Compensación Familiar Compensar y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., cinco (5) de mayo de dos mil once (2011)

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, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo de tutela proferido por la Sección Cuarta, Subsección “A”, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 21 de septiembre de 2010, mediante el cual se revocó el fallo dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá el 17 de agosto de 2010, dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Luz Adriana Molina Duque en contra del Fondo Nacional de Vivienda, la Caja de Compensación Familiar Compensar y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, en adelante Fonvivienda, Compensar y Acción Social.

El presente expediente fue escogido para revisión por medio de auto del 10 de diciembre de 2010, proferido por la Sala de Selección Número Doce y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El 4 de agosto de 2010, la señora Luz Adriana Molina Duque presentó acción de tutela contra Fonvivienda, Compensar y Acción Social, solicitando el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, el cual, en su opinión, está siendo vulnerado con base en los siguientes:

2. Hechos

* Fue desplazada del municipio de Montenegro (Quindío) junto con su núcleo familiar compuesto por cuatro hijos, dos de ellos menores de edad, y su señora madre que pertenece a la tercera edad.

* Se encuentra inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada (RUPD).

* El 22 de Junio de 2007, se postuló ante Compensar en la ciudad de Bogotá, con el propósito de obtener un subsidio de vivienda familiar (urbana) en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada para hogares propietarios destinados a la población desplazada.

* En el primer proceso de asignación de subsidios de vivienda urbana realizado por Fonvivienda, no fue escogida como beneficiaria por falta de recursos. Sin embargo, su postulación obtuvo el estado calificado¹.

* Dentro del segundo proceso de asignación, Fonvivienda, mediante Resolución 602 de diciembre 16 de 2008, decidió rechazar su postulación por el incumplimiento de los requisitos exigidos, sin tener en consideración el estado calificado que había obtenido en el primer proceso. Se le indicó que figuraba como beneficiaria de entidad diferente a Fonvivienda y cuya fecha de asignación no fue suministrada por ella, quien había sido

beneficiaria de un subsidio por el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero -FOREC-.

* El 20 de febrero de 2009, presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No 602 de diciembre 16 de 2008, el cual fue decidido mediante la Resolución No. 442 de julio 7 de 2009, en el que se resuelve no reponer bajo el argumento de que es beneficiaria de entidad diferente a Fonvivienda y cuya fecha de asignación no fue suministrada por ella, quien había sido beneficiaria de un subsidio por el Fondo para la Reconstrucción y el Desarrollo Social del Eje Cafetero -FOREC-.

* En diciembre de 2009, se realizó un tercer proceso de adjudicación de subsidios de vivienda urbana, en el cual nuevamente se le rechazó la solicitud de subsidio por el mismo motivo, es decir que figuraba como beneficiaria de un subsidio por el FOREC. Este rechazo fue comunicado por Fonvivienda a través de la Resolución No. 904 de diciembre 17 de 2009.

* El 26 de febrero de 2010, interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución No. 904 de diciembre 17 de 2009.

* Fonvivienda, por medio de la Resolución No. 320 de abril 9 de 2010, negó el recurso interpuesto, bajo el argumento previamente expuesto.

* En junio de 2010, Fonvivienda, realizó el cuarto proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda urbana, y tampoco fue tomada en cuenta para ser beneficiaria a pesar del estado de calificado que obtuvo en el primer proceso.

3. Oposición a la demanda de tutela

Mediante auto de fecha 5 de agosto de 2010, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá admitió la demanda y corrió traslado de la misma a las entidades demandadas, para que ejercieran su derecho de defensa.

3.1. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda

Fonvivienda, a través de apoderada especial, solicitó negar el amparo pretendido por la actora, con base en las siguientes razones:

* El grupo familiar de la señora Molina Duque no logró modificar su condición de rechazado dentro del proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar para hogares propietarios destinados a la población desplazada, toda vez que el hogar agotó la vía gubernativa y no pudo desvirtuar los motivos de cruce y/o rechazo.

* El estado de rechazado se generó por el cruce consistente en: “Beneficiario de entidad diferente a FONVIVIENDA y cuya fecha de asignación no fue suministrada por la entidad”², debido a que la señora Luz Adriana Molina Duque, fue beneficiaria de un subsidio de vivienda, de acuerdo con información suministrada por el FOREC; situación ésta que afecta a todos los miembros del núcleo familiar postulante, ya que la solicitud se hace por familia, y no de manera independiente por cada uno de sus miembros.

* El artículo 6° de la Ley 3 de 1991, establece que el subsidio familiar de vivienda, es otorgado por una sola vez al beneficiario como un aporte estatal en dinero o en especie con el objetivo de proporcionarle una solución de vivienda de interés social, siempre que éste cumpla con las condiciones previstas en la ley.

* El artículo 34 del Decreto 2190 de 20093 establece la imposibilidad para postularse al subsidio. Expresamente señala:

“No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto nacional de Vivienda y Reforma Urbana, INURBE, hoy en liquidación; la caja Agraria hoy en liquidación; El Banco Agrario; FOCAFÉ y las Cajas de Compensación Familiar en los términos de la Ley 3° de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante.

Parágrafo: No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente”.

* En el cuarto proceso de la Convocatoria para el subsidio de adquisición de vivienda destinada a la población desplazada, Fonvivienda, mediante Resolución No. 752 de 2010, estableció que los hogares no beneficiarios, podían interponer el recurso de reposición contra la decisión que les había sido desfavorable.

* En esta medida no es comprensible que los hogares postulantes que presentan una causal de cruce y/o rechazo acudan a la acción de tutela, cuando tienen otro medio de defensa, o, agotando este mecanismo, quieran revivir términos y oportunidades administrativas ya precluidas.

* La señora Molina Duque, no probó la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permita conceder la tutela como mecanismo transitorio.

3.2. Respuesta de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, Acción Social, a través de la Jefe de la Oficina Jurídica, se opuso a la prosperidad de la acción con base en las siguientes consideraciones:

- La entidad ha efectuado todos los trámites necesarios para cumplir los mandatos legales y constitucionales dentro del marco de su competencia, evitando que se vulneren los derechos fundamentales de la accionante.
- Señala que a Fonvivienda, como entidad gubernamental, le corresponde ajustarse a determinados procedimientos para conceder los subsidios de vivienda. Frente a lo anterior, las personas interesadas en adquirir el subsidio, deben postularse ante las Cajas de Compensación Familiar, previo cumplimiento de los requisitos mínimos exigidos para quedar inscritos en el estado “calificado” del subsidio familiar de vivienda.

4. Respuesta de Compensar

Compensar, a través del “Líder Otorgar Subsidios”, solicitó al juez denegar el amparo invocado, toda vez que Compensar ha actuado de acuerdo con la normatividad vigente, sometida estrictamente a los parámetros de la legalidad en todos los órdenes.

Las cajas de compensación familiar, a través de un acuerdo de unión temporal, suscribieron el contrato de encargo de gestión⁴ con Fonvivienda cuyo propósito era divulgar, comunicar la información, recepcionar las solicitudes, verificar, revisar la digitación de la información para la adjudicación del subsidio de vivienda de interés social con cargo a los recursos destinados a ese fin por parte del Gobierno Nacional.

Compensar se encarga de brindar la información sobre los requisitos exigidos, verificación, revisión, recepción de solicitudes y digitación de la información para la adjudicación del subsidio.

A la caja de compensación, no le corresponde resolver los recursos de reposición interpuestos por los postulantes, ni es la entidad responsable de la adjudicación de los subsidios de vivienda familiar.

5. Pruebas que obran en el expediente

* Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Luz Adriana Molina Duque.5

* Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008 expedida por la Directora Ejecutiva de Fonvivienda, por medio de la cual se comunica el rechazo de las postulaciones al subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento, entre las cuales se encuentra la de la señora Luz Adriana Molina Duque.7

* Copia de la Resolución No. 442 del 7 de Julio de 2009 emitida por la Directora Ejecutiva de Fonvivienda mediante la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la señora Luz Adriana Molina Duque contra la Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008, en donde se decide no reponer.8

* Copia de la comunicación de Compensar SUB. 4788 del 23 de julio de 2009 mediante la cual le informa a la señora Luz Adriana Molina Duque la decisión contenida en la Resolución No. 442 del 7 de Julio de 2009.9

* Copia de la Resolución No. 904 emitida por Fonvivienda, el 17 de diciembre de 2009, por medio de la cual se rechazan las postulaciones al subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento, entre otras, la de la señora Luz Adriana Molina Duque.10

* Copia de la comunicación SUB/119 del 5 de enero de 2010 proferida por Compensar mediante la cual se le informa a la señora Luz Adriana Molina Duque la decisión contenida en la Resolución No. 904 y el derecho que le asiste de recurrir dicha decisión.11

* Copia de la Resolución No. 320 del 9 de abril de 2010 expedida por la Directora de Fonvivienda, por medio de la cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la señora Luz Adriana Molina Duque contra la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 2009.12

* Copia de comunicación No. SUB 3219/2010 del 5 de mayo de 2010 por medio de la cual compensar le informa a la postulante la decisión contenida en la Resolución No. 320 de

2010.13

* Copia de la Circular No. 07 del 15 de julio de 2010 emitida por la Directora del Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por medio de la cual se aclara la situación de los hogares que figuran con el estado "Excluidos por agotamiento de la vía gubernativa".¹⁴

ii. DecisiONES JUDICIALES

1. Decisión de primera instancia

Mediante sentencia proferida el 17 de agosto de 2010, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá, denegó el amparo solicitado por la señora Luz Adriana Molina Duque.

La decisión del a quo se fundamentó en que a la accionante no se le ha vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna, por considerar que las razones invocadas por Fonvivienda para rechazar la postulación al otorgamiento de un subsidio familiar de vivienda, en su calidad de desplazada, no fueron desvirtuadas y tampoco la demandante acreditó que la espera de una nueva convocatoria le ocasione un perjuicio irremediable o que se encuentre en una situación de extrema gravedad, que obligue a la entidad a apartarse del orden de calificación y disponga sobre la asignación del subsidio.

2. Impugnación

La señora Luz Adriana Molina Duque impugnó el fallo de primera instancia por las siguientes razones:

* El subsidio recibido por el Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero fue por causa del fenómeno natural ocurrido en el departamento del Quindío en Enero de 1999 y su fecha de desplazamiento fue en el año 2002, motivo por el cual la casa fue abandonada y a la fecha no la ha podido recuperar. Por ello, considera que tiene derecho a una vivienda digna en la ciudad de Bogotá como lo establece la Ley 387 de 1997, las sentencias y autos de la Corte Constitucional.

* El Juez de primera instancia, no tuvo en cuenta las pruebas aportadas ni las informaciones suministradas por las partes, en las que consta que es desplazada junto con su núcleo familiar y que actualmente reside en la ciudad de Bogotá.

* Las consideraciones del a quo en relación con la inexistencia del perjuicio irremediable, resultan contrarias a los preceptos constitucionales, porque desconoce que al no hacerle entrega de una vivienda digna, sí se configura dicho perjuicio, si se tiene en cuenta que la accionante es mujer cabeza de hogar, desplazada por la violencia, y vive con sus cuatro hijos, dos de ellos menores de edad y su madre, que pertenece a la tercera edad.

3. Decisión de segunda instancia

El 21 de septiembre de 2010 la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca confirmó el fallo de primera instancia por las siguientes consideraciones:

* La acción de tutela impetrada es improcedente porque no es el mecanismo a través del cual se debe determinar si la peticionaria tiene derecho al subsidio de vivienda, ya que dicha labor le corresponde a las entidades que conforme al Decreto 555 de 2003, son las encargadas de estudiar las solicitudes de postulación y asignación de acuerdo con las situaciones fácticas del caso, y determinar si el hogar merece recibir tal beneficio. Por lo tanto es ante las entidades competentes que la accionante debió acreditar los elementos de juicio necesarios para desvirtuar la causa legal que dio lugar a que no se le concediera el subsidio.

* Las entidades demandadas, adelantaron todas las gestiones tendientes a estudiar la postulación para el subsidio de vivienda de la accionante, y en consecuencia adoptaron las medidas necesarias para proteger el derecho fundamental que motivó el ejercicio de la acción de tutela.

* No existe vulneración de los derechos de la accionante, porque ya le fue asignado un subsidio para vivienda, el cual sólo puede concederse por una sola vez, según la ley, y la interesada no ha aportado elementos de juicio que permitan evaluar su caso bajo nuevos supuestos ante las autoridades competentes.

* No ha sido posible definir la fecha en que la actora recibió el subsidio, lo que imposibilita establecer si el mismo fue otorgado antes o después del desplazamiento.

* Concluyó que Fonvivienda actuó de manera ajustada a los lineamientos y por ello se descarta la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna.

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA SALA

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta, le compete a esta Sala de Revisión determinar si Fonvivienda vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, quien posee la calidad de desplazada, al rechazar su postulación para acceder a un subsidio de vivienda familiar nueva o usada, argumentando que, como consecuencia del cruce de información entre las distintas entidades, aparece como beneficiaria de un subsidio de vivienda asignado por el FOREC.

A fin de resolver el asunto, la Sala se ocupará de examinar la jurisprudencia de esta Corporación relacionada, en primer lugar, con la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de los desplazados, en segundo término, con el

derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado, para luego resolver el caso concreto.

3. La procedencia de la acción de tutela como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia. Reiteración de Jurisprudencia

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro mecanismo de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. Sin embargo la Corte Constitucional ha admitido la procedencia de la acción de tutela para solicitar el amparo de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento por la violencia.

Esta Corporación en reiterada y uniforme jurisprudencia¹⁵ se ha pronunciado sobre la vulneración de los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado y ha considerado que la acción de tutela resulta ser el mecanismo idóneo y eficaz para obtener el amparo de los derechos de la población desplazada, dada la situación dramática en la que se encuentran por haber soportado cargas injustas, debiéndose otorgar en la medida de lo posible, una protección urgente con el fin de satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Las personas víctimas del desplazamiento forzado se encuentran en situación de vulnerabilidad e indefensión, debido a que, con ocasión de la violencia generada por el conflicto interno, se han visto obligadas a abandonar de manera intempestiva su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales para migrar a otro lugar. Dicha situación, además, ha generado la violación masiva de sus derechos fundamentales, lo cual justifica que la población desplazada sea sujeto de especial protección.

Tal trato preferente se explica, según ha dicho la Corte: “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 público¹⁶”.

Precisamente, el artículo 13 de la Constitución Política establece que el Estado tiene la

obligación de proteger de manera preferente a las personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta. De ahí que, la población desplazada sea merecedora de un trato especial que implica un cierto grado de diligencia y celeridad por parte de las autoridades estatales para atender las necesidades de las personas en situación de desplazamiento y en la adopción de medidas judiciales que frenen de manera inmediata la vulneración de sus derechos.

En Sentencia T-821 de 2007¹⁷, la Corte Constitucional señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes. En consecuencia, la Corte ha encontrado que resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios como requisito para la procedencia de la acción”.

En este sentido, la acción de tutela se erige en el único medio idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales de las personas desplazadas por la violencia y resulta desproporcionado exigir el agotamiento previo de los recursos judiciales ordinarios, como requisito para la procedencia de la acción.

4. El derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado. Reiteración de Jurisprudencia

La Constitución Política, en el artículo 51, establece el acceso a una vivienda digna como un derecho que poseen todos los colombianos. El Estado tendrá la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo mediante planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo, y formas asociativas para la ejecución de dichos programas de vivienda.

En sentencia T-125 de 2008,¹⁸ la Corte expresó que para el eventual amparo del derecho a la vivienda digna, es menester el estudio de las causas jurídico-materiales presentadas en

cada caso específico, las cuales son a saber:

“(i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.

La procedencia de la tutela es mucho más evidente si se advierte que está en juego también el mandato constitucional de proteger a aquellas personas que se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta (Art. 13, C.P.), por razón de su edad, su condición económica, física o mental, y por tanto se hacen sujetos de especial protección.”

Para lo que interesa a la presente causa, la Corte ha considerado que cuando se trata de la población en situación de desplazamiento, debido a su especial condición de vulnerabilidad, el derecho a la vivienda digna obtiene una protección especial, y adquiere raigambre de derecho fundamental, siendo susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela.

En sentencia T-150 de 2010,¹⁹ esta Corporación señaló que el derecho a la vivienda digna debe ser protegido, toda vez que las personas en situación de desplazamiento se ven en la obligación de abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento.

En efecto, las personas desplazadas “cuando llegan a nuevas poblaciones, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por cuanto carecen de recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores. Es en este escenario que se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable, pues sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital”.²⁰

En este orden de ideas, el derecho a la vivienda digna adquiere el carácter de fundamental cuando se trata de la población desplazada y se convierte en un deber de las autoridades “reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente.

En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”.²¹

Así las cosas, las autoridades en cumplimiento de sus deberes constitucionales, deben proveer a las víctimas del desplazamiento forzado apoyo para la consecución de vivienda, obligación que en parte se satisface con programas de subsidio, como el que adelanta el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Por lo anteriormente expuesto, cuando se ha negado la asignación de subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales, desconociéndose el principio de favorabilidad que debe imponerse en la aplicación de la normatividad sobre población en situación de desplazamiento, la Corte ha concedido el amparo y ha ordenado revocar dichos actos administrativos.

De lo reseñado anteriormente, se puede concluir que el acceso a la vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia. La satisfacción de este derecho se encuentra sometida a regulaciones legales y administrativas pero, en su aplicación, las autoridades públicas deben interpretar la normatividad, teniendo como guía el principio de interpretación favorable de las normas, en razón a que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional.

5. Caso concreto

En el caso bajo estudio, de acuerdo con la información allegada en sede de revisión, se tiene que la señora Luz Adriana Molina Duque fue desplazada por la violencia del municipio de Montenegro (Quindío), razón por la cual solicita el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna debido a que Fonvivienda le rechazó, en varias ocasiones, su postulación para acceder a un subsidio de vivienda familiar destinado a la población desplazada con el

argumento de que, anteriormente, había sido beneficiaria de un subsidio por parte del Fondo para la Reconstrucción y Desarrollo Social del Eje Cafetero, en adelante FOREC, lo cual la imposibilitaba para acceder a otro beneficio de acuerdo con el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009.

La accionante aclara que el subsidio recibido por parte del FOREC fue a causa del fenómeno natural ocurrido en el departamento del Quindío en enero de 1999 y que precisamente, como consecuencia de su desplazamiento, en el año 2002, la vivienda que habitaba quedó abandonada y no la ha podido recuperar.

El Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá y la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negaron la acción de tutela al considerar que la señora Molina Duque, no desvirtuó la causal de rechazo de Fonvivienda, como es la de encontrarse reportada como "beneficiaria de entidad diferente a Fonvivienda y cuya fecha de asignación no fue suministrada por la entidad" y de acuerdo con la ley, el subsidio de vivienda familiar sólo puede concederse por una sola vez. Por otra parte, los jueces de instancia consideraron que la acción de tutela no es el mecanismo a través del cual se deba determinar si a la peticionaria se le debe otorgar o no el subsidio de vivienda.

Ante todo, esta Sala de Revisión debe pronunciarse con relación a la procedibilidad de la presente acción de tutela.

Tal y como quedó reseñado en las consideraciones generales, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para solicitar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a que se trata de personas reconocidas como sujetos de especial protección, por la condición de indefensión, vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran.

A juicio de esta Corte, no resultan eficaces los demás mecanismos de defensa judicial existentes, dada la urgencia de protección que requieren estas personas, razón por la cual la acción de tutela es procedente como mecanismo principal para la defensa del derecho a la vivienda digna de la señora Molina Duque, ya que a través de ella se ampara de manera oportuna sus intereses y derechos fundamentales vulnerados como consecuencia del desplazamiento.

Descartadas las dudas en torno a la procedencia de la acción de tutela, entra la Corte a examinar el problema jurídico planteado. Al efecto, le corresponde determinar si Fonvivienda vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora.

Del análisis del acervo probatorio, la Sala encuentra que la accionante es desplazada de la violencia del municipio de Montenegro (Quindío) desde el año 2002, desde donde se dirigió a Bogotá. El 22 de junio de 2007, en esta ciudad, se postuló ante Compensar con el propósito de obtener un subsidio de vivienda familiar (urbana) de acuerdo con la convocatoria respectiva, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva.

El Fondo Nacional de Vivienda rechazó la postulación de la señora Molina Duque, con fundamento en el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, que establece de manera expresa las causales que imposibilitan a las personas para postularse al subsidio de vivienda.

La entidad demandada expresó que después de realizar los cruces con las diferentes bases de datos estatales con las que posee convenio, la accionante aparece como “beneficiaria de entidad diferente a Fonvivienda y cuya fecha de asignación no fue suministrada por la entidad” lo que la imposibilita para postularse al subsidio de vivienda familiar en la modalidad de adquisición de vivienda (urbana) nueva.

En efecto, el Artículo 34, del Decreto 2190 de 2009, textualmente dice:

“Artículo 34. Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones:

a) Que alguno de los miembros del hogar hubiere adquirido una vivienda del Instituto de Crédito Territorial o construido una solución habitacional con aplicación de créditos de tal entidad, a través de cualquiera de los sistemas que hayan regulado dichos beneficios, sea directamente o a través de algún tipo de organización popular de vivienda. Lo anterior se aplicará aun cuando la vivienda haya sido transferida o hubiere sido uno de los cónyuges el titular de tales beneficios;

b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del

subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cobija los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana, INURBE, hoy en liquidación; la Caja Agraria hoy en liquidación; el Banco Agrario; FOCAFÉ y las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la Ley 3º de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante;

c) Quienes de acuerdo con las normas legales, tengan derecho a solicitar subsidios de carácter nacional para vivienda en otras entidades otorgantes, diferentes de los recursos que asigna el Fondo Nacional de Vivienda;

e) En el caso del mejoramiento de que trata el numeral 2.6.4 del artículo 22 del presente decreto, cuando la vivienda se localice en desarrollos ilegales o cuando alguno de los miembros sea poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postular;

f) En el caso de planes de construcción en sitio propio, cuando la solución de vivienda se localice en desarrollos ilegales, o cuando ningún miembro del hogar sea propietario del terreno que se pretende construir;

g) Quienes hubieren presentado información que no corresponda a la verdad en cualquiera de los procesos de acceso al subsidio, restricción que estará vigente durante el término de diez (10) años conforme a lo dispuesto por la Ley 3º de 1991.

Parágrafo. No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente.”

Para la Sala, no obstante que la ley señala que no pueden postularse al subsidio familiar de

vivienda, quienes ya recibieron dichos subsidios o que siendo favorecidos con la asignación no presentaron la renuncia al mismo antes del vencimiento, está claro que la señora Luz Adriana Molina Duque de conformidad con las pruebas allegadas al proceso no está inhabilitada en los términos previstos en el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009 para hacerlo, toda vez que con anterioridad no ha recibido un subsidio para adquisición de vivienda, sino como consta a folio 20 mediante certificación expedida por la Asesora Financiera, Unidad Territorial Quindío, de Acción Social, el grupo familiar de la señora Molina Duque, recibió nueve millones novecientos mil pesos (\$9.900.000) por concepto de arrendamiento.

Así pues, la demandante fue beneficiaria de un subsidio como miembro de un núcleo familiar de arrendatarios en el año 2001, como consecuencia del fenómeno natural ocurrido en el año 1999, en el departamento del Quindío, subsidio que fue otorgado por el FOREC cuya finalidad fue facilitar la solución de vivienda de las familias afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999 que a 31 de diciembre del citado año se encontraban en alojamientos y asentamientos temporales o que, en esa fecha recibían subsidio por arrendamiento por parte del mencionado fondo.²²

Si se hiciera una distinción entre el subsidio para adquisición de vivienda y el subsidio para arrendamiento, se podría considerar que quien fue beneficiario de este último no estaría en la imposibilidad para postularse al subsidio familiar de vivienda, por tratarse de dos ayudas con finalidades distintas, fácilmente diferenciables la una de la otra que aún cuando coincidan en atender un aspecto común como lo es otorgar un techo a quien no lo tiene, claramente se distinguen en cuanto a que un auxilio representa una solución transitoria al problema de la falta de vivienda (el de arrendamiento) y el otro proporciona una solución definitiva al menos, de mayor alcance.

Ahora bien, y descendiendo al caso sub examine, aún aceptando que la señora Luz Adriana Molina Duque fue favorecida con un subsidio familiar para adquirir vivienda, no cabe duda que en la misma norma en que se fundamentó el rechazo a la postulación de la señora Molina Duque, esto es, el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, se consagra que las causales de imposibilidad para postularse al mencionado beneficio no se aplicarán “en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabilitada a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso

fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente”.

En esta medida, la demandante podría postularse nuevamente al subsidio de adquisición de vivienda dirigido a la población desplazada, siempre y cuando demuestre que la vivienda ubicada en Montenegro (Quindío) no la puede habitar, entre otras, por razones de fuerza mayor, caso fortuito o por causa no imputable a ella, como lo es el desplazamiento al que forzosamente se vio sometida. Dicho problema habitacional, de acuerdo con la ley deberá ser demostrado, sin que sea suficiente la sola inscripción en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada, pues al efecto la norma respectiva, establece que se requiere de una prueba contundente y específica.

En virtud de lo anterior, la señora Molina Duque para acceder al auxilio de adquisición de vivienda que pretende podrá allegar un documento emitido por el inspector de policía de Montenegro (Quindío) o de cualquier otra autoridad con jurisdicción en el lugar, en el que se acredite el hecho que no le permite acceder a la solución habitacional que recibió a través del FOREC.

A juicio de la Corte no sería procedente que a la señora Luz Adriana Molina Duque le sea rechazada la postulación para obtener un subsidio de vivienda familiar en la modalidad de adquisición de vivienda destinado a la población desplazada, bajo el argumento según el cual, ella recibió otro subsidio, si de conformidad con el contenido del parágrafo del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, esta logra acreditar que está incurso en las circunstancias de excepción de que trata el mencionado artículo.

Bajo este contexto, el subsidio que ya recibió la señora Molina Duque, cualquiera sea la modalidad en que le fue asignado y que tuvo origen en la situación calamitosa derivada de un evento natural que en esa época la dejó a ella y a su núcleo familiar sin techo para vivir, no constituye el fundamento para negarle, ahora, un nuevo beneficio, si se llega a comprobar que nuevamente se ve enfrentada a un problema habitacional, entre otros, esta vez ocasionado, por otra clase de circunstancias sobrevinientes, que la obligaron a abandonar su vivienda y a desplazarse a otro lugar convirtiéndola en víctima del desplazamiento forzado.

La Sala advierte, que por las particularidades del caso concreto, la señora Molina Duque, para acceder al auxilio de adquisición de vivienda dirigido a la población desplazada, debe

acreditar que se encuentra incurso en las circunstancias de excepción del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, pues en los demás casos, accederán a dicho beneficio quienes cumplan con las condiciones generales previstas en la ley.

IV. DECISION

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.- REVOCAR el fallo de fecha 21 de septiembre de 2010 proferido por la Sección Cuarta, Subsección "A" del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual confirmó el dictado por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Bogotá el 17 de agosto de 2010, negando la tutela solicitada por la señora Luz Adriana Molina Duque.

Segundo.- CONCEDER por las razones expuestas en esta providencia, el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Luz Adriana Molina Duque, y en consecuencia, ORDENAR a la Directora del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- o quien haga sus veces, que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de tres (3) días, contado a partir de la notificación de esta sentencia, se sirva ubicar a la señora Molina Duque, en el lugar dentro del orden de asignación de subsidio de vivienda para desplazados que le habría correspondido de haber sido aprobada su petición en la primera oportunidad en que fue analizada, siempre y cuando la demandante demuestre fidedignamente, en los términos indicados en el Decreto 2190 de 2009 y en esta providencia, que no ha podido hacer uso del inmueble en el que habitaba en Montenegro (Quindío) por razones de fuerza mayor, caso fortuito o por causas no imputables a ella. En todo caso, el subsidio deberá ser puesto a disposición de la beneficiaria en un término no superior a tres (3) meses contado a partir de la fecha de notificación de esta providencia, una vez la demandante acredite que está incurso en las circunstancias de excepción de la mencionada norma.

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

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Magistrado

NILSON ELIAS PINILLA PINILLA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Folio 74.

2 Folio 43.

3 Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas.

4 Contrato de encargo de gestión No. 011 A de 2007.

5 Folio 9.

6 Folio 79.

7 Folios 80-84.

8 Folios 51-61.

9 Folio 85.

10 Folios 86-92.

11 Folio 93.

13 Folio 94.

14 Folios 96 y 97.

15 T-285 - 2008, T-501- de 2009, T-057 de 2008, T-787 de 2008, T-419 de 2003, entre muchas otras.

16 Artículo 1º de la ley 387 de 1997.

17 M.P. Catalina Botero Marino.

18 M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

19 M.P. Nilson Elías Pinilla Pinilla.

20 Sentencia T 873 de cuatro (4) de noviembre de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

21 Sentencia T-585 de veintisiete (27) de julio de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

22 Véanse, Decreto Ley 350 de 1999 “Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica causada por el terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999.”; Acuerdo 13 de 2000 “Por el cual se reglamentan las ayudas económicas que brinda el Forec para facilitar la solución de vivienda de las familias afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999 que a 31 de diciembre se encontraban en alojamientos y asentamientos.”; el Acuerdo 15 de 2000 “por el cual se adoptan medidas complementarias para regular las ayudas económicas que brinda el Forec para facilitar la solución de vivienda de las familias afectadas por el sismo del 25 de enero de 1999 que a 31 de diciembre de 1999 se encontraban en alojamientos y asentamientos temporales o estaban siendo subsidiadas con el valor del arrendamiento por el Forec.” y Acuerdo 20 de 2000 “por el cual se modifican los Acuerdos números 13 de enero de 2000 y 15 de mayo 8 de 2000 y se toman otras determinaciones.”