

T-583-14

Sentencia T-583/14

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

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el mecanismo judicial idóneo para invocar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada es la acción de tutela. A tal conclusión se ha llegado, debido a la especial protección que ostentan las personas que han tenido que abandonar todo por la violencia que aqueja al país, lo que ha hecho que se predique que son sujetos titulares de una especial protección constitucional teniendo en cuenta: i) la situación de extrema vulnerabilidad a que se encuentran expuestos; y ii) la necesidad proteger sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, que acentúe la situación contraria a la dignidad humana.

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

El derecho a la vivienda digna tiene un carácter de derecho fundamental, el cual se reafirma cuando se trata de la población desplazada, en primer lugar, respecto al contenido mínimo de protección, de acuerdo con el cual el Estado tienen la obligación de proveer vivienda y alojamiento básico y digno a las personas que han sido víctimas del desplazamiento interno; y, en segundo lugar, cuando existen mandatos normativos que crean una situación jurídica garantizable, que sea concreción de algún contenido derivado del principio de dignidad humana.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE POBLACION DESPLAZADA-Beneficiarios

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA-Orden al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, incluir en la base de datos de población desplazada el hogar del accionante

Referencia: Expediente T-4295841

Magistrada (e) sustanciadora:

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., doce (12) de agosto de dos mil catorce (2014).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, María Victoria Calle Correa y Martha Victoria Sáchica Méndez, quien la preside, 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

Dentro del proceso de revisión de la providencia adoptada el 20 de enero de 2014, por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali.

La tutela fue seleccionada y repartida al Magistrado Ponente mediante Auto de 9 de abril de 2014, proferido por la Sala de Selección de Tutelas número Cuatro, conformada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martello y Luis Guillermo Guerrero Pérez.

I. ANTECEDENTES

El pasado 13 de diciembre de 2013, el señor Carlos Fernando Rojas Calderón interpuso acción de tutela solicitando el amparo de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y a la vivienda digna, los cuales, según su opinión, han sido vulnerados por el Fondo Nacional para la Vivienda, el Ministerio de Vivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al no ser reconocido, para efectos del subsidio familiar de vivienda en especie, que su domicilio es la ciudad de Cali, Valle del Cauca.

De acuerdo con la solicitud de tutela y las pruebas obrantes en el expediente, el accionante sustenta su pretensión en los siguientes

1. Hechos

1.1. El accionante y la señora Yuri Viviana Loaiza Caicedo, se inscribieron como integrantes de un hogar en situación de desplazamiento forzado en el Registro Único de Población

Desplazada -ahora Registro Único de Víctimas- el 14 de agosto del año 2006 (folio 1).

1.2. En el año 2007 llegaron a la ciudad de Palmira, Valle del Cauca.

1.3. En el mismo año, en virtud de su condición de desplazados, inscribieron su hogar, a efectos de que les fuera asignado un subsidio familiar para la adquisición de una vivienda (folio 2).

1.4. Para el año 2010, el señor Rojas Calderón se desempeñaba como representante legal de la Fundación VIVIRPA, institución creada para ayudar a víctimas del conflicto interno (folio 1).

1.5. El 20 de abril de 2010 el accionante fue víctima de un atentado, en el cual un sujeto intentó acabar con su vida. En el hecho, fueron realizados varios disparos en contra del accionante, mientras se encontraba al frente de su casa, ubicada en el barrio "Hugo Varela" de la ciudad de Palmira, Valle del Cauca.

1.6. Por esta razón, fue trasladado por "Pastoral Social" a la ciudad de Cali, Valle del Cauca. Actualmente, tanto él como la señora Loaiza Caicedo tienen domicilio en la ciudad de Cali (folio 2).

1.7. Por Resolución No. 27583 de 22 de noviembre de 2010, fue "activada la presunción de riesgo que ampara a personas en situación de desplazamiento" al señor Carlos Fernando Rojas Calderón y, por consiguiente, fueron implementadas como medidas de protección un chaleco antibalas y un medio de comunicación tipo Avantel (folio 26).

1.8. El accionante ha informado al Ministerio de Vivienda en diferentes ocasiones, que desde el año 2010 tiene domicilio en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, razón por la que ha solicitado que su hogar sea considerado como potencial beneficiario de los subsidios familiares de vivienda en los proyectos de interés prioritario que se desarrollan en esa ciudad, ejemplo de los cuales es el proyecto Llano Verde-CONFANDI, en el cual le sería posible acceder a un subsidio de vivienda en especie (folios 2 y 10).

1.9. El hogar del accionante se encuentran en estado "calificado" para los efectos de la asignación del subsidio familiar de vivienda. Esto significa que desde 2007, se encuentra en la base de datos de población desplazada potencialmente beneficiaria de la ayuda para

vivienda que brinde el Gobierno nacional (folio 63).

1.10. En resolución No. 00175 de 2013 del Departamento para la Prosperidad Social, se reconoció al señor Rojas Calderón como potencial beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie, en el proyecto Molinos-COFANDI de la ciudad de Palmira, Valle del Cauca (folio 37).

2. Solicitud de Tutela

Por lo anterior, el accionante solicita que le “sea trasladado el subsidio de vivienda a la ciudad de Cali”, en el proyecto “Llano Verde”, toda vez que por motivos de seguridad no le es posible tener su domicilio en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca.

3. Respuesta de la entidades accionadas

3.1. Departamento para la Prosperidad Social

Luego de mencionar el marco normativo en que se desarrolla el programa 100 mil viviendas gratis y algunas disposiciones que asignan funciones al DPS respecto del mismo –como son los artículos 12 y 17 de la Ley 1537 de 2012 que establecen el subsidio sin especie para población vulnerable; y los artículos 5, 6, 7 y 9 del Decreto 1921 de 2012, que regulan las condiciones para acceder a este subsidio-, solicita que la tutela sea negada (folios 47 a 53).

3.2. Unidad para la Reparación de Víctimas

En su escrito de contestación, la Unidad informa que el señor Rojas Calderón se encuentra incluido en el Registro Único de Víctimas desde el 14 de agosto de 2006; informa, además, que el núcleo familiar del señor Rojas Calderón se encuentra en estado de “calificado” para acceder al subsidio de vivienda, de acuerdo con la información que figura en el sitio web de la Unión Temporal de Cajas de Compensación –www.uniontemporaldecajas.org-. Resalta la Sala, que en el cuadro que contiene dicha información, la dirección que figura corresponde a una dirección del municipio de Palmira, Valle del Cauca (folios 63 y 64).

Posteriormente, se señala que la Unidad no asigna subsidios de vivienda. Esta es una prestación que se asigna a través del Ministerio de Vivienda y de FONVIVIENDA, entidad

esta última que está sometida a ciertos procedimientos establecidos por la normatividad aplicable.

Por lo anterior, se concluye que la Unidad no es competente para definir, asignar u otorgar subsidios de vivienda, por lo que solicita la tutela sea negada en lo relativo a la Unidad.

3.3. Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA

Inicia su respuesta señalando que el hogar del accionante “se postuló en la Convocatoria realizada por Fonvivienda para población desplazada 2007, siendo su estado actual ‘CALIFICADO’ (folio 76). Solicita a la Sala, considerar que el accionante a la fecha no ha sido beneficiario de subsidio alguno y que Fonvivienda no asigna turnos, ni fechas para el otorgamiento del subsidio a hogares que se encuentren en esta situación. Por lo anterior, se opone a la prosperidad de esta acción de tutela, toda vez que el Fondo no ha vulnerado derecho alguno al accionante.

Posteriormente, reseña la normatividad que rige la asignación de subsidios de vivienda a la población desplazada, señalando que en 2007 se abrió convocatoria para la postulación de los hogares de población desplazada que aspiraban a que les fuera asignado un subsidio de vivienda.

En las primeras seis (6) convocatorias para la asignación de dichos subsidios, se asignaron de la manera tradicional, es decir, aportando una suma en dinero para la compra de vivienda por parte de los beneficiarios del subsidio. Las convocatorias séptima, octava, novena y décima se realizaron de acuerdo con la nueva política de subsidio de vivienda, la cual consiste en otorgar un subsidio en especie -Subsidio de Vivienda Familiar en especie-, que consiste en la entrega de una unidad habitacional, en un proyecto de vivienda que ha sido presentado por la entidad territorial correspondiente y aprobado para dichos efectos por parte del Fondo (folio 78). Todo esto, dentro del programa 100 MIL VIVIENDAS GRATIS (folio 79).

Al ser este el marco en que se desarrolla actualmente el proceso de asignación de subsidios, explica que en el proyecto para el que estaba postulado el hogar del actor (Los Molinos-COFANDI, de la ciudad de Palmira) el máximo puntaje con el que se accedió al subsidio fue de 50 puntos, mientras que el mínimo puntaje que obtuvo un subsidio fue de

47 puntos. El hogar del señor Rojas Calderón obtuvo en esa convocatoria 30 puntos y el número de hogares que se encuentran entre el último puntaje que obtuvo subsidio y el puntaje del hogar constituido por el accionante es 3968 (folio 81).

Por esta razón, Fonvivienda solicita negar la tutela interpuesta por el señor Rojas Calderón, en razón de que sus derechos no han sido vulnerados por dicha institución.

3.4. Ministerio de Vivienda

El Ministerio manifestó que la entidad competente para atender la postulación de hogares al subsidio de vivienda, desarrollar las directrices que permitan asignar los subsidios y supervisar este proceso es el Fondo Nacional de Vivienda. Por el contrario, al Ministerio solo le corresponde formular, dirigir y coordinar políticas en materia habitacional, más no tiene funciones de inspección, vigilancia y control (folio 89).

Luego describe in extenso las disposiciones jurídicas que regulan las competencias del Ministerio de Vivienda y, por otra parte, las del Fondo Nacional de Vivienda.

Con base en estas razones, manifiesta que existe falta de legitimación en la causa de la parte pasiva, por lo se opone a las pretensiones del actor (folios 88 y 89).

4. Decisiones judiciales objeto de revisión

4.1. Sentencia de Primera Instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santiago de Cali declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por el señor Rojas Calderón.

Consideró que no se vulneró ningún derecho fundamental al accionante por cuanto: i) se trata de un subsidio de vivienda otorgado mediante una “bolsa Especial de Población Desplazada”, que puede ser otorgado en cualquier lugar del país; ii) el accionante se encuentra en categoría de “CALIFICADO”, por lo que solo restaría el trámite de asignación; y iii) existe la posibilidad de que el subsidio sea aplicado en un lugar distinto al de asignación (folio 111).

Por estas razones, concluyó la Sala Penal del Tribunal, no puede colegirse una vulneración

de los derechos fundamentales que invoca el accionante, razón que sirvió de fundamento para ‘DECLARAR la improcedencia’ de la acción impetrada.

4.2. Remisión a la Corte Constitucional

El fallo de primera instancia no fue impugnado, por lo que fue remitido a esta corporación judicial por parte del juez de primera instancia.

5. Pruebas relevantes obrantes en el expediente

5.1. Petición presentada al Ministerio de Vivienda el 10 de abril de 2013, en la que se solicita que su hogar sea considerado como potencial beneficiario en la ciudad de Cali, Valle del Cauca (folio 16).

5.2. Petición presentada al Ministerio de Vivienda el 26 de noviembre de 2013, en la que se solicita que su hogar sea considerado como potencial beneficiario en la ciudad de Cali, Valle del Cauca (folio 10).

5.3. Respuesta del Ministerio de Vivienda, recibida el 20 de mayo de 2013, a petición presentada por el accionante de tutela, en la que se informa la inclusión de su hogar entre los hogares que se encuentran como “calificados” y se enuncia la normatividad que rige el proceso de asignación de subsidios de vivienda (folios 11 a 14).

5.4. Respuesta de la Unidad para la Atención y Reparación Integral de Víctimas, de fecha 23 de noviembre de 2013, en la que se enuncia la normatividad que regula la asignación de subsidios familiares de vivienda a la población desplazada (folios 34, 35 y 36).

5.5. Recorte del periódico de nombre ‘EXTRA’, correspondiente al 8 de enero de 2010, donde se incluye la noticia de las amenazas de muerte que ha recibido el accionante, en razón de su labor como defensor de los derechos de las víctimas del conflicto armado (folios 20 y 21).

5.6. Solicitud de la medida de protección para el accionante, realizada por la Fiscalía General de la Nación –Fiscal 52 seccional EDA-, en virtud de las amenazas que ha recibido por ser defensor de los derechos de la población en situación de desplazamiento por causa del conflicto armado (folio 28).

5.7. Denuncia en contra de Javier Andrés Blandón Burgos, por intento de homicidio en contra del accionante de tutela, en hechos ocurridos el 20 de abril de 2010, en el barrio Hugo Varela de la ciudad de Palmira, Valle del Cauca (folio 31).

5.8. Resolución No. 27583 de 22 de noviembre de 2010, expedida por la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia, por medio de la cual se autorizan medidas de protección al señor Carlos Fernando Rojas Calderón, consistentes en un chaleco antibalas y un medio de comunicación tipo Avantel (folio 26).

5.9. Aparte de la Resolución No. 00175 de 11 de marzo de 2103, en la que figura como potencial beneficiario del subsidio de vivienda en especie en el proyecto Los Molinos-CONFANDI del municipio de Palmira, Valle del Cauca, el hogar del señor Carlos Fernando Rojas Calderón (folio 37).

5.10. Resolución No. 0630 de 20 de marzo de 2014, por la cual se elabora el listado definitivo de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, para el proyecto Los Molinos-CONFANDI del municipio de Palmira, Valle del Cauca, adjuntado en medio magnético.

5.11. Resolución No. 0279 de 10 de abril de 2013, por medio de la cual se establecieron los porcentajes de población beneficiaria y el listado de potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda, para el proyecto de interés prioritario Casas de Llano Verde, a desarrollarse en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, adjuntado en medio magnético.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

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

2. Problema jurídico

El señor Carlos Fernando Rojas solicitó el amparo a su derecho fundamental de respeto a la dignidad humana, presuntamente vulnerado por el Ministerio de Vivienda -en adelante el

Ministerio- y el Fondo Nacional de Vivienda –en adelante Fonvivienda- por cuanto, fue reconocido como potencial beneficiario de un subsidio de vivienda para un proyecto de interés prioritario, en una ciudad de la cual se desplazó por razón de actos terroristas perpetrados en su contra. La condición de desplazado de la ciudad de Palmira, Valle del Cauca la ha informado en diversas ocasiones al Ministerio, así como a Fonvivienda, no obstante lo cual, no ha sido tomada en cuenta su solicitud de ser considerado como jefe de hogar en situación de desplazamiento con domicilio en la ciudad de Cali, Valle del Cauca.

El Ministerio, Fonvivienda y el Departamento para la Prosperidad Social –en adelante DPS-, instituciones que fueron vinculadas al presente proceso, manifestaron que no se ha vulnerado derecho alguno del accionante, por cuanto i) se ha reconocido que es cabeza de un hogar en situación de desplazamiento; ii) el hogar del señor Rojas Calderón se encuentra en estado “calificado”, lo que implica que es potencial beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie, que otorga el Gobierno Nacional; iii) la calidad de beneficiario no implica asignación de subsidio, ni permite que alguna de estas instituciones prevea una fecha, o asigne un turno que determine la concesión del referido subsidio de vivienda en especie. Por estas razones, solicitan sea negada la tutela.

Ante la situación fáctica planteada, el problema jurídico que debe resolver esta Sala de Revisión consiste en determinar, si el hecho de que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS y el Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, no hayan considerado al hogar del señor Rojas Calderón dentro de los potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, que es otorgado para proyectos de interés prioritario que se desarrollan en la ciudad de Cali, amenaza o vulnera su derecho fundamental a tener una vivienda digna.

Para resolver el caso concreto, la Sala recordará pronunciamientos sobre i) la procedibilidad de la acción de tutela para proteger a población en situación de desplazamiento forzado; ii) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada por razón del conflicto armado y iii) el derecho al subsidio familiar de vivienda de la población desplazada y iv) finalmente, dará solución al problema jurídico planteado.

3. Consideraciones

3.1. La acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos

fundamentales de la población en situación de desplazamiento forzado

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corte, el mecanismo judicial idóneo para invocar la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada es la acción de tutela[1]. A tal conclusión se ha llegado, debido a la especial protección que ostentan las personas que han tenido que abandonar todo por la violencia que aqueja al país, lo que ha hecho que se predique que son sujetos titulares de una especial protección constitucional teniendo en cuenta: i) la situación de extrema vulnerabilidad a que se encuentran expuestos; y ii) la necesidad proteger sus derechos fundamentales ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, que acentúe la situación contraria a la dignidad humana.

Por esta razón, no obstante la existencia de mecanismos ordinarios que permitan controvertir los actos –generalmente de naturaleza administrativa- que desconocen sus derechos, o que no tienen en cuenta su especial situación, el mecanismo que se aprecia sustancialmente idóneo es la acción de tutela, en tanto permite dar una respuesta pronta y material a las situaciones en que puede encontrarse esta población, que, como se indicó, está sometida a una situación de vulnerabilidad permanente.

Con base en estas consideraciones, en el presente caso se entrará a conocer de fondo el problema jurídico planteado.

3.2. El derecho a la vivienda digna para la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia

Conforme lo establece el artículo 51 de la Constitución Política, todas las personas tienen derecho a la vivienda digna, para lo cual el Estado fijará las condiciones necesarias con el fin de hacerlo efectivo y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

En el mismo sentido, el marco jurídico internacional prevé distintos instrumentos[2] que desarrollan el derecho a la vivienda adecuada. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –en adelante PIDESC- consagra que toda persona tiene derecho “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” (art. 11.1).[3] Según la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios” (art. 25.1).

Este marco normativo establece un mandato de optimización al Estado, al cual se le impone la obligación de atender de manera progresiva las necesidades de vivienda de la población en general, y en especial las de aquellos cuyo no acceso a la vivienda digna tiene una mayor influencia en la situación de desconocimiento de los postulados mínimos del principio de dignidad humana. Al respecto, el PIDESC dispone que “[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” (art. 2.1).

Para la Corte, ese desarrollo progresivo de los DESC no debe entenderse como la ausencia de determinados contenidos que deben ser garantizados en todo momento, especialmente a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. En este sentido, en sentencia T-176 de 2013 determinó que dentro de las obligaciones de protección inmediata se contaban las siguientes: i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho -como mínimo, disponer un plan-; iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; iv) no discriminar injustificadamente; v) proteger especialmente a las personas en desventaja, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes o que se encuentran en peor situación; vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

No obstante, el derecho a la vivienda digna requiere de desarrollos normativos que permitan alcanzar la garantía material de sus contenidos prestacionales, por lo cual, la jurisprudencia constitucional ha señalado que en ciertos casos, algunas facetas del derecho a la vivienda digna, alcanzan la categoría de derechos fundamentales subjetivos, en tanto

concretan contenidos propios del respeto a la dignidad del ser humano. Al respecto la sentencia T-585 de 2008 fue clara al concluir que “no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”.

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

“(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta - personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado[4]”.

Por lo tanto, el derecho a la vivienda digna tiene un carácter de derecho fundamental, el cual se reafirma cuando se trata de la población desplazada, en primer lugar, respecto al contenido mínimo de protección, de acuerdo con el cual el Estado tienen la obligación de proveer vivienda y alojamiento básico y digno a las personas que han sido víctimas del desplazamiento interno; y, en segundo lugar, cuando existen mandatos normativos que crean una situación jurídica garantizable, que sea concreción de algún contenido derivado del principio de dignidad humana.

3.3. La política de ayuda a la población desplazada a través del Subsidio Familiar de

Vivienda

La política de ayuda a la población desplazada a través del subsidio de vivienda familiar ha sido reglamentada por diferentes normas jurídicas desde el año 1991, a través de las cuales se ha buscado proporcionar solución a la situación de especial vulnerabilidad en que esta población se encuentra.

Uno de los principales instrumentos normativos es la Ley 387 de 1997, que reconoció la situación especial de la población en situación de desplazamiento forzada y el deber del Estado de promover medidas para generar condiciones de estabilidad económica y social, entre las que se incluye el deber de permitir “el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: (...) Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad” (art. 17, Ley 387 de 1997).

Esta norma fue reglamentada por el Decreto 951 de 2001,[5] en el cual se estableció respecto del subsidio de vivienda para población en situación de desplazamiento, entre otros, los potenciales beneficiarios, las modalidades de postulación, los tipos de subsidio, los requisitos de acceso a los mismos, los criterios y la fórmula de calificación de las postulaciones y de asignación de los subsidios. Por su parte, en el Decreto 2190 de 2009 se reglamentó lo relativo al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social para las áreas urbanas. En este, se establecieron entre otras: las directrices relativas a los requisitos de postulación para la obtención del subsidio, la vigencia de la postulación[6] y la verificación de la información.

En desarrollo del marco normativo existente en el año 2007, mediante Resolución 174 de 5 de junio de 2007, Fonvivienda abrió el proceso de postulación al subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, proceso que se llevó a cabo entre los días 8 a 13 de junio del mismo año.

Como resultado del estudio de los hogares que fueron postulados en aquella oportunidad, se conformó la base de datos de la Red de Desplazados, que incluye a todos los hogares que luego del proceso de estudio y selección de 2007 fueron considerados como beneficiarios potenciales de los subsidios para vivienda familiar que otorga el Gobierno nacional. Respecto de estos hogares se evalúan condiciones socioeconómicas, número de

integrantes y otras variables como las condiciones especiales de cada miembro, con el fin de otorgar un puntaje de calificación a cada postulante y así conformar el listado de postulantes calificados.

Una vez realizado este proceso, los hogares se encuentran en estado "Calificado", lo que significa que se ha comprobado su calidad de hogar en situación de desplazamiento y se les ha asignado el puntaje que de acuerdo a las condiciones que tengan, les corresponde, a efectos de distribución de los subsidios existentes.

A partir de este punto, Fonvivienda debe realizar el proceso de convocatoria de los potenciales beneficiarios del subsidio.

Anteriormente, el proceso de convocatoria se realizaba para otorgar un subsidio monetario, el cual debería emplearse en la compra de vivienda, dentro de los proyectos urbanísticos que cumplían las condiciones que el proceso de otorgamiento del subsidio exigía.

Sin embargo, a partir del año 2012 la política de subsidio familiar para vivienda se amplió y, actualmente, dicho subsidio también se presta a través del programa 100 MIL VIVIENDAS GRATIS, por medio del cual se otorga el denominado Subsidio Familiar de Vivienda en Especie -SFVE-, que incluye dentro de sus destinatarios a los hogares en situación de desplazamiento.

La Ley 1537 de 2012, cuerpo que reguló la forma en que debe desarrollarse la política en materia de vivienda para población en estado de vulnerabilidad, determina que los recursos destinados por el Gobierno nacional al subsidio familiar de vivienda pueden ser utilizados para la construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario, los cuales serán destinadas a la población potencialmente beneficiaria del subsidio -artículo 6º de la Ley 1537 de 2012-. Con dichos recursos, y en coordinación con los municipios y distritos, se construirán los proyectos urbanísticos cuyas unidades habitacionales serán luego asignadas como subsidio de vivienda en especie, el cual equivaldrá al 100% del valor de la vivienda.

Para la asignación de este subsidio en especie, el segundo inciso del artículo 12 de la mencionada ley establece que "[s]in perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a

programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores” -negrilla ausente en el texto original-.

El Decreto 1921 de 2012, por medio del que se reglamentaron los artículos 12 y 21 de la Ley 1537 de 2012, determinó quiénes serían los potenciales beneficiarios del subsidio referido. Al respecto consagró:

“Artículo 6°. Identificación de potenciales beneficiarios. Para efectos de la aplicación de este decreto se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBÉN III o el que haga sus veces
3. Registro Único de Población Desplazada - RUPD o la que haga sus veces.

Parágrafo 1°. El DPS definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE.”

El artículo 8º de este Decreto determinó cuáles serán los criterios de priorización que, para efectos de reconocer el subsidio, se empleen entre los destinatarios del mismo. En este sentido consagró:

“Artículo 8°. Criterios de priorización. Para conformar cada grupo de población en un proyecto, el DPS aplicará lo establecido en el artículo 7º del presente Decreto, teniendo en cuenta el siguiente orden de priorización:

1. Población Desplazada:

Primer orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por el Fondo Nacional de Vivienda que se encuentre sin aplicar.

Segundo orden de priorización: Hogares que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fondo Nacional de Vivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

Tercer orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUPD, que no hayan participado en ninguna convocatoria del Fondo Nacional de Vivienda dirigida a población desplazada.

Cuarto orden de Priorización: Si agotado el tercer orden de priorización, el número de viviendas a transferir excede el número de hogares a ser beneficiarios, el DPS utilizará la base del Sisbén III, para completar el número de hogares desplazados faltantes." -negrilla ausente en el texto original-

La lista de los hogares que son beneficiarios potenciales para cada proyecto de interés prioritario, será elaborada por el Departamento para la Prosperidad Social, de acuerdo con el municipio o distrito para el cual se haya postulado cada uno de estos hogares -parágrafo 4º del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 y artículo 7º del Decreto 1921 de 2012-.

De acuerdo con lo anterior:

i) La política del Gobierno nacional para el otorgamiento de subsidios para vivienda familiar se modificó, siendo ahora posible que el subsidio se brinde en especie. En estos casos, el subsidio consistirá en la entrega de una vivienda dentro de un proyecto de aquellos que hayan sido identificados como de interés prioritario, por parte de Fonvivienda.

ii) Los destinatarios de estos subsidios son, entre otros grupos poblacionales, los hogares en situación de desplazamiento que se hayan postulado en la convocatoria realizada en el año 2007.

iii) Para determinar quiénes son los potenciales beneficiarios de los subsidios en especie, se emplearán los listados referidos en el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012. A partir de estas bases de datos, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará una lista de potenciales beneficiarios para cada proyecto de interés prioritario, de acuerdo al municipio o distrito para el cual se hayan postulado los hogares.

iv) Para la entrega de los subsidios se emplearán criterios de priorización establecidos en el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, estando en el segundo orden los hogares en situación de desplazamiento que se encuentran en la categoría de “calificado”, es decir, a aquellos a los cuales aún no les ha sido asignado ningún subsidio de vivienda.

Es esta la normatividad que regula el otorgamiento del subsidio al cual aspira el accionante, es decir, el subsidio familiar de vivienda en especie. Con base en lo anteriormente expuesto, pasa la Sala a dar solución al problema jurídico planteado.

4. Solución al caso planteado

Recuerda la Sala que el señor Carlos Fernando Rojas solicitó el amparo a su derecho fundamental a la dignidad humana, presuntamente vulnerado por el Ministerio de Vivienda –en adelante el Ministerio- y el Fondo Nacional de Vivienda –en adelante Fonvivienda- por cuanto, aunque su hogar fue reconocido como potencial beneficiario de los subsidios de vivienda en especie –SFVE-, en la base de datos del DPS y de Fonvivienda aun aparece como postulante en una ciudad de la cual se desplazó en razón de actos terroristas perpetrados en su contra. La condición de desplazado –por segunda vez- de la ciudad de Palmira, Valle del Cauca, la ha informado en diversas ocasiones al Ministerio, así como a Fonvivienda, no obstante lo cual no ha sido tomada en cuenta su solicitud de ser considerado como desplazado con domicilio en la ciudad de Cali, Valle del Cauca y, por consiguiente, que se tenga como postulante al subsidio de vivienda en dicha ciudad.

Ante la situación fáctica planteada, el problema jurídico que debe resolver la Sala de Revisión consiste en determinar si el hecho que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS- y el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- no hayan considerado al hogar del señor Rojas Calderón dentro de los potenciales beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en especie, que es otorgado para proyectos de interés prioritario que se desarrollan en la ciudad de Cali –lugar donde tiene domicilio el hogar del

accionante-, amenaza o vulnera su derecho fundamental a la vivienda digna.

En primer lugar, y como se manifestó en la consideración 3.1. de esta providencia, reitera la Sala que la acción de tutela es procedente en estos casos, en cuanto resulta un mecanismo idóneo y eficaz para la protección material de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. Adicionalmente, debe anotarse que, como será sustentado en el desarrollo de este aparte, en el presente caso se está ante una amenaza actual del derecho a la vivienda digna del accionante, en cuanto su condición de postulante "calificado" debe ser tenida en cuenta para las futuras convocatorias que para la asignación de subsidios de vivienda en la ciudad de Cali, Valle del Cauca, realice Fonvivienda. En consecuencia, se cumple, además, la exigencia de inmediatez en la interposición del amparo que ahora se resuelve.

Respecto del fondo del asunto planteado, para la Sala, las pruebas aportadas al expediente conducen a la conclusión de que Fonvivienda, y por consecuencia el DPS, amenazan el derecho fundamental del señor Rojas Calderón a acceder a una vivienda digna, amenaza que se extiende a los integrantes de su núcleo familiar.

En efecto, de los documentos aportados al proceso se deduce que el accionante fue incluido en la Resolución No. 00175 de 11 de marzo de 2013 proferida por Fonvivienda, como potencial beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie, en el proyecto de interés prioritario Molinos-CONFANDI, desarrollado en la ciudad de Palmira, Valle del Cauca (folio 37). Los porcentajes de distribución de los subsidios en especie otorgados en el proyecto Los Molinos-CONFANDI que se habían establecido en la Resolución No. 00175 de 2013, fueron modificados por la Resolución No. 00391 de 24 de febrero de 2014, lo que hizo necesario que el DPS elaborara, nuevamente, la lista definitiva de hogares beneficiarios del subsidio en especie en este proyecto, mediante la Resolución No. 00630 de 20 de marzo de 2014, lista en la cual no figura el hogar conformado por el señor Carlos Fernando Rojas Calderón.

Es decir, i) al accionante no le ha sido asignado el subsidio de vivienda en especie, el cual es otorgado con base en los términos de la Ley 1537 y del Decreto 1921, ambos cuerpos normativos expedidos en el año 2012. Esta situación conduce a que el hogar del señor Rojas Calderón siga figurando en la base de datos de potenciales beneficiarios del subsidio

de vivienda en especie. Sin embargo, ii) su condición de postulante y potencial beneficiario la tiene respecto de los proyectos que se realizan en el municipio de Palmira, no obstante, en razón a un atentado contra su vida que al parecer fue motivado por su labor como defensor de los derechos de las víctimas del conflicto armado, desde el año 2010 fue obligado a desplazarse a la ciudad de Cali -segundo desplazamiento-, donde reside junto con su núcleo familiar.

Aclara la Sala que, no es la consideración como potencial beneficiario de un proyecto de vivienda de interés prioritario en el municipio de Palmira -Valle del Cauca-, lo que amenaza el derecho a la vivienda digna del accionante.

La situación que lo amenaza, en tanto anula su potencialidad de ser beneficiario de un subsidio en especie en la ciudad donde actualmente tiene su domicilio, es que, en tanto figura como postulado para el subsidio en la ciudad de Palmira, no sea considerado dentro de la lista de potenciales beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en especie en el municipio de Cali, Valle del Cauca, en los términos del parágrafo 4º del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Esta conclusión la comprueba el listado de potenciales beneficiarios que se elaboró con ocasión de la convocatoria para el proyecto Casas de Llano Verde, el cual se desarrolló en la ciudad de Cali, que tuvo lugar en abril de 2013, es decir, en la misma época en que fue desarrollada la convocatoria para el proyecto realizado en el municipio de Palmira. El anexo de la Resolución No. 00279 de 10 de abril de 2013 -adjuntado en medio magnético al expediente-, en el que a lo largo de 86 páginas se relacionan los hogares en situación de desplazamiento que eran potenciales beneficiarios de los subsidios otorgados, no incluye el hogar del señor Carlos Fernando Rojas Calderón; situación que se presenta, no obstante que el artículo 1º de la Resolución 00279 antes mencionada, establece que dicho listado se conformará, entre otros, a partir de la base de datos de población desplazada cuyos hogares se encuentren en estado de "calificado".

Por lo tanto, el marco jurídico y la situación fáctica evidencian que, sin importar que un hogar se encuentre incluido en la base de datos de población desplazada, el listado de potenciales beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda en especie para cada proyecto de interés prioritario, se conforma teniendo en cuenta el municipio o distrito para

el cual se postuló un determinado hogar.

En el caso que ahora conoce la Sala de Revisión, no obstante el accionante ha comunicado en repetidas oportunidades, su nueva ciudad de domicilio a las entidades encargadas de elaborar las listas de los hogares que son potenciales beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda en especie (folio 2) y elevado derechos de petición a Fonvivienda para que se registre el cambio de domicilio del hogar del señor Rojas Calderón (folios 2 y 84), este sigue siendo incluido en las listas de potenciales beneficiarios en el municipio de Palmira.

La situación del hogar que conforma el accionante y su núcleo familiar hace que, lejos de constituir una simple situación de naturaleza y ámbito administrativo, la no consideración como potencial beneficiario del subsidio de vivienda en especie en la ciudad en la que vive desde hace tres años tenga el carácter de una amenaza que afecta garantías iusfundamentales, que el orden constitucional reconoce al hogar del accionante. En efecto, su carácter de hogar en situación de desplazamiento, inscrito en el entonces RUP desde el año 2006, es el reconocimiento de que quienes conforman el hogar del accionante se encuentran en una situación de especial vulnerabilidad, por lo que adquieren la condición de sujetos de especial protección, respecto de los cuales las acciones del Estado deben tener especial consideración, para evitar la prolongación de una situación que amenaza sus derechos fundamentales o, incluso, conduzca a la revictimización de sus integrantes, a partir del desconocimiento de las garantías jurídicas que el ordenamiento prevé para quienes se encuentran en situación de especial desprotección.

Se recuerda, que el cambio de domicilio tuvo como causa las amenazas que el accionante recibió contra su vida, las cuales se concretaron en un atentado terrorista que le obligó a desplazarse en el año 2010 -es decir, por segunda ocasión-, esta vez de la ciudad de Palmira a la ciudad de Cali, lo que pone de manifiesto la situación de vulnerabilidad en que se encuentra el señor Rojas Calderón, así como su núcleo familiar.

En tanto la vulneración consiste en que el suyo no ha sido considerado dentro de los hogares potencialmente beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en especie, para proyectos prioritarios que se desarrollen en la ciudad de Cali, la Sala Octava de Revisión ordenará que se actualice la información que sobre el hogar del señor Rojas Calderón figura

en Fonvivienda y en el DPS y, en consecuencia, se incluya dentro de la base de población desplazada postulada para ser beneficiaria del subsidio en especie en la ciudad de Cali -Valle del Cauca-, al hogar del que es parte el señor Carlos Fernando Rojas Calderón. Hogar que, de acuerdo con la información suministrada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a la Víctimas, se encuentra incluido en el registro Único de Víctimas, desde el 14 de agosto de 2006, y está conformado por las siguientes personas -folio 63-:

- i) Carlos Fernando Rojas Calderón;
- ii) Yuri Viviana Loaiza Caicedo -esposa o compañera permanente-; y
- iii) Erling Valeria Rojas Bolaños -hija-.

De esta manera, el accionante y su familia, que tienen domicilio en la ciudad de Cali, tendrán las oportunidades que su situación les garantiza en la ciudad en donde actualmente tienen domicilio.

Finalmente, resalta la Sala que esta situación, además, implicó una vulneración del derecho fundamental de petición, el cual tiene una especial significación cuando se quiere proteger situaciones de personas que se encuentran en estado de vulnerabilidad. En efecto, resulta una situación contraria a los postulados de garantía efectiva y material de los derechos fundamentales, el hecho que sea el juez de tutela el que deba dar respuesta a solicitudes como las que presentó el señor Rojas Calderón. Una respuesta material, y no meramente formal, a las peticiones que el accionante presentó en el año 2010 y 2013 ante los órganos de la administración encargados de desarrollar la política de ayuda a la población desplazada en materia de vivienda, habría efectivizado las garantías jurídicas que para esta población prevé el orden jurídico y, específicamente, las consagradas en el orden constitucional en materia iusfundamental.

Se muestra como insensible a la situación de la población en situación de desplazamiento que, como lo anota el accionante en su escrito, las respuestas recibidas en ocasiones consistan en un simple recuento normativo de disposiciones y preceptos, y no en una ayuda que solucione o explique cómo solucionar, la situación en la que se encuentran.

El derecho de petición debe ser considerado, tanto por quien lo solicita como por quien lo

responde, un mecanismo eficaz en la solución de situaciones que aquejan a la población en estado de vulnerabilidad, por lo que la Sala insta a las instituciones encargadas de desarrollar políticas públicas para este grupo, para que tengan en cuenta la posible revictimización que una respuesta meramente formal –en tanto evasiva, imprecisa, confusa o con contenido falso- implica en casos como el que ahora resuelve esta Sala de Revisión.

En virtud de las anteriores consideraciones, esta Sala de Revisión

RESUELVE:

SEGUNDO.- CONCEDER el amparo al derecho de petición y a la vivienda en condiciones dignas del señor Carlos Fernando Rojas Calderón, y, en consecuencia, ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda que actualicen la información contenida en la base datos de población desplazada postulada para ser beneficiaria del subsidio en especie en la ciudad de Cali (Valle del Cauca), de manera que se incluya en ella al hogar del señor Carlos Fernando Rojas Calderón.

TERCERO.- ORDENAR que Por Secretaría librese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Magistrada (e)

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

SONIA MIREYA VIVAS PINEDA

Secretaría General (e)

[1] En este sentido, sentencias T-441 de 2012, T-445 de 2012, T-191 de 2013, T-299 de 2013 y T-588 de 2013.

[2] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, algunos de los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

[3] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

[4] Sentencias T-585 de 2006, T-725 de 2008, T-878 de 2009, T-299 de 2013, entre otras.

[5] “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada”. Artículo 1º. “Del subsidio familiar de vivienda para población desplazada. Tal como lo establece el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen. || La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en el presente Decreto”.

[6] Artículo 39. “Vigencia de la postulación. Los inscritos en el Registro de Postulantes, que no fueren beneficiarios en una asignación de subsidios, podrán continuar como postulantes

hábiles para las asignaciones de la totalidad del año calendario. Si no fueron beneficiarios en las demás asignaciones de dicho año, para continuar siendo postulantes en las asignaciones del año siguiente deberán manifestar tal interés, mediante una comunicación escrita dirigida a la entidad donde postularon por primera vez. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de mantenerse en el Registro de Postulantes mediante la actualización de la información, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de postulación del hogar correspondiente. Para efectos de la actualización, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda deberán adelantar las gestiones necesarias para divulgar y facilitar a los postulantes las modificaciones a que haya lugar”.