

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

POBLACION DESPLAZADA-Resulta desproporcionado exigirle el agotamiento previo de trámites ordinarios como requisito para la procedencia de la tutela

La Corte Constitucional ha encontrado desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios rígidos, como requisito para que los desplazados puedan acceder a los programas a que tienen derecho para paliar su situación.

DERECHOS MINIMOS DE LA POBLACION DESPLAZADA-Especial protección constitucional para que sean satisfechos por las autoridades sin importar las circunstancias

Las autoridades correspondientes deben actuar con especial diligencia, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y teniendo como guía que se trata de resarcir a seres humanos a quienes el Estado les debe especial protección, incluyendo el pronto restablecimiento de una vivienda digna, después de que incumplió su deber de ampararles sus derechos fundamentales, garantizarles la indemnidad y asegurarles la paz y el orden justo, por lo cual tuvieron que abandonar abruptamente el terruño como medio de preservar la vida, casi que como único bien remanente.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que no se autorizó desembolso por cuanto al momento de inscribirse en el Registro único la accionante no había conformado familia con el actual compañero permanente

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda autorice el pago del subsidio completo reconocido y a Caja de Compensación familiar realizar el desembolso sin establecer requisitos adicionales

Referencia: expediente T-3392260

Acción de tutela instaurada por María Lucely López López, contra el “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” y otros.

Procedencia: Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal de Decisión.

Magistrado Ponente: NILSON PINILLA PINILLA

Bogotá, D. C., dieciocho (18) de julio de dos mil doce (2012).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido en segunda instancia por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal, dentro de la acción de tutela instaurada por María Lucely López López, contra el “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda, en adelante Fonvivienda y la Caja de Compensación Familiar de Caldas, en adelante Confamiliares.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el mencionado Tribunal, según lo ordenado por el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991; el 22 de marzo del 2012, la Sala 3ª de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES

María Lucely López López incoó acción de tutela en octubre 10 de 2011, contra el “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” y otros, aduciendo violación de los derechos “a la vivienda digna..., el debido proceso... la buena fe y la confianza legítima, la vida digna, al mínimo vital, derecho a conformar una familia... derecho de niños... prevalencia del derecho sustancial y acceso a la justicia”, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y narración efectuada en la demanda

1. La actora, de 41 años de edad, expuso ser madre de cuatro hijos, 3 de ellos menores de edad, y convivir “hace 8 años” en “unión libre” con el señor Francisco Javier Henao Giraldo.

1. Junto con sus 4 hijos, la actora se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde abril del 2003 y por intermedio de Confamiliares se postuló para adquirir “subsidio familiar de vivienda para desplazados”.

1. Mediante Resolución N° 600 de diciembre 16 del 2008, expedida por Fonvivienda, le fue asignado “subsidio familiar de vivienda por la suma de \$5.768.750”, en la modalidad de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios, beneficio que fue adicionado “mediante Resolución 354 del 13 de mayo del 2010 por la suma de \$2.927.000, quedando el subsidio en un total de \$8.695.750”.

1. Expresó que “una vez conocida la asignación y monto del subsidio”, firmó promesa de compraventa sobre el predio ubicado en Manizales “en la carrera 23 No. 48C-68, Urbanización de Santa Ana, Manzana D, lote modulo bifamiliar Q, casa unifamiliar No. 37 y con un área aproximada de 35.15 m²” por valor de \$30.000.000.

1. Paralelo a ello, en abril 15 del 2011 solicitó ante el Banco Caja Social, B.C.S.C., S.A., “crédito hipotecario para vivienda”, por \$21.000.000, el cual le fue aprobado en su totalidad.

1. Afirmó que en abril 30 del 2011 suscribió escritura pública, en la Notaría 4ª del Círculo de Manizales, “de venta, hipoteca y Constitución de Patrimonio de Familia, en donde los vendedores reciben la suma de \$21.000.000 y se constituye la hipoteca a favor de BCSC S.A., Banco Caja Social y como acreedores (sic) María Lucely López López y mi compañero permanente Francisco Javier Henao Giraldo”.

1. Posteriormente solicitó a Confamiliares el desembolso del subsidio otorgado, el cual le fue negado con el argumento de que su compañero permanente figuraba en la escritura pública antes referida como “comprador e hipotecante del inmueble”. En sustento de ello, fue citado el parágrafo 3° del artículo 4° del Decreto 2190 del 2009:

“Los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para acceder al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar.”

1. Frente a esto, la actora manifestó que “la conformación del hogar nunca ha variado desde la postulación y hasta el momento de su asignación, ya que la convivencia con el señor Francisco Javier Henao Giraldo se viene dando desde el año 2003, es decir que para el momento de la postulación venía de tiempo atrás”, habiendo contado con él “para solucionar todos los problemas, además si no fuera por la ayuda de él no hubiese accedido al préstamo hipotecario para la compra de la casa, razón por la cual aparece en la escritura pública de compraventa con hipoteca”.

1. Aunado a lo anterior, argumentó que ella “informó a Confamiliares cuando se allegó la documentación pertinente y esto se desprende cuando se hace la devolución de la documentación y se entrega la fotocopia de la cédula de ciudadanía de Francisco Javier, mi compañero permanente”. Además, para la fecha en que fue asignado el subsidio de vivienda (diciembre del 2008), no estaba vigente el Decreto 2190 del 2009.

1. Tal situación le ha causado a la actora “graves perjuicios, ya que los vendedores del bien recibieron la plata que me prestó el Banco BCSC S.A., Banco Caja Social y no me hacen entrega de este hasta cuando se le cancele la totalidad de la deuda”.

1. Expresó además que “hasta el mes de julio del 2011 estuve pagando arriendo y hoy en día

me encuentro arrimada en la casa de mi hermana con mi compañero permanente y mis cuatro hijos, pagando por concepto de servicios públicos y mercado \$400.000... de la misma forma cancelando las cuotas del préstamo hipotecario que es un promedio de \$260.000 mensuales”.

1. De tal manera, pidió tutelar los derechos fundamentales invocados y en consecuencia, ordenar a las entidades demandadas “hacer entrega del subsidio familiar de vivienda de interés social”.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente

1. Recibos de pago de caja menor, por concepto de arrendamiento de vivienda (f. 21 cd. inicial).

2. Formulario de procedimiento de adquisición de vivienda (f. 22 ib.).

3. Certificado de tradición con matrícula inmobiliaria N°100-166136, expedido en mayo 11 de 2011 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales, donde aparecen las anotaciones 11 y 12 con los nombres de Francisco Javier Henao Giraldo y María Lucely López, como “titular de derecho real de dominio” con gravamen “hipoteca con cuantía indeterminada” (fs. 23 y 24 ib.).

4. Aprobación y certificado de crédito hipotecario a favor de los señores Francisco Javier Henao Giraldo y María Lucely López López en noviembre 23 de 2010 por el Banco Caja Social, BCSC (fs. 25 y 26 a 28 ib.).

5. Notificaciones de las Resoluciones 600 de diciembre de 2008 y 654 de mayo 13 de 2010, del entonces “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, por medio de las cuales se asigna y ajusta el valor del subsidio de vivienda autorizado a la señora María Lucely López López (fs. 29 y 30 ib.).

6. Declaración extrajuicio que rindieron la señora María Lucely López López y el señor Francisco Javier Henao Giraldo en octubre de 2010, ante la Notaría Cuarta del Círculo de Manizales, donde sostuvieron que “desde hace (7) años convivimos bajo el mismo techo, de

manera permanente y en unión marital de hecho... de esta relación no hemos procreado hijos” (f. 31 ib.).

8. Recibos de pago de cuotas de crédito hipotecario de vivienda, donde figura como titular de la deuda la accionante (f. 33 ib.).

9. Resumen de análisis de crédito de vivienda, expedido por el Banco Caja Social, BCSC en abril 15 de 2011, anotando como titular a María Lucely López López y como deudor solidario a Francisco Javier Henao Giraldo (f. 34 ib.).

10. Escritura Pública N° 1.641 de abril 30 de 2011, de la Notaria 4ª del Círculo de Manizales, de “compraventa de interés social, hipoteca abierta de cuantía indeterminada y constitución de patrimonio de familia”, que indica como “parte compradora: María Lucely López López y Francisco Javier Henao Giraldo (fs. 35 a 44 ib.).

11. Estudio de títulos “para constituir garantía hipotecaria a favor de BCSC, S.A.”, donde también figura como “titular” los señores López López y Henao Giraldo (f. 47 v., a 49 ib.).

12. Formulario de calificación y constancia de inscripción de la escritura pública citada, matrícula inmobiliaria 100-166136, impreso en mayo 6 de 2011 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Manizales (f. 63 ib.).

13. Formularios de inscripción para población desplazada N°s. 117 y 1022, diligenciados por la actora ante el entonces “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” (fs. 70 y 71 ib.).

C. Contestación de Fonvivienda

Mediante escrito presentado en octubre 20 de 2011, el apoderado especial de dicho Fondo solicitó negar las pretensiones debido a que no se ha “vulnerado derecho fundamental alguno al hogar de la señora María Lucely López López”, señalando que “Fonvivienda asignó y generó la orden de pago del subsidio familiar de vivienda en la modalidad en la cual se postuló, quedando pendiente por parte de la accionante, el correspondiente trámite de movilización del subsidio, tal como se le indica en las instrucciones contenidas al respaldo de la carta de asignación que le fuere notificada y entregada personalmente a través de la Caja de Compensación Familiar” (fs. 82 a 90 ib.).

D. Respuesta de Confamiliares

Mediante memorial de octubre 18 de 2011, el representante legal de dicha Caja solicitó no acceder “a las pretensiones elevadas por la accionante, toda vez que no existe por parte de Confamiliares, actuación alguna que vulnere los derechos fundamentales reclamados”, argumentando que “la dificultad para la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado a la señora López López y su respectivo desembolso, se encuentra en la modificación de la conformación del hogar, al incluir a una persona que no fue registrada en el formulario de postulación y por ende no aparece como beneficiario en la carta de asignación del subsidio”.

Igualmente indicó que “en ningún momento se presentó información del señor Francisco Javier Henao Giraldo, quien según lo narrado por la accionante, al tiempo de surtir las postulaciones ya hacía parte del hogar”, por lo cual no aparece en la carta de asignación como beneficiario. En consecuencia, hasta tanto no sea resuelta la inconsistencia por parte del hogar, no es posible continuar con el trámite de pago (f. 106 ib.).

E. Sentencia de primera instancia.

También precisó que Confamiliares fue clara en entender que “el señor Henao Giraldo no puede estar incluido como propietario del inmueble, toda vez que no se encuentra como beneficiario del subsidio de vivienda, por cuanto implica modificación o adición a la resolución de otorgamiento del mismo, razón por la cual no ha procedido a tramitar el desembolso del subsidio ante Fonvivienda, sin embargo una vez la interesada solucione las dificultades presentadas en la escrituración y subsane los errores cometidos, dará paso libre a la solicitud de cobro ante la entidad otorgante” (fs. 34 a 45 cd. 2).

F. Impugnación.

En escrito presentado en noviembre 17 de 2011, la actora impugnó la decisión, manifestando su desacuerdo e insistiendo en los argumentos expresados en la demanda y que no se “tuvo en cuenta que ya existen unos perjuicios irremediables por cuanto se constituyó una hipoteca sobre el bien que se compró y que a la fecha se están pagando las cuotas mensuales de la misma, además dicha plata ya fue entregada al vendedor del bien sin que este haya hecho entrega del mismo por cuanto se acordó que no entregaba hasta que no se

le pague la totalidad...”.

Además, “los trámites ante la jurisdicción administrativa son extremadamente largos, por lo tanto el medio de defensa judicial no es un mecanismo idóneo ni eficaz para la protección de mis derechos fundamentales” (fs. 47 a 57 ib.).

G. Sentencia de segunda instancia.

Mediante fallo de diciembre 15 de 2011, el Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal, confirmó la decisión recurrida al considerar que “no se vislumbra violación alguna si se tiene en cuenta que las accionadas no pueden por ningún motivo desembolsar el subsidio de vivienda requerido, si la postulante no cumple con los requisitos señalados en la ley para tal fin”.

Anotó además que si bien no se desconocen “las necesidades por las que atraviesan las familias desplazadas, tampoco puede desconocer que para acceder a lo pretendido por la demandante hay un conducto regular y una serie de ritualidades que se deben cumplir en aras de proteger el derecho a la igualdad de cada una de las personas que se encuentren en la misma situación...” (fs. 86 a 103 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se analiza.

Se determinará si a la actora en realidad le fueron vulnerados sus derechos y los de sus cuatro hijos a la vida y la vivienda dignas, el mínimo vital y la conformación de la familia, además de la presunción de buena fe, la confianza legítima, el acceso a la justicia, la prevalencia del derecho sustancial y el debido proceso, por el ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, además de Fonvivienda y Confamiliares, por la negativa a desembolsar el subsidio familiar de vivienda que les fue otorgado en calidad de desplazados, aduciéndoseles

que “en la escritura aparece el señor Francisco Javier Henao Giraldo como comprador de la vivienda adquirida con subsidio”, siendo él su compañero permanente desde “hace 8 años”.

Tercera. La acción de tutela como mecanismo de protección de derechos de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Sala de Revisión debe reiterar los precedentes que ha adoptado para tratar de contrarrestar la grave vulneración de múltiples derechos de víctimas de desplazamiento forzado¹, que merecen especial protección por hallarse en severa situación de ostensible apremio por soportar cargas injustas, que es urgente superar para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Por ello, la Corte Constitucional ha encontrado desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios rígidos, como requisito para que los desplazados puedan acceder a los programas a que tienen derecho para paliar su situación. Así, ha reiterado:

“... debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”²

Cabe recordar entonces lo señalado en el fallo T-150 de marzo 5 de 2010, que a su vez reiteró lo determinado en el T-611 de agosto 13 de 2007, ambos con ponencia de quien ahora cumple igual función, donde se tomó en cuenta la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 387 de 1.997, hacia la adopción de medidas para prevenir el desarraigo forzado y propiciar la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, quien ha debido “migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado

interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio el drama que en torno a él esta Corte declaró un estado inconstitucional de cosas³, calificado de “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁴; “verdadero estado de emergencia social”; “tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país” y “serio peligro para la sociedad política colombiana”⁵.

Ha indicado además que “al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar en condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”.⁶ Así mismo sostuvo esta corporación⁷:

“El desplazamiento forzado en Colombia ha conducido a una violación masiva y sistemática de derechos fundamentales de miles de personas que, por distintas causas, han sido obligadas a emigrar de su entorno habitual para posteriormente, en muchos casos, verse sometidas al abandono de la sociedad y del Estado, que debe brindar en forma oportuna y efectiva la atención necesaria para que esta población supere su estado de extrema vulnerabilidad, como así mismo refrendó esta corporación recientemente.”

En esa medida, existen derechos mínimos de la población desplazada que deben ser adecuada y oportunamente satisfechos por las autoridades respectivas, pues de no hacerlo de manera expedita, estarán vulnerando adicionalmente la angustiosa situación de los desposeídos.

Cuarta. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

Entre los derechos que resultan vulnerados por una situación tan gravemente pluriofensiva como el desplazamiento forzado, se encuentra acceder a una vivienda digna. Así lo ha declarado la Corte, entre otras en la precitada sentencia T-025 de enero 22 de 2004, en la cual se aclaró que este derecho debe protegerse a partir de que “las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento”.

Cabe reiterar también lo expuesto en la sentencia T-068 de febrero 4 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (no está en negrilla en el texto original):

“Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda.”

En el mismo sentido en la sentencia T-177 de marzo 12 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, reafirmó: “En el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna goza de un estatus especial, toda vez que la Corte ha entendido que esta se encuentra en condiciones extremas de vulnerabilidad. En efecto, las personas en condición de desplazamiento han tenido que abandonar sus lugares de origen de manera forzada y, una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas adecuadas. Luego, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a una solución habitacional que contribuya a la superación del desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para las personas en condición de desplazamiento una amenaza seria y directa contra su vida en condiciones

dignas y por ello, merece una especial protección.”

En primer lugar, se ha señalado el deber de las diferentes entidades “que conforman el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada, SNAIPD”, de garantizar “la vivienda y alojamiento básico inmediatamente luego de que ocurra el desplazamiento. Además, deben proveer un albergue hasta que las personas en condición de desplazamiento obtengan otra solución de vivienda digna”.

Como segundo parámetro, “el proceso llevado ante las entidades competentes para adquirir una solución habitacional tendiente a lograr el restablecimiento económico... no puede desconocer ningún derecho fundamental, especialmente el derecho a la igualdad, el derecho a presentar peticiones, el derecho a la participación y el debido proceso”.

En tercer término, lo relacionado con la normatividad frente a “las condiciones de acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propias para la población desplazada”, debe ser aplicada “de conformidad con el principio de interpretación favorable de las normas, tomando en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional⁸”.

Así, concretamente, “esta interpretación debe tener en cuenta a) los principios de interpretación y aplicación de las normas de las disposiciones de la Ley 387 de 1997; b) los principios rectores de los desplazamientos internos; c) el principio de favorabilidad; d) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y e) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho”.

De lo anterior se colige entonces que las autoridades correspondientes deben actuar con especial diligencia, en cumplimiento de sus deberes constitucionales y teniendo como guía que se trata de resarcir a seres humanos a quienes el Estado les debe especial protección, incluyendo el pronto restablecimiento de una vivienda digna, después de que incumplió su deber de ampararles sus derechos fundamentales, garantizarles la indemnidad y asegurarles la paz y el orden justo, por lo cual tuvieron que abandonar abruptamente el terruño como medio de preservar la vida, casi que como único bien remanente.

Quinta. El caso bajo estudio.

5.1. Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si Fonvivienda, el ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Confamiliares, han vulnerado los derechos fundamentales de la accionante y su familia a la vida y la vivienda dignas, el mínimo vital, la conformación de la familia, la presunción de buena fe, la confianza legítima, el acceso a la justicia, la prevalencia del derecho sustancial y el debido proceso, al negar el desembolso del “subsidio familiar a hogar en situación de desplazamiento” reconocido con anterioridad, bajo el argumento de que la escritura pública de “compra venta de interés social” registra a “Francisco Javier Henao Giraldo como comprador de la vivienda adquirida con subsidio”, quien no se encontraba incluido en el núcleo familiar de la actora al momento de acceder al beneficio.

Según lo narrado, se efectuó la devolución de los documentos presentados ante Confamiliares en mayo 16 de 2011, señalando que el artículo 4°, parágrafo 3° del Decreto 2190 de junio de 2009, establece que “los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar”.

5.2. En el presente caso, atendiendo los presupuestos jurisprudenciales y dependiendo de la valoración fáctica y probatoria que dimane de los elementos de convicción incorporados al expediente, es necesario recordar que María Lucely López López, i) acreditó a través de Confamiliares la calidad de desplazada por la violencia desde abril de 2003; ii) en el 2007, se postuló ante el entonces “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” para adquirir “subsidio familiar de vivienda”, que le fue otorgado, quedando registrada la conformación del hogar con sus 4 hijos, estado civil “separada o viuda... SP”; iii) ha expresado que mantiene unión libre con el señor Francisco Javier Henao Giraldo⁹.

Mediante Resolución N° 600 de diciembre 16 del 2008 de Fonvivienda, se le asignó “subsidio familiar de vivienda por la suma de \$5.768.750”, que fue adicionado “mediante Resolución 354 del 13 de mayo del 2010 por la suma de \$2.927.000, quedando el subsidio en un total de \$8.695.750”.

A efecto de adquirir vivienda, en abril 15 del 2011 solicitó al Banco Caja Social, B.C.S.C., “crédito hipotecario” por \$21.000.000, que le fue aprobado en su totalidad, con María Lucely

como titular de la deuda y Francisco Javier Henao Giraldo como deudor solidario.

Firmada promesa de compraventa sobre el predio “ubicado en la carrera 23 No. 48C-68, Urbanización de Santa Ana” de Manizales, por \$30.000.000, en abril 30 de 2011 suscribieron escritura pública “de venta, hipoteca y Constitución de Patrimonio de Familia”, figurando como “parte compradora: María Lucely López López y Francisco Javier Henao Giraldo”.

No obstante, Confamiliares¹⁰ de Manizales negó el desembolso del subsidio, porque “en la escritura aparece el señor Francisco Javier Henao Giraldo como comprador de la vivienda adquirida con subsidio” y según el parágrafo 3° del artículo 4° del Decreto 2190 del 2009, los hogares “deberán mantener las condiciones y requisitos para acceder al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar”.

Confamiliares afirma que la situación “se corrige solicitando al Banco que otorga el crédito hipotecario, la autorización, para que el señor Francisco Javier Henao, no aparezca como copropietario del inmueble, sino como deudor solidario de la obligación adquirida por la señora María Lucely López López, con lo cual, no se modifica el hogar beneficiario del subsidio familiar”.¹¹

5.3. A la demandante María Lucely López López se le ha reconocido que fue desplazada forzosamente junto con sus cuatro hijos, resultando ostensible su situación de especial vulnerabilidad, que demanda urgente amparo y, para el caso, preservar el principio de buena fe y su confianza legítima, luego de haberle sido adecuadamente concedido el subsidio, dirigido a hacer real su derecho a adquirir vivienda digna (“patrimonio de familia inembargable”, f. 38 cd. inicial), que se encuentra sometido a regulaciones legales y administrativas, las cuales las autoridades respectivas asumirán con diligencia, consideración y sensibilidad, no con prelación de las formas sobre la sustancialidad jurídica, actitud que hace fácil comprender su relación con quien, además de ser su compañero permanente, ha fungido como deudor solidario, siendo ostensible que le viene prestando apoyo moral y económico, que mal puede convertirse en óbice para el acceso a ese derecho a la vivienda digna.

5.4. Es válido aclarar que Fonvivienda, entidad¹² que aprobó y adicionó la asignación del subsidio de vivienda a María Lucely López López, es un “fondo con personería jurídica,

patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia”, entre cuyos objetivos está “consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana”, administrando los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para tal fin.

Dicho Fondo Nacional de Vivienda debe atender prioritariamente los “hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social”, en particular ante “población en situación de desplazamiento” 13. Además, se prevé que quienes “no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares” (art. 1° D. 170 de 2008).

5.5. Por todo lo expuesto, esta Sala de Revisión revocará el fallo proferido en diciembre 15 de 2011 por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal, que confirmó el dictado en noviembre 11 de 2011 por el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad que negó la tutela pedida por la señora María Lucely López López, contra el “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, Fonvivienda y Confamiliares.

En su lugar, la Corte tutelaré los derechos fundamentales de la demandante y de su familia, en la cual hay tres menores de edad, a la vida y la vivienda dignas, la conformación de la familia, la presunción de buena fe, la confianza legítima y la prevalencia del derecho sustancial, en adicional desarrollo de la protección constitucional reforzada que les corresponde como víctimas de desplazamiento forzado.

Consecuencialmente, se ordenará al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, por intermedio de su Directora Ejecutiva o quien haga sus veces, que si aún no lo ha dispuesto, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia autorice el pago del subsidio completo reconocido a María Lucely López López, el cual deberá ser puesto a disposición de la beneficiaria y, cumplida la actuación que le corresponde a la Caja de Compensación Familiar de Caldas, Confamiliares, desembolsado dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes, sin establecer exigencias adicionales que la demandante no esté en posición de asumir, por su condición de desplazada.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR el fallo proferido en diciembre 15 de 2011 por el Tribunal Superior de Manizales, Sala Penal, que confirmó el dictado por el Juzgado 1º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la misma ciudad en noviembre 11 de 2011, que negó el amparo solicitado María Lucely López López, contra el “Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial” hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda “Fonvivienda” y la Caja de Compensación Familiar de Caldas “Confamiliares”.

Segundo.- En su lugar, se dispone TUTELAR los derechos fundamentales de la demandante y de su núcleo familiar a la vida y la vivienda dignas, la conformación de la familia, la presunción de buena fe, la confianza legítima y la prevalencia del derecho sustancial, en adicional desarrollo de la protección constitucional reforzada que les es debida a las víctimas de desplazamiento.

Tercero.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, por intermedio de su Directora Ejecutiva o quien haga sus veces, que si aún no lo ha dispuesto, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia autorice el pago del subsidio completo reconocido a María Lucely López López, el cual deberá ser puesto a disposición de la beneficiaria.

Cuarto.- ORDENAR a la Caja de Compensación Familiar de Caldas, Confamiliares, por intermedio de su representante legal o quien haga sus veces, que cumpla la actividad que le corresponde para que, dentro de los cinco (5) días hábiles subsiguientes, si todavía no se ha realizado, se efectúe el desembolso en la forma, destinación y cuantía aprobadas, sin establecer exigencias adicionales que María Lucely López López no esté en posición de asumir, por su condición de desplazada.

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

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-285 de marzo 27 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

2 T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 T-227 de mayo 5 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

5 SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 T-721 de agosto 20 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

7 T-334 de mayo 4 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

8 “Ver las sentencias T-742/09, T-057/08, T-136/07, T-919/06, T-585/06 y T-025/04.”

9 Según declaración extrajuicio rendida en octubre 27 de 2010, “desde hace siete (7) años convivimos bajo el mismo techo, de manera permanente y en unión marital de hecho” (f. 31 cd. inicial).

10 “Fonvivienda y la Unión Temporal de Cajas de Compensación para Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social –CAVIS-UT, de la cual hace parte Confamiliares como entidad

operadora en el departamento de Caldas, celebraron un contrato de encargo de gestión...” (f. 61 cd. 2).

11 Escrito presentado por Confamiliares, en noviembre 30 de 2011 ante el ad quem, F. 65 cd.2.

12 Adscrito al entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Cfr. arts. 1° y 2° D. 555 de 2003.

13 Cfr. T-349 de mayo 5 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, donde se enfatizó sobre la protección del derecho a la vivienda digna, especialmente de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, y se efectuó referencia a los Principios Pinheiro acerca de la Restitución de la Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, al igual que en torno a las Observaciones Generales del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Naciones Unidas.