

La población que se ha visto forzada a abandonar su entorno por amenazas contra su vida o su integridad personal por parte de los grupos armados al margen de la ley, constituye un grupo particularmente vulnerable. La situación de destierro forzado a la que estas personas se ven sometidas con el fin de salvaguardar su integridad, lesiona gravemente sus derechos fundamentales y conlleva consecuencias especialmente negativas en materia de satisfacción de derechos sociales como la vivienda digna, la salud, la educación y la seguridad social. Tal situación de vulnerabilidad manifiesta, derivada de la situación de violencia que origina el desplazamiento y agravada por las precarias condiciones socio-económicas en las que se ven inmersas las víctimas del fenómeno del desplazamiento interno en el país al tener que movilizarse fuera de su entorno habitual y enfrentarse a la marginación y a la discriminación, a la falta de empleo y de vivienda, exigen del Estado todas las actuaciones necesarias para garantizar la materialización de los derechos fundamentales de los desplazados, así como unas condiciones mínimas de vida digna.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Replanteamiento de la política de vivienda por parte del Estado

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-La lentitud del proceso de asignación y entrega de los subsidios de vivienda implica mayor gasto de recursos públicos por obligación de entrega de subsidios de arrendamiento

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Para la asignación de turnos para la entrega del subsidio de vivienda a población desplazada debe tener en cuenta especialmente a madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o personas de la tercera edad

En relación con el problema jurídico que plantea la presente acción de tutela, relativo a la presunta vulneración del derecho a la vivienda digna de la peticionaria y sus dos pequeños hijos, como consecuencia de la demora en la entrega efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social, debe la Sala Primera de Revisión analizar la respuesta dada por Fonvivienda. La entidad alega que el estricto cumplimiento de los turnos asignados para el desembolso de los subsidios es la única manera de respetar el derecho a la igualdad de todas las personas en situación de desplazamiento que se encuentran esperando dicho

beneficio y que, en consecuencia, la ciudadana demandante debe esperar porque todos los beneficiarios están en el mismo nivel de vulnerabilidad, en tanto desplazados. Esta Sala acoge la primera parte de la argumentación presentada, en la medida en que considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad. No obstante, el diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de los subsidios de vivienda que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien sea beneficiado con los subsidios de vivienda. Por esta razón, la entidad deberá tener en cuenta dichos criterios en la asignación de los turnos.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por parte de Fonvivienda al transcurrir casi 4 años desde la postulación para adjudicación de subsidio familiar y aún no se ha hecho entrega del mismo

Esta Sala de Revisión encuentra que el hecho de que hayan transcurrido casi cuatro años desde la postulación de la ciudadana Muñoz Bustos para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda de interés social y que Fonvivienda aún no haya hecho la entrega del mismo, a pesar de estar asignado hace ya un tiempo considerable, configura una vulneración efectiva del derecho a la vivienda digna de ella y sus dos pequeños hijos. Por esta razón, la Sala procederá a ordenar a Fonvivienda que defina con la actora, así como con la vendedora del inmueble por ella adquirido, la fecha precisa en la cual procederá a hacer la entrega efectiva del dinero correspondiente al subsidio familiar de vivienda de interés social del cual es beneficiaria. Asimismo, ordenará a Acción Social que continúe haciendo el acompañamiento necesario a la ciudadana Muñoz Bustos y su grupo familiar hasta tanto haya seguridad jurídica en la adquisición de la vivienda.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda de definir la fecha precisa de desembolso del subsidio familiar de vivienda de interés social

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Seguridad de la tenencia

Referencia: expediente T-2549402

Acción de tutela interpuesta por Esmith Dayanna Muñoz Bustos contra el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., trece (13) de junio de dos mil once (2011)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Juan Carlos Henao Pérez y Mauricio González Cuervo, 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 el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, el 24 de septiembre de 2009 y, en segunda instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de la misma ciudad, el 17 de noviembre de 2009, en el trámite de la acción de tutela instaurada por Esmith Dayanna Muñoz Bustos contra Fonvivienda.

I. ANTECEDENTES

La ciudadana Esmith Dayanna Muñoz Bustos presentó acción de tutela el 4 de septiembre de 2009 contra el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante Fonvivienda), con el objeto de que se amparara su derecho fundamental a la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerado por la actuación de dicha entidad.

1. Hechos

1.1. La accionante fue desplazada de manera forzosa de la vereda Río Manso del municipio

de Rovira (Departamento del Tolima), el 12 de diciembre de 2005, por haber sido víctima de amenazas de los grupos armados al margen de la ley. Manifiesta que su condición de desplazada se ve agravada porque es madre cabeza de familia, al tener a su cargo -de manera exclusiva- a su hijo Marlon Sthiven Muñoz Bustos de 6 años y a su hija Karol Smithd Torres Muñoz de 1 año de edad.¹

1.2. Su situación de desplazamiento, refiere la señora Muñoz Bustos, le ha dificultado la consecución de un trabajo que le permita brindar a su familia una estabilidad económica adecuada.

1.3. Ante tales dificultades económicas y habitacionales, buscó la protección del Estado en procura de las ayudas ofrecidas para las personas en condición de desplazamiento. No obstante, señala que hasta el momento sólo le han entregado “tres mercados, tres arriendos y una prórroga de \$230.000”, pero que la entidad demandada no ha procedido a hacerle entrega del subsidio familiar de vivienda de interés social para el cual ha sido seleccionada como beneficiaria.²

1.4. La demora en la entrega del subsidio le ha causado un grave perjuicio, por lo que se vio obligada a acudir a esta acción constitucional, con el objeto de obtener el amparo de los derechos fundamentales propios y de sus hijos, consagrados en varias normas constitucionales y legales, y desarrollados en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. En consecuencia, solicita que se ordene a Fonvivienda hacer entrega del subsidio familiar de vivienda de interés social que ha sido reconocido a su favor.

1. Respuesta de la entidad demandada

2.1. En escrito presentado el 16 de septiembre de 2009, Fonvivienda, entidad que interviene por intermedio de apoderada judicial, solicitó la denegatoria de la acción de tutela por considerar que su actuación se ha ajustado a los parámetros legales que la rigen y que no ha incurrido en vulneración de los derechos fundamentales de la demandante en tutela. Expuso los siguientes argumentos para justificar su solicitud.

2.2. Señala que, en efecto, Fonvivienda es la entidad encargada de dirigir y ejecutar la

política orientada a la satisfacción de la necesidad de vivienda en condiciones dignas para la población menos favorecida, mediante la asignación de subsidios de vivienda de interés social. Sin embargo, afirma que al tratarse de un derecho de contenido prestacional, que requiere de desarrollo legal y cuya satisfacción se ve necesariamente limitada por los recursos disponibles para tal fin, no es un derecho que pueda hacerse exigible directa e inmediatamente, pues requiere de condiciones jurídicas y materiales que hagan posible su efectividad.

2.3. En relación con la postulación de la señora Muñoz Bustos para obtener un subsidio familiar de vivienda de interés social, la apoderada de la entidad manifiesta que el hogar de la accionante ostenta la condición de “CALIFICADO”, reconocida mediante Resolución N° 601 de 2008. Lo anterior implica que su solicitud cumple con todos los requisitos para la asignación del subsidio y que, mientras las condiciones de postulación se mantengan, el mismo le será entregado, de conformidad con la apropiación de los recursos para tal fin, en igualdad de condiciones con los demás beneficiarios, pues todos serán atendidos de manera progresiva.

2.4. Así entonces, en opinión de la apoderada de Fonvivienda, no se ha vulnerado derecho fundamental alguno a la peticionaria y, por el contrario, dicha entidad ha sujetado sus actuaciones a los principios de la función administrativa y al procedimiento señalado en las normas legales y reglamentarias que regulan el subsidio de vivienda para hogares víctimas del fenómeno del desplazamiento. De esta manera, sostiene que la entidad ha garantizado los derechos fundamentales de los postulantes, en condiciones de igualdad para todos aquellos que ostenten el estado de calificados. Y afirma que los mismos cuentan con la asignación cierta del subsidio, cuya entrega se materializará en el momento en que la entidad disponga de los recursos para el efecto, sin que sea necesario postularse en una nueva convocatoria.

I. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Fallo de primera instancia

1.1. El Juzgado Tercero Penal del Circuito de Ibagué, mediante fallo proferido el 24 de septiembre de 2009, decidió conceder el amparo solicitado y ordenó al Representante Legal de Fonvivienda hacer una excepción al orden normal de asignación de subsidios, y en consecuencia, ubicar a la accionante en el primer orden de asignación, entregándole el primer subsidio disponible.

El Juez estimó, tras citar apartes de las consideraciones expuestas por la Corte Constitucional en la sentencia T-916 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), que el presente es un caso excepcional en el que concurren para la accionante y su núcleo familiar “varias circunstancias de especial indefensión, debilidad y vulnerabilidad” como consecuencia de su condición de desplazados por la violencia. Agrega que tal situación, agravada por el hecho de tratarse de una madre cabeza de familia, hace legítima la aplicación de una excepción consistente en que se le otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión.

1. Impugnación

2.1. La apoderada especial de Fonvivienda manifestó su inconformidad con el fallo de primer grado, y apoyó su disenso en algunas consideraciones expuestas en sentencia de 11 de marzo de 2009 por el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo -Sección Cuarta, proferida en segunda instancia dentro de una acción de tutela suscitada por hechos análogos a los que dieron lugar al caso que ahora ocupa a esta Sala. En síntesis, la sentencia señala que el retraso en la entrega de los subsidios de vivienda reconocidos en favor de la población desplazada por parte de Fonvivienda, no configura una vulneración de derechos, como quiera que la misma está sujeta a la disponibilidad de recursos y al orden de calificación. Afirma que, por el contrario, alterar el orden de los turnos asignados para la entrega de los subsidios, sí conlleva la afectación del derecho a la igualdad de los demás beneficiarios, quienes se ven en la necesidad de esperar, a pesar de encontrarse en igual condición de vulnerabilidad, debido a su situación de desplazamiento.

1. Fallo de segunda instancia

3.1. El Tribunal Superior de Ibagué – Sala de Decisión Penal, decidió revocar el fallo de primera instancia, por sentencia de 17 de noviembre de 2009.

3.2. Adujo el Tribunal que no corresponde al juez de tutela inmiscuirse en el diseño de programas de atención a los diversos sectores vulnerables de la población, ni en la conformación de los listados de las personas elegibles para un subsidio específico. De esta manera, estableció que no le es dable jurídicamente ordenar la inclusión de un ciudadano para la asignación de tales recursos, salvo que se trate de evitar el acaecimiento de un perjuicio irremediable. Acogió, asimismo, el argumento según el cual, la protección prioritaria de los derechos de un ciudadano específico en un caso como el presente, puede implicar el desconocimiento de los derechos fundamentales de otros postulantes con igual derecho de acceso a los subsidios para vivienda de interés social.

Concluyó, que en el presente caso no se está ante la inminente concurrencia de un perjuicio irremediable, por lo cual no es procedente alterar el orden de asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social dirigidos a la población desplazada, en favor de la peticionaria y su familia.

I. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Pruebas decretadas en el trámite de revisión

1.1. Por medio de auto de 27 de mayo de 2010, la Sala Primera de Revisión ordenó vincular al presente proceso a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (en adelante Acción Social) y, adicionalmente, para que suministrara la siguiente información: (i) si la ciudadana Muñoz Bustos y su grupo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada; y, en caso de estarlo, (ii) qué ayudas humanitarias les han sido entregadas; (iii) si la accionante ha interpuesto algún derecho de

petición para solicitar las ayudas contenidas en la ley 387 de 1997; (iv) si han recibido atención especial por parte de la entidad, dada su condición de personas desplazadas por la violencia; y, finalmente, (v) cuáles han sido las razones para que dicha institución no haya prestado ayuda continua a la demandante en tutela y su grupo familiar.

1.2. De igual manera, mediante el citado auto, esta Sala de Revisión solicitó a Fonvivienda informar sobre el estado actual de los subsidios de vivienda para aquellos ciudadanos que se encuentran como “calificados” según las resoluciones 601 y 602 de 2008 proferidas por la misma entidad.

1.3. Por último, ordenó oficiar a la señora Muñoz Bustos para que ampliara la información suministrada en el escrito de tutela en relación con su situación económica actual.

1.4. Por oficio allegado a la Corte Constitucional el 2 de junio de 2010, la apoderada de Acción Social dio respuesta al requerimiento de esta Corporación en los siguientes términos:

Para empezar, puso en conocimiento de esta Sala que la señora Muñoz Bustos y sus dos hijos menores, efectivamente, se encuentran incluidos en el Registro Único de Población Desplazada.

Así mismo, dicha entidad hizo una relación de diversas fechas de entrega de algunos componentes de la atención humanitaria – kit de hábitat interno, de higiene y aseo, de cocina, mercado, vestuario y apoyo económico-, previstos en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. De igual manera, indicó que, en respuesta a la solicitud elevada mediante derecho de petición por la accionante el 18 de agosto de 2008, la institución le otorgó “un capital semilla por la suma de UN MILLÓN SEISCIENTOS MIL PESOS”,³ al igual que la hizo beneficiaria de una capacitación, dentro del marco de su participación en el programa Generación de ingresos. Hizo claridad, no obstante, en que este programa es asignado por una sola vez a cada núcleo familiar, “...con el fin de otorgarlo al mayor número de núcleos familiares posibles en aplicación de los principios constitucionales de igualdad y equidad”.

Finalmente, la entidad informó a este Despacho que una vez consultado el estado de la

postulación de la ciudadana Muñoz Bustos para la obtención del subsidio familiar de vivienda de interés social, el mismo aparece como “ASIGNADO” en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada para hogares propietarios.

1.5. Por su parte, Fonvivienda dio respuesta al auto expedido por esta Sala de Revisión, allegando al proceso un disco compacto en el que, según el apoderado judicial, está contenida la base de datos relativa al estado de las postulaciones de subsidios de vivienda de interés social. No obstante, al revisar el contenido del archivo, no aparece información alguna en relación con el subsidio de la actora y su núcleo familiar.

1.6. Ante el requerimiento hecho mediante auto por esta Corporación, la ciudadana Muñoz Bustos allegó escrito en el que señala: “Para su conocimiento comedidamente les informo que a pesar de ya tener mi vivienda propia aún no ha sido posible el desembolso del subsidio familiar de vivienda a la señora ASTRID MORA DUCUARA identificada con número de cédula CC 65.754.583 de Ibagué. // Quien fue la persona que me vendió la casa desde el 15 de diciembre del 2010. // Les pido por favor me ayuden y colaboren a gestionar lo más pronto posible el desembolso del subsidio para más adelante no tener ningún inconveniente (sic) con mi vivienda”.⁴

Adjuntó, asimismo, copia de la escritura pública en la que se acredita que pudo adquirir una vivienda constituida en patrimonio familiar para ella y sus hijos.⁵

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

Esta Corte es competente para revisar los presentes fallos de tutela de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

1. Problema jurídico objeto de estudio

De acuerdo con los antecedentes reseñados, esta Sala de Revisión debe responder a la siguiente cuestión: ¿el retraso por parte de una entidad en la entrega efectiva de un subsidio familiar de vivienda de interés social a favor de una mujer cabeza de familia, con dos hijos menores de edad, víctima de desplazamiento forzado interno, al haber transcurrido más de dos años, desde la asignación de tal subsidio, es vulneratorio del derecho a la vivienda digna de este grupo de especial protección constitucional?

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala hará una breve referencia a los siguientes temas: (i) La especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos sociales; (ii) los principales componentes del derecho a la vivienda digna y las obligaciones de las entidades competentes en la atención a este sector de la población en materia de vivienda.

1. La especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos sociales, específicamente en el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna

3.1. La población que se ha visto forzada a abandonar su entorno por amenazas contra su vida o su integridad personal por parte de los grupos armados al margen de la ley, constituye un grupo particularmente vulnerable. La situación de destierro forzado a la que estas personas se ven sometidas con el fin de salvaguardar su integridad, lesiona gravemente sus derechos fundamentales y conlleva consecuencias especialmente negativas en materia de satisfacción de derechos sociales como la vivienda digna, la salud, la educación y la seguridad social.

Tal situación de vulnerabilidad manifiesta, derivada de la situación de violencia que origina el desplazamiento y agravada por las precarias condiciones socio-económicas en las que se ven inmersas las víctimas del fenómeno del desplazamiento interno en el país al tener que movilizarse fuera de su entorno habitual y enfrentarse a la marginación y a la discriminación, a la falta de empleo y de vivienda, exigen del Estado todas las actuaciones necesarias para garantizar la materialización de los derechos fundamentales de los desplazados, así como

unas condiciones mínimas de vida digna.

En dicho marco, esta Corporación sostuvo, mediante sentencia T-025 de 2004,⁶ que existe una obligación del Estado de corregir las desigualdades sociales, así como de facilitar la inclusión y participación de los sectores más marginados y vulnerables de la población en la vida social, económica y política del país y que para ello es preciso adelantar todas las actividades necesarias, a fin de lograr una mejora progresiva de las condiciones materiales de existencia de los sectores más desfavorecidos de la sociedad.

Para este Tribunal, las autoridades estatales están en la obligación de dar aplicación a la denominada “cláusula de erradicación de las injusticias presentes”, para lo cual debe cumplir con dos tipos de deberes: (i) implementar las políticas, programas y medidas que persigan el logro de una igualdad real en las condiciones y oportunidades de todos los habitantes del Estado, mediante la satisfacción progresiva de los derechos sociales básicos de la población. Y, (ii) abstenerse de promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales que conduzcan a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin olvidar por ello su deber de avanzar gradual y progresivamente –pero con firmeza- hacia el pleno goce de tales derechos.

Lo anterior se sujeta a la cláusula contenida en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC),⁷ según el cual “[c]ada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

3.2. El Estado colombiano ha implementado algunas medidas enderezadas a la protección y atención integral para las personas que se encuentran en situación de desplazamiento por la violencia. Dentro de ese marco, se encuentra la Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”, la cual estipula claramente que el Estado tiene la responsabilidad

de formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención, aplicación, atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de este colectivo de especial protección constitucional.⁸ Para ello fue creado el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, compuesto por una serie de instituciones con competencias en diversas áreas referidas al diseño e implementación de políticas públicas dirigidas a este sector.⁹

No obstante, como consecuencia de la falta de efectividad del sistema así creado, mediante sentencia T-025 de 2004, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional por la vulneración masiva y continuada de los derechos fundamentales de la población desplazada, “debido a la falta de concordancia entre la gravedad de la afectación de los derechos reconocidos constitucionalmente y desarrollados por la ley, de un lado, y el volumen de recursos efectivamente destinado a asegurar el goce efectivo de tales derechos y la capacidad institucional para implementar los correspondientes mandatos constitucionales y legales, de otro lado”. Impartió, pues, una serie de órdenes con el fin de solventar esa grave situación.

Más adelante, y a pesar de las órdenes impartidas en la citada sentencia, por Auto 008 de enero 26 de 2009,¹⁰ esta Corporación declaró la persistencia del estado de cosas inconstitucional frente a la atención de la población desplazada.

3.3. Uno de los derechos que suelen verse particularmente afectados para este colectivo, como se puso de presente al inicio de las consideraciones, es el de la vivienda digna.

La Constitución Política de Colombia, reconoce este derecho en los siguientes términos: “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”.¹¹

El derecho a la vivienda digna también está consagrado en el artículo 11.1 del PIDESC al señalar que los Estados Partes reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.

Por su parte, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales (en adelante Comité PIDESC) en su Observación General N° 412 sobre el derecho a una vivienda adecuada¹³ sostiene que éste debe ser interpretado en un sentido amplio y no sólo como el mero hecho de tener un techo o, por el contrario, como una comodidad. Debe entenderse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, y del cual son titulares todos los seres humanos con independencia de sus ingresos o su acceso a recursos económicos. El Comité hace especial énfasis en que para efectos del PIDESC éste se debe entender no como el derecho a tener una vivienda a secas, sino una vivienda adecuada, lo cual implica: (i) seguridad jurídica de la tenencia, ya se tenga en alquiler, en cooperativa, en arriendo, en propiedad, o se trate de vivienda de emergencia o de asentamientos informales; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición; (iii) gastos soportables, de suerte que los Estados Partes deberán adoptar medidas para garantizar que los gastos de vivienda sean conmensurados con los niveles de ingreso, así como crear subsidios y formas de financiación para los que no pueden costearse una vivienda; (iv) habitabilidad, en el sentido de que debe ofrecer un espacio adecuado a sus ocupantes, protegerlos de las inclemencias del clima y de riesgos para la salud; (v) asequibilidad, en la medida en que puedan acceder a ella efectivamente todos aquellos que tengan derecho y, especialmente, los grupos en situación de desventaja; (vi) lugar, de manera que su ubicación debe permitir el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención en salud, escuelas y otros servicios sociales; y, (vii) adecuación cultural, así que tanto los materiales de construcción utilizados como las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

La misma observación subraya la importancia de la debida prioridad que debe otorgarse a los grupos sociales en condiciones desfavorables, concediéndoles una atención especial, como sería en este caso la población desplazada por la violencia.

3.4. El elemento de la tenencia de la vivienda bajo condiciones que brinden seguridad jurídica también ha sido tenido en cuenta por la propia administración. En efecto, tal propuesta fue recogida en los Autos 109 de 2007,¹⁴ 11615 y 233 de 2008,¹⁶ y se refiere a que el indicador principal de goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento, es aquel de la seguridad jurídica de la tenencia, lo cual implica que, en caso de que el hogar desplazado habite en una vivienda propia, cuente con escritura

pública registrada; o, si se trata de una vivienda habitada en arriendo, cuente con contrato escrito. Se debe tratar, en consecuencia, de la habitación legal del predio en condiciones dignas, no de una mera tenencia sin las garantías jurídicas que la respalden. Como indicadores sectoriales asociados, destaca el relativo a mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.¹⁷

En relación con el derecho que ahora ocupa a la Sala, el auto 008 de 2009¹⁸ señaló que éste es uno de los campos cuyos resultados son más insatisfactorios, y que la política de vivienda para la población desplazada, tal como está diseñada desde hace una década, no es idónea para lograr garantizar dicho derecho a esta colectividad. Detectó como sus principales falencias, las siguientes: (i) la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real; (ii) la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad, como quiera que más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin (la consecuencia de ello es que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda); (iii) los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos, con lo cual sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho, y sólo el 7,5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho; (iv) los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Concluyó así esta Corporación que la combinación de los factores enumerados lleva a que la vivienda sea uno de los componentes para los que se destina una mayor proporción de recursos de la atención a la población desplazada, y a la vez, uno de los que muestra una cobertura efectiva más baja.

Ante tal constatación, la Corte Constitucional decidió, finalmente, que era necesario reformular la política pública en materia de vivienda para lograr una mayor efectividad en el goce de este derecho por parte de la población desplazada, así como una mayor eficiencia presupuestaria para la administración. Ordenó, pues, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para esta población, que debía incluir: (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política; (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios

para su instrumentalización; (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. Para estos fines otorgó plazos precisos.

4.1. El caso objeto de revisión pone de manifiesto las falencias de las cuales adolece aún el diseño y ejecución de la política pública en materia de derecho a la vivienda digna dirigida a la población en situación de desplazamiento forzado. Esto se hace evidente cuando se observa que la ciudadana demandante participó en la convocatoria para la adjudicación del subsidio familiar de vivienda de interés social el 16 de julio de 2007. Después de transcurrido un año y medio, por Resolución N° 601 de 16 de diciembre de 2008, su postulación es clasificada en el estado “CALIFICADA”, es decir que sólo hasta ese momento, la administración encuentra acreditados todos los requisitos para ser beneficiaria del subsidio. Y no es sino un año después, el 17 de diciembre de 2009, que mediante Resolución N° 901 de la fecha, el subsidio de vivienda pasa al estado “ASIGNADO”. Aún más preocupante resulta que más de un año después de la asignación del subsidio, Fonvivienda aún no haya procedido a hacer el respectivo desembolso, lo cual implica que el derecho a la vivienda digna de la ciudadana Muñoz Bustos y sus dos pequeños hijos aún no ha sido satisfecho de manera plena. Resulta evidente que a pesar de que este hogar desplazado ya se encuentra habitando una vivienda que eventualmente será de su propiedad, sólo adquirirá la seguridad jurídica sobre la titularidad del inmueble, necesaria para el pleno goce del derecho, una vez el subsidio haya sido desembolsado; de lo contrario, su condición de titular del inmueble no será plena y persistirá el riesgo de pérdida del mismo.

4.2. Es de anotar que la lentitud del proceso de asignación y entrega de los subsidios de vivienda de interés social dirigidos a las personas desplazadas por la violencia en el país implica un mayor gasto de recursos públicos, como quiera que en el interregno debe asumir, asimismo, la obligación de entrega de auxilios de arrendamiento de quienes, como la señora Muñoz Bustos, cumplen los requisitos para ser beneficiarios de un subsidio. Es claro, pues, que entre más largo sea el tiempo transcurrido hasta la entrega del dinero correspondiente al subsidio, más pesada se hace la carga económica que el Estado debe asumir, en la medida en que mayor será la cantidad de dinero que deberá desembolsar por concepto de auxilio de arrendamiento.

4.3. Ahora bien, esta Sala de Revisión considera de vital importancia hacer un análisis detallado de las ayudas que la peticionaria y sus dos hijos menores han recibido del Estado, en consideración a que esta ciudadana está revestida de una protección constitucional doblemente reforzada en virtud de su condición de desplazada por la violencia y de madre cabeza de familia.¹⁹ Así, según consta en la respuesta allegada a esta Corporación por Acción Social, se verifica, en primer lugar, que la accionante y sus dos hijos fueron incluidos en el Registro Único de Población Desplazada sólo hasta el 1° de septiembre de 2006, cuando los hechos que los forzaron a abandonar la vereda en la que residían tuvieron lugar el 12 de diciembre de 2005, es decir, casi un año después. De conformidad con la información oficial aportada por Acción Social, la ciudadana Muñoz Bustos y su núcleo familiar han recibido las siguientes ayudas:

- 24 de noviembre de 2006

Kit de hábitat interno por valor de \$71.500

Kit de higiene y aseo por valor de \$14.760

Mercado por valor de \$69.975

Cocina y vajilla por valor de \$34.050

- 29 de noviembre de 2006

Apoyo económico para vestuario por valor de \$58.123

3 auxilios de arriendo mensual por valor de \$240.000

Taller de acompañamiento psicosocial

- 30 de noviembre de 2006

Apoyo económico por valor de \$240.000

- 9 de enero de 2007

Mercado por valor de \$69.975

Kit de higiene y aseo por valor de \$12.960

- 30 de enero de 2007

Mercado por valor de \$70.805

Kit de higiene y aseo por valor de \$13.750

Taller de acompañamiento psicosocial

Posteriormente, con fecha 13 de agosto de 2008, la accionante interpuso un derecho de petición, con el fin de solicitar ayudas para vestuario, arriendo y generación de ingresos.

Acción Social dio respuesta a esta petición, señalando que el otorgamiento del componente de vestuario se entrega por una sola vez a los núcleos familiares que se desplacen a un clima distinto del cual provienen, y que el mismo ya le había sido entregado a la accionante, con fecha 29 de noviembre de 2006. En relación con la solicitud de ayuda de generación de ingresos, la entidad incluyó a la señora Muñoz Bustos en dicho programa, en el cual le otorgó capacitación (5 de octubre de 2009 y 21 de diciembre de 2009) y capital semilla por la suma de \$1'600.000 (7 de diciembre de 2009). Y, finalmente, le otorgó seguimiento y acompañamiento (8 de marzo de 2010), a pesar de no ser un componente de la atención humanitaria prevista en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 -aclaró la entidad-.

Adicional a lo anterior, Acción Social informó que entregó ayuda de alojamiento (3) y asistencia alimentaria (2) por valor de \$215.000 (27 de agosto de 2008); y otra entrega de asistencia alimentaria por un monto de \$700.000 (1° de octubre de 2008). Para terminar, indicó que el 22 de abril de 2010 otorgó a la actora 3 mercados y 3 ayudas de alojamiento por un monto de \$915.000, ante la solicitud de la actora de entrega de auxilios por concepto de prórroga.

Asimismo, la entidad manifestó que el núcleo familiar de la ciudadana Muñoz Bustos es beneficiario del Programa Familias en Acción desde el 30 de junio de 2007, así como de la Estrategia Juntos a partir del 21 de septiembre de 2009.

4.4. Así, esta Sala observa que si bien las entidades competentes han mostrado cierto grado de diligencia en la atención de la señora Muñoz Bustos y su núcleo familiar, las ayudas han

sido muy espaciadas, lo cual ha conllevado una amenaza grave y cierta para sus condiciones de vida digna. Esto, en consideración a que se trata de un grupo familiar de tres personas, entre ellas una niña y un niño pequeños que requieren atención especial en alimentación, educación y condiciones de vivienda.

4.5. Ahora, en relación con el problema jurídico que plantea la presente acción de tutela, relativo a la presunta vulneración del derecho a la vivienda digna de la señora Muñoz Bustos y sus dos pequeños hijos, como consecuencia de la demora en la entrega efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social, debe la Sala Primera de Revisión analizar la respuesta dada por Fonvivienda. La entidad alega que el estricto cumplimiento de los turnos asignados para el desembolso de los subsidios es la única manera de respetar el derecho a la igualdad de todas las personas en situación de desplazamiento que se encuentran esperando dicho beneficio y que, en consecuencia, la ciudadana demandante debe esperar porque todos los beneficiarios están en el mismo nivel de vulnerabilidad, en tanto desplazados.

Esta Sala acoge la primera parte de la argumentación presentada, en la medida en que considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad. No obstante, el diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de los subsidios de vivienda que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien sea beneficiado con los subsidios de vivienda. Por esta razón, la entidad deberá tener en cuenta dichos criterios en la asignación de los turnos.

Adicional a lo anterior, es necesario subrayar que cuando dicha asignación de turnos no permite que el beneficiario sepa cuándo se hará efectiva la entrega de su subsidio, tal asignación es violatoria de los derechos de la persona desplazada, pues no contiene un plazo cierto y razonable dentro del cual se asegure el derecho de que se trate. Lo anterior genera una carga desproporcionada para la persona beneficiaria, derivada de la incertidumbre sobre el momento en que su derecho vulnerado será plenamente satisfecho y que le impide llevar a cabo una mínima planificación de su vida.

Llama además la atención de la Sala Primera de Revisión la falacia en que incurre Fonvivienda, ya que, según su afirmación, los subsidios son otorgados con base en los recursos presupuestados con que cuenta la entidad para cada año; sin embargo, sostiene que no le es posible fijar plazos de entrega de los mismos. Parece entonces contradictorio que si tal asignación obedece a criterios presupuestarios conocidos por la entidad con suficiente antelación, no esté en capacidad de fijar un plazo razonable para el desembolso de los dineros y así se lo haga saber a los beneficiarios. También en este aspecto la administración está en el deber de introducir mejoras.

4.6. En consideración a lo expuesto, la Sala reitera que se requiere el esfuerzo continuado del Estado en la atención a la población desplazada del país, en aras de superar el estado de desprotección generalizada de sus derechos fundamentales, así como de garantizar a este colectivo unas condiciones mínimas de vida digna. Dentro de estos esfuerzos se incluye, desde luego, el rediseño de la política pública en materia de vivienda, como componente indispensable con miras a la superación del estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación en sentencia T-025 de 2004,²⁰ tal como fue plasmado mediante el auto 008 de 2009.²¹ Como se evidencia en este caso, la ineficiencia de dicha política pública persiste, lo cual supone una carga presupuestaria aún mayor para el Estado; y para esta colectividad, la carga de soportar condiciones precarias de vivienda por un tiempo que se extiende más allá de lo debido, dada la lentitud que supone el proceso de entrega de subsidios de vivienda de interés social, tal y como funciona en la actualidad.

4.7. Para terminar, y en relación con el caso concreto, esta Sala de Revisión encuentra que el hecho de que hayan transcurrido casi cuatro años desde la postulación de la ciudadana Muñoz Bustos para la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda de interés social y que Fonvivienda aún no haya hecho la entrega del mismo, a pesar de estar asignado hace ya un tiempo considerable, configura una vulneración efectiva del derecho a la vivienda digna de ella y sus dos pequeños hijos. Por esta razón, la Sala procederá a ordenar a Fonvivienda que defina con la actora, así como con la vendedora del inmueble por ella adquirido, la fecha precisa en la cual procederá a hacer la entrega efectiva del dinero correspondiente al subsidio familiar de vivienda de interés social del cual es beneficiaria. Asimismo, ordenará a Acción Social que continúe haciendo el acompañamiento necesario a la ciudadana Muñoz Bustos y su grupo familiar hasta tanto haya seguridad jurídica en la adquisición de la vivienda.

I. DECISIÓN

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

RESUELVE:

Primero.-LEVANTAR la suspensión del término decretada para decidir el presente asunto.

Segundo.- REVOCAR el fallo proferido el 17 de noviembre de 2009, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué y, en su lugar, CONCEDER el amparo solicitado por la señora Esmith Dayanna Muñoz Bustos y el de su familia, a una vivienda digna.

Tercero.- ORDENAR a Fonvivienda, que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, y si aún no lo hubiere hecho, proceda a definir con Esmith Dayanna Muñoz Bustos y con la vendedora del inmueble, señora Astrid Mora Ducuara, la fecha precisa del desembolso del subsidio familiar de vivienda de interés social, reconocido a su favor.

Cuarto.- ORDENAR a la Defensoría del Pueblo que continúe haciendo el acompañamiento necesario a Esmith Dayanna Muñoz Bustos y a sus dos hijos menores, Marlon Sthiven Muñoz Bustos y Karol Smithd Torres Muñoz, en su condición de personas desplazadas por la violencia, hasta tanto exista una verdadera seguridad jurídica en la titularidad de la vivienda por parte de la actora.

Quinto.- ORDENAR a Fonvivienda que, previos los estudios técnicos del caso, proceda a modificar su política de asignación de turnos para la entrega de los subsidios familiares de vivienda de interés social, tomando en consideración criterios de prioridad derivados del grado de vulnerabilidad de los beneficiarios. Deberá dar prioridad, en consecuencia, a los sujetos de especial protección constitucional, como madres cabeza de familia con hijos menores, personas con discapacidad, adultos mayores, indígenas y afrodescendientes.

Sexto.- ORDENAR a Fonvivienda que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, implemente un nuevo mecanismo de información para los beneficiarios que les permita conocer el plazo cierto y razonable dentro del cual recibirán efectivamente el dinero del subsidio de vivienda de interés social.

Séptimo.- ORDENAR a Fonvivienda que informe a la Sala Primera de Revisión las modificaciones que introduzca en relación con las órdenes emitidas en los numerales quinto y sexto de la parte resolutive de esta sentencia.

Octavo.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Ausente en comisión

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Se encuentra debidamente acreditado por Acción Social, ya que tanto la ciudadana demandante como sus dos hijos menores, están incluidos en el Registro Único de Población Desplazada. La accionante, aparece expresamente clasificada como Jefa de Hogar. Folio 23

del cuaderno N° 4.

2 A folio 8 del cuaderno principal obra una constancia emitida por Acción Social en la que se lee que la señora Esmith Dayanna Muñoz Bustos se encuentra en estado “calificado”, lo cual quiere decir que “el hogar postulante acreditó el cumplimiento de los requisitos exigidos para ser beneficiario del “Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social”.

3 Negrilla y mayúscula sostenida en texto.

4 Folio 43 del cuaderno N° 2.

5 Folios 44 a 48 del cuaderno N° 2.

6 MP Manuel José Cepeda Espinosa. Esta sentencia fue proferida en sede de revisión, con ocasión de varias acciones de tutela presentadas por personas en situación de desplazamiento forzado interno. Ante el nivel de desprotección y de violación de los derechos fundamentales de la población desplazada, esta Corporación decidió declarar el “estado de cosas inconstitucional” referido a la vulneración masiva y continuada de los derechos de la población desplazada originada en factores estructurales. Para superar tal situación, la Corte profirió una serie de órdenes dirigidas a las autoridades estatales concernidas en la protección y satisfacción de los derechos de esta colectividad, a fin de que las mismas adoptaran decisiones y adelantaran las actividades necesarias dentro de la órbita de sus competencias, enderezadas principalmente a superar tanto la insuficiencia de recursos, como las falencias en la capacidad institucional.

7 Aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966, y ratificado por Colombia mediante la Ley 74 de 1968. En virtud de la figura del bloque de constitucionalidad los convenios internacionales ratificados por Colombia, que han reconocido ampliamente los derechos constitucionales, forman parte del ordenamiento jurídico y, en esa medida, deben ser tenidos en cuenta en el desarrollo legislativo de los derechos y en la formulación de políticas públicas en esa materia.

8 Ley 387 de 1997, artículo 3°.

9 Véase el título II “Del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia”, capítulo I de la Ley 387 de 1997.

10 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

11 Constitución Política de Colombia, artículo 51.

12 En las sentencias C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-568 de 1999 (MP. Carlos Gaviria Díaz), C-010 de 2000 (MP. Alejandro Martínez Caballero), T-1319 de 2001 (MP. Rodrigo Uprimny Yepes), C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), T-558 de 2003 (MP. Clara Inés Vargas Hernández) y T-786 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra), entre otras, la Corte Constitucional ha destacado que la jurisprudencia de las instancias internacionales de derechos humanos, constituye una pauta relevante para interpretar el alcance de los tratados sobre derechos humanos y, por ende, de los propios derechos constitucionales.

13 Documento E/1992/23.

14 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

15 Sala Plena.

16 Sala Plena.

17 MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En los autos 109 de 2007, 226 de 2008 y 233 de 2008, para el derecho a la vivienda se adoptó un conjunto de indicadores de goce efectivo de derecho que recogen las condiciones de seguridad, dignidad, habitabilidad y calidad mencionados por el Comité de Derechos Humanos. El indicador de goce efectivo se definió como “Hogar habita legalmente el predio en condiciones dignas,” Como indicadores complementarios, se adoptaron los siguientes: (i) Seguridad jurídica de la tenencia: Hogares desplazados que habitan viviendas propias y cuentan con escritura registrada o viviendas en arriendo y cuentan con contrato escrito / Total de Hogares Desplazados (HD); (ii) Espacio suficiente: HD que habitan viviendas sin hacinamiento / Total de HD. (iii) Materiales apropiados: HD que cuentan con materiales apropiados en su vivienda (techos, pisos y/o paredes exteriores) / Total de HD. (iv) Ubicación: HD que habitan viviendas ubicadas en zonas que no son de alto riesgo / Total de HD. (v) Acceso a servicios: HD que cuentan con acceso a todos los servicios domiciliarios básicos (energía, acueducto, alcantarillado y recolección de basuras) / Total de HD. Como indicadores sectoriales asociados se adoptaron

los siguientes: Hogares con subsidios de vivienda otorgados / Hogares postulantes, Hogares con subsidios desembolsados /Hogares a los que fueron otorgados subsidios, Hogares con mejoramiento de condiciones de habitabilidad / Hogares con deficiencias o carencias habitacionales identificadas, y Mujeres cabeza de familia beneficiarias de subsidio de vivienda urbana o rural.

18 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

19 Así lo ha establecido esta Corporación en sentencia T-025 de 2004. De igual manera, en Auto 092 de 2008, la Sala Segunda de Revisión adoptó medidas para la protección a mujeres víctimas del desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y resaltó la grave situación de las madres cabeza de familia, en los siguientes términos: “Los alarmantes patrones de jefatura de hogar femenina sin las condiciones de subsistencia material mínimas requeridas por el principio de dignidad humana que se registran entre las mujeres desplazadas violan abiertamente numerosos mandatos constitucionales. Las condiciones de vida que deben soportar las mujeres cabeza de familia desplazadas junto con sus hogares constituyen una manifestación extrema de las violaciones de los derechos constitucionales que apareja de por sí el desplazamiento forzado y que fueron señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en particular: el derecho a un nivel de vida en condiciones de dignidad, los derechos a la salud y al trabajo, y el derecho a una alimentación mínima, “que resulta insatisfecho en un gran número de casos por los altísimos niveles de pobreza extrema a los que llegan numerosas personas desplazadas, que les impiden satisfacer sus necesidades biológicas más esenciales y repercuten, por ende, sobre el disfrute cabal de todos sus demás derechos fundamentales, en particular sobre los derechos a la vida, a la integridad personal y a la salud”. Más aún, esta situación repercute directamente sobre el goce efectivo de los derechos fundamentales de los menores de edad que dependen económicamente de las mujeres cabeza de familia en situación de desplazamiento, lo cual hace más severa la violación de los mandatos del Constituyente (art. 44, C.P.) y llama a la adopción de las medidas de resolución más fuertes por parte de las autoridades competentes”. (MP. Manuel José Cepeda Espinosa, fundamento jurídico N° IV.B.4.2.4).

20 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

21 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa