

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional

DERECHO DE LA POBLACION DESPLAZADA A LA VIVIENDA DIGNA-Marco constitucional y legal

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Condiciones

INTERPRETACION FAVORABLE DE LAS NORMAS APLICABLES A LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Rechazo por Fonvivienda de la postulación de la accionante argumentando que registra una propiedad

Fonvivienda rechazó la postulación de la accionante a las convocatorias de subsidio de vivienda hechas en el año 2007, argumentando para ello que la accionante se presentó voluntariamente dentro de la modalidad “adquisición de vivienda nueva o usada y dentro del programa de retorno”, y que, sin embargo, cuando se efectuó el cruce de información con las bases de datos de las entidades señaladas en el artículo 35 del Decreto 975 de 2004, se encontró que la peticionaria “registra una propiedad en el Municipio de CHAPARRAL - TOLIMA.” Si bien la Sala encuentra que Fonvivienda realizó un esfuerzo por motivar su decisión conforme a la legislación, observa que este fundamento consiste en algunas normas inaplicables, y otras respecto de las cuales fueron empleados criterios de interpretación que desconocen la especial protección constitucional de que es merecedora, así como el principio de favorabilidad.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO Y VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Fonvivienda aplicó erróneamente la normatividad y negó injustificadamente la solicitud de subsidio de vivienda

El objetivo de la norma es establecer un orden de prioridades para la aplicación del subsidio familiar de acuerdo con el tipo de solución de vivienda al que desee acceder el postulante, y a la política dentro de la cual se inscriba, sea esta de retorno o de reubicación. El artículo no consagra los requisitos para negar o aprobar el subsidio y, considera la Sala que no es posible establecer una interpretación en este sentido. Por lo tanto, no era admisible que Fonvivienda basara el rechazo del subsidio en la afirmación de que la

accionante no cumplía con todos los requisitos contenidos en el decreto. En suma, Fonvivienda aplicó de manera errónea las disposiciones normativas relativas a los requisitos mínimos que debe cumplir un hogar que se postula para ser beneficiario del subsidio de vivienda porque no consideró la naturaleza del derecho de la accionante sobre el bien inmueble; no contempló la modificación hecha a los decretos que consagran las causales de imposibilidad para postular; no tuvo en cuenta todos los elementos que componen dichas causales; y consideró como una restricción para el acceso al subsidio una norma cuya finalidad no era la de restringir. Por esta vía, negó injustificadamente la solicitud de la accionante que se encuentra en condición de desplazamiento, vulnerando así su derecho al debido proceso y a la vivienda digna.

POBLACION DESPLAZADA-Fonvivienda no podía condicionar la entrega del subsidio de vivienda a la manifestación de la actora sobre el retorno

Advierte la Sala que el formulario en el cual la persona indica la modalidad de subsidio a que quiere postularse no pregunta de manera explícita si la persona desea retornar o no al lugar del cual fue expulsado violentamente. Así las cosas, Fonvivienda no podía tomar lo consignado por la actora en el formulario de postulación como la manifestación clara e inequívoca de su deseo de retornar a Chaparral (Tolima) y, condicionar a esta voluntad la entrega del subsidio de vivienda. Esta interpretación desconoce la interpretación favorable tal como la que brinda la Resolución, la cual permite a la población desplazada emplear el subsidio familiar en cualquier parte del país, independientemente de la modalidad de solución de vivienda a la que se postuló.

Referencia: expediente T-2298258

Acción de tutela instaurada por Luz Dary Quiñonez de Palomino contra el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social.

Magistrado Ponente:

Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil nueve (2009)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en el proceso de revisión de las sentencias adoptadas por la Sala Quinta del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, y por la Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. Aceptación de impedimento de la Magistrada María Victoria Calle Correa.

1.1 El 25 de junio de 2009, la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional escogió para su revisión el expediente T-2298258 y dispuso repartirlo al despacho de la señora Magistrada María Victoria Calle Correa.

1.2 Mediante escrito del 2 de octubre de 2009 la Magistrada Calle Correa se declaró impedida para fallar en este proceso, por encontrarse incurso en la causal contemplada en el artículo 56 del Código de Procedimiento Penal.

1.3 Los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Ernesto Vargas Silva, en consideración del procedimiento contemplado en los artículos 80 del Acuerdo 5 de 1992 y 153 del Código de Procedimiento Civil, concluyeron que el impedimento era fundado. En consecuencia, decidieron remitir el proceso al Magistrado que le correspondiera en turno.

2. De los hechos y la demanda

Luz Dary Quiñonez de Palomino presentó acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda y el Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo, por

considerar que estas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas, al trabajo, y a la igualdad, con base en los siguientes hechos y consideraciones:

2.1 La accionante es desplazada del municipio de Chaparral (Tolima), y se encuentra inscrita en el Sistema Único de Registro de Población Desplazada (en adelante, RUPD) junto con su núcleo familiar compuesto por cinco personas.

2.2 El 8 de junio de 2007 se postuló ante la Caja de Compensación Familiar del Huila, con el propósito de acceder al subsidio nacional para adquisición de vivienda nueva o usada destinada a las familias en situación de desplazamiento forzado.

2.3 Su postulación fue rechazada por Fonvivienda mediante la Resolución 602 de 16 de diciembre de 2008, argumentando que “el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional”¹.

2.4 La accionante afirma que la propiedad a la que hace referencia la Resolución es “una posesión que fue adquirida por una herencia recientemente en el lugar de origen donde fui desplazada”², pero que ello no es suficiente para excluirla del subsidio de vivienda: “no me pueden obligar a disfrutar de un bien en el sitio donde salí desplazada por culpa de los actores armados al margen de la ley que opera en esa región, poniendo en peligro la integridad de mi núcleo familiar. Negándome el derecho al subsidio para acceder a la vivienda digna rural como ciudadana campesina colombiana y familia en situación de desplazamiento forzado”³.

2.5 Por lo anterior, solicita que se ordene a las entidades demandadas que le asignen el subsidio de vivienda nueva o usada a que tiene derecho.

2.6 La demanda fue admitida por el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila el 3 de febrero de 2009.

3. Intervención de las entidades demandadas.

3.1 Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

El apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, solicitó negar el

amparo atendiendo a las siguientes razones:

3.1.1 La accionante cuenta con otros mecanismos de defensa, tales como los recursos de la vía gubernativa y las acciones ante lo contencioso administrativo. Además, la accionante no demostró la ocurrencia de un perjuicio irremediable que permita conceder la tutela como mecanismo transitorio.

3.1.2 La accionante se postuló a la convocatoria de subsidios de vivienda dirigida a la población desplazada en el año 2007, en la que participaron 220.831 hogares. Como respuesta a estas solicitudes, la entidad accionada expidió la Resolución 510 de 20 de diciembre de 2007, asignando 12.740 subsidios. En esta Resolución no fue incluida la accionante.

Posteriormente, conforme al artículo 35 del Decreto 975 de 2004, la entidad accionada procedió a verificar la información suministrada por los postulantes que no fueron objeto de asignación en la Resolución 510, y que quedaron en estado de calificados, rechazados, o cruzados. Como resultado, expidió la Resolución 600 de 16 de diciembre de 2008, mediante la cual se asignaron 23.094 nuevos subsidios, y la Resolución 602 de la misma fecha, mediante la cual se comunicó el estado de rechazado a un poco más de 90.000 familias, informándoles que contra este acto administrativo procedía el recurso de reposición. En esta última resolución se decidió el rechazo de la postulación de la accionante, señalando como motivo que “el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional”. La entidad accionada afirma que la accionante no interpuso recurso alguno.

3.1.3 El resultado de la verificación y cruce de datos hecho por Fonvivienda arrojó que la accionante es titular del derecho de propiedad sobre un inmueble ubicado en Chaparral (Tolima), lugar del cual fue expulsada. Teniendo en cuenta que la accionante solicitó el subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda en el programa de retorno, y que esta exige que el postulante no tenga propiedades en el sitio de la expulsión, ella se encontraba imposibilitada para postularse.

De acuerdo con el apoderado, esta decisión no riñe en nada con la ley o la Constitución, puesto que cuando la accionante se postuló al subsidio de vivienda en la modalidad “adquisición de vivienda nueva o usada dentro del programa de retorno”⁵ lo

hizo de manera voluntaria y, con ello, aceptó las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio⁶.

Esto significa que la accionante declaró aceptar y conocer los artículos 6 y 7 de la Ley 3 de 1991, según los cuales el Subsidio Familiar de Vivienda está dirigido únicamente a las personas que carecen de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda; y el artículo 28 del Decreto 975 de 2004, modificado por el artículo segundo del Decreto 378 de 2007, de acuerdo con la cual una de las causales por las cuales un hogar no puede postularse al Subsidio Familiar de Vivienda ocurre: “d) En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postular”.

3.2 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

El apoderado judicial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se opuso a la prosperidad de la acción de tutela con base en los siguientes argumentos:

3.2.1 Si bien el Ministerio de Ambiente cumple las funciones de formulación, regulación y orientación de la política en materia habitacional integral⁷, es a Fonvivienda a quien corresponde ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda social urbana y, en particular, otorgar los subsidios familiares de vivienda a la población desplazada⁸. En efecto, esta entidad está adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, pero cuenta con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera. Por esta razón, considera el apoderado que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “no es el sujeto o parte legitimado o llamado a otorgar el subsidio de vivienda que demanda el accionante, correspondiéndole dicha función al Fondo Nacional de Vivienda”.

3.2.2 De acuerdo con la información que aparece en el Módulo de Consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el hogar de la accionante presentó postulación para acceder al subsidio familiar de vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada en el programa de retorno. Dicha postulación fue rechazada durante el proceso de verificación de información, en razón a que “El hogar tiene una propiedad, según cruce realizado con la base de datos suministrada por el IGAC, (con el predio identificado con la Matrícula Inmobiliaria 355-0022527 ubicado

en el municipio de Chaparral - Tolima”, situación que la imposibilita para acceder a un subsidio de vivienda en la modalidad de adquisición”.

3.2.3 La accionante cuenta con el recurso de reposición ante la entidad otorgante, tal como se indica en el artículo 48 del Decreto 975 de 2004 que reza: “Los postulantes no beneficiados que se sientan afectados por el resultado de los procesos de preselección y asignación de subsidios adelantados por el Fondo Nacional de Vivienda podrán interponer ante dicha entidad, en los términos y condiciones establecidos por la ley, los recursos a que haya lugar contra las resoluciones expedidas”.

4. Del fallo de tutela en primera instancia.

La Sala Quinta del Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, mediante sentencia del 11 de febrero de 2009, negó el amparo solicitado. Para ello, en primer lugar, estimó probada la falta de legitimación por pasiva planteada por el Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por cuanto la ley asignó la función de ejecutar los programas de vivienda de interés social a Fonvivienda y no al Ministerio. Seguidamente, afirmó que la acción es improcedente por cuanto la actora cuenta con otros mecanismos judiciales para hacer valer los derechos presuntamente transgredidos. Finalmente, afirmó que la entidad accionada no vulneró derecho fundamental alguno, puesto que la negación del subsidio obedeció a que la accionante no cumple con los requisitos legales exigidos para postularse al beneficio.

5. De la impugnación y el fallo de segunda instancia.

5.1 La providencia de primera instancia fue impugnada por la accionante mediante escrito del 13 de febrero de 2009. En este, además de reiterar los términos expuestos en la demanda, afirmó que es “evidente que sí existe una violación de los derechos fundamentales como lo es el derecho a la vida, ya que el Estado no puede pretender que las postulaciones estén encaminadas obligatoriamente al retorno donde aún reinan y operan en nuestro país los grupos al margen de la ley”.

5.2 La Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en fallo proferido el 27 de abril de 2009, revocó la sentencia de primera instancia en cuanto consideró que la acción era improcedente por existir otros

mecanismos de defensa judicial. A su juicio, esta carga no es exigible a la accionante quien es desplazada y no se encontraba asistida por un abogado. No obstante, en cuanto a lo demás, confirmó la decisión que negaba el amparo de los derechos fundamentales de la accionante.

6. Pruebas decretadas en sede de revisión.

6.1 Por medio de auto del 6 de agosto de 2009, la Corte Constitucional ordenó, en primer lugar, vincular al proceso a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social – Acción Social, considerando que su concurso es necesario para establecer la presunta amenaza o violación de los derechos alegados, y que puede verse afectada con la decisión que se tome dentro del proceso. En segundo lugar, en el auto se solicitó a Fonvivienda y a Acción Social información relativa al rechazo de la postulación para el subsidio de vivienda y a la situación actual de la accionante en el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD). En tercer lugar, se ofició al Registrador de Instrumentos Públicos del municipio de Chaparral para que allegara el folio de matrícula inmobiliaria No. 355-22527 en el que aparece inscrita la accionante. Finalmente, comisionó al juez de primera instancia dentro del proceso, para que llevara a cabo una inspección judicial en el domicilio de la accionante.

6.2 En respuesta a la solicitud, la Directora Ejecutiva de Fonvivienda remitió a la Corte una copia de las Resoluciones 174, 510, 600, 601 y 602 de 2007 expedidas por su entidad, así como la información y documentación que estimó pertinente en relación con el proceso de postulación y rechazo del subsidio de vivienda solicitado en el caso concreto.

En lo que tiene que ver con el trámite del subsidio, Fonvivienda señaló que la accionante tuvo que presentar sus documentos junto con un formulario diseñado específicamente para población en situación de desplazamiento, en la que indicara a qué modalidad de subsidio se postulaba, de acuerdo con las siguientes opciones contenidas en el artículo 5 del Decreto 951 de 2001:

“1. Para el Retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades.

- b. Arrendamiento de Vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;
- c. Adquisición de Vivienda nueva o usada (urbana o Rural) para hogares no propietarios (...)

2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

- a. Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;
- b. Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
- c. Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios”. (énfasis de Fonvivienda)

En el caso particular, ella manifestó que “su deseo es postularse para adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios, cuando el hogar retorne voluntariamente” puesto que así lo marcó en la pregunta número 3 - modalidad y opciones de postulación- dentro del formulario de inscripción. En este sentido, y siguiendo lo dispuesto en el artículo transcrito, era imperativo que la accionante no fuera titular del derecho de propiedad sobre ningún bien inmueble pues, de lo contrario, no le era posible acceder al subsidio para la adquisición de vivienda en el programa de retorno.

La entidad enfatizó en que “las condiciones de postulación no pueden cambiar para la obtención del subsidio de vivienda”, porque estas “fueron delimitadas por la accionante (...). En ningún momento hubo un constreñimiento o limitante en el procedimiento de postulación que efectuó la accionante, las condiciones de postulación so (sic) claras y los programas a lo (sic) cuales podía aplicar son claros.”

No obstante, estas restricciones solo aplican para el proceso de adjudicación del beneficio, puesto que Fonvivienda informó que con lo dispuesto en el artículo 2 de la Resolución 1031 del 3 de junio de 2009, la población desplazada beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda puede emplearlo en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en la zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o se le asignó. Esta norma modificó el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 que

establecía de manera rígida que “el Inurbe regía el subsidio de vivienda en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales”.

De manera posterior a la postulación, el artículo 35 del Decreto 975 de 2004 dispone que corresponde a Fonvivienda “revisar la información consignada por los postulantes.

Para tal fin las entidades que registran dichos datos envían mensualmente al departamento de Sistemas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las bases de datos para cruzar y validar la información allí registrada con el fin de determinar la certeza de los datos depositados en los formularios de postulación o si es del caso para desvirtuar una situación de cruce y/o rechazo”.

En el caso que nos ocupa, el cruce de información realizado con la base de datos suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi arrojó que la accionante es propietaria de un inmueble en el municipio de Chaparral (Tolima). No obstante, advirtió la entidad que para llegar a esta conclusión en ningún momento se revisó el folio de matrícula inmobiliaria de la propiedad.

Atendiendo a lo anterior, la entidad tomó la decisión de negar el subsidio solicitado mediante la Resolución 602 de 2008. De acuerdo con la entidad, contra este acto administrativo la accionante presentó un recurso de reposición que actualmente se encuentra en trámite de ser resuelto.

Finalmente, la entidad señala que para suplir las necesidades de vivienda de la accionante, la única opción que puede brindársele es que esté pendiente de “nuevas convocatorias que efectúe el Fondo Nacional de Vivienda y proceda a realizar una nueva postulación indicando cual (sic) el programa que mejor se acomoda a su situación y la de su grupo familiar.”

6.3 La Jefe de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - Acción Social, respondió a esta Corporación enviando la información que reposa en su base de datos sobre las actividades que ha desplegado la entidad para que la accionante obtenga la ayuda humanitaria de emergencia, los componentes de restablecimiento socioeconómico, y una solución en materia de vivienda.

En relación con la ayuda humanitaria de emergencia, Acción Social especificó que la accionante y su grupo familiar fueron incluidos desde el 15 de diciembre de 2005 en el RUPD. En tal condición, Acción Social le ha suministrado los siguientes componentes de ayuda de emergencia los cuales fueron entregados durante los meses de mayo, junio y julio de 2006 así:

- i. Acompañamiento psicosocial, los días 16 y 19 de mayo, 12 y 14 de junio y 12 de julio;
- ii. Apoyo para alojamiento el 19 de mayo, 14 de junio y 17 de julio, cada uno por valor de \$80.000.00;
- iii. Asistencia no alimentaria el 16 de mayo en 2 oportunidades por valor de 31.400; otra por valor de \$13,150; y asistencia por dos meses el 12 de julio por valor de \$11.350.
- iv. Asistencia alimentaria el 16 de mayo, 12 de junio y 12 de julio por valor de \$66.215 cada una;
- v. Orientación el 9 de mayo;
- vi. Prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia en los meses de enero, febrero y mayo de 2009.

Asimismo, le hizo entrega de los siguientes componentes de la ayuda humanitaria de emergencia:

- i. Incentivo económico el 15 de mayo de 2006 por valor de \$250.000;
- ii. Educación en el programa del SENA, que inició el 14 de junio de 2006;
- iii. Inscripción en el régimen subsidiado de salud, a través de Caprecom en abril de 2009.

Por lo demás, Acción Social indicó que revisados los archivos internos de la entidad se logró establecer que a la fecha en la que se rindió el informe, la accionante no había presentado ninguna solicitud para acceder a los programas de estabilización

socioeconómica, reubicación en municipios diferentes al de origen del desplazamiento, retorno al lugar de origen, o adjudicación y titulación de tierras. No obstante, indicó cuál es la ruta que debe seguir la actora en tutela para acceder a cada uno de estos componentes, teniendo en cuenta que tanto el proceso de reubicación como el de retorno es voluntario y depende de la verificación de las condiciones de seguridad de las zonas.

6.4 El Registrador de Instrumentos Públicos del Municipio de Chaparral (Tolima) allegó el folio de matrícula inmobiliaria No. 355-225527 que, de acuerdo con Fonvivienda, corresponde a la propiedad que se encuentra en cabeza de la accionante. El folio consta de 98 folios y se refiere a un lote de terreno ubicado en la zona urbana de Chaparral. La accionante aparece únicamente en la anotación No. 1109 del 20 de septiembre de 2007 que señala:

“Doc: ESCRITURA 1166 del 17-09-2007 NOTARIA de CHAPARRAL VALOR ACTO \$700.000.00

ESPECIFICACION: 0608 COMPRAVENTA POSESION CON ANTECEDENTE REGISTRAL ANOT. ANT. 535 (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: PAREJA CARDONA ISMAELINA / 28679422

A: FANDI/O MOSQUERA MOISES / 2275223 I

A: QUI/ONEZ DE PALACINO LUZ DARY 2868100 I”9.

Por su parte, en la anotación No. 535 del 27 de julio de 1998, se encuentra:

“Doc: ESCRITURA 776 del 21-07-1998 NOTARIA UNICA de CHAPARRAL VALOR ACTO \$

ESPECIFICACION: 999 CONSTITUCION MEJORAS (FALSA TRADICION)

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio, I-Titular de dominio incompleto)

DE: NOTARIA

A: PAREJA CARDONA ISMAELINA"10.

El Tribunal elevó un acta en que consta que actualmente la accionante vive con su suegra, que trabaja ocasionalmente por días; su esposo, que es vendedor ambulante; y un hijo de 14 años, que cursa séptimo de bachillerato. Habita en una casa construida en ladrillo cocido que consta de dos habitaciones, un baño, una sala comedor, lavadero, un pequeño patio y cocina. La vivienda se encuentra tomada en arriendo, cuyo canon es de \$180.000, y el valor de los servicios públicos de agua, luz y energía es de \$80.000 aproximadamente. En la inspección, la accionante afirma que no ha manifestado voluntariamente su intención de retornar al lugar de donde fue desplazada, ni de ser reubicada en uno nuevo.

Cuando la accionante fue preguntada por el inmueble ubicado en Chaparral afirmó:

“SI APAREZCO CON UNA PROPIEDAD EN CHAPARRAL QUE ES UNA CASA LOTE LA CUAL ES HERENCIA DE MIS HIJOS POR PARTE DEL PAPA DE MIS HIJOS - OLIVERIO PALOMINO. EL INMUEBLE FIGURA A MI NOMBRE PORQUE MI HIJO NO PODIA RECIBIRLO EN RAZON A QUE ESTABA AMENAZADO, EL INMUEBLE AL QUE SE HA HECHO MENCION ESTA HABITADA POR EL DUEÑO DE LA MITAD DE LA CASA QUE LE COMPRO A OTRO DE LOS HEREDEROS”.

En el mismo sentido, indicó que:

“DESEA VENDER EL INMUEBLE PUES NO PUEDE VIVIR ALLI POR EL PROBLEMA DE HABER SIDO DESPLAZADA DE ESE LUGAR POR LA VIOLENCIA, PERO NADIE SE HA OFRECIDO COMO COMPRADOR DEL INMUEBLE PERO SI HA AUTORIZADO PARA QUE VENDAN”.

I. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar las decisiones judiciales reseñadas, de

conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

1. Problemas Jurídicos

En el presente asunto corresponde a la Sala establecer si Fonvivienda vulneró los derechos fundamentales de la accionante quien se encuentra en condición de desplazamiento, al rechazar su postulación para obtener un subsidio de vivienda nueva o usada, argumentando que, con posterioridad al cruce de información entre entidades, esta aparece como propietaria de un inmueble en el municipio del cual fue expulsada.

No obstante, previamente debe examinar si la acción de tutela es procedente para garantizar los derechos fundamentales de la accionante, teniendo en cuenta que contra la decisión que rechazó la postulación al subsidio de vivienda fue interpuesto un recurso de reposición que aún se encuentra pendiente de ser resuelto.

Con el fin de resolver estos problemas jurídicos, la Sala reiterará la jurisprudencia trazada por la Corte en materia de (i) procedibilidad de la acción de tutela en el caso de la población desplazada; (ii) el derecho fundamental a una vivienda digna de la población desplazada; y (iii) la interpretación favorable de las normas que rigen los asuntos de la población desplazada. A partir de estos elementos, abordará la situación concreta de la accionante.

1. Las personas desplazadas por la violencia como sujetos de especial protección constitucional.

3.1. La jurisprudencia de esta Corporación¹¹ ha establecido con toda claridad que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado adquieren la posición de sujetos de especial protección constitucional, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos constitucionales. Ello impone a las autoridades competentes el deber perentorio de atender sus necesidades con un mayor grado de diligencia.

En la sentencia T-025 de 2004, en la cual la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, se explicaron así las razones por las cuales las víctimas de este fenómeno se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad y sus consecuencias para el Estado:

“(…) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas -en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’¹² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad,¹³ que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales¹⁴ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’.¹⁵

(…) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’¹⁶. (…) Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’¹⁷, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’¹⁸”.

3.2 De esta exigencia de especial protección constitucional se desprende, entre otras cosas, que la acción de tutela sea considerada el mecanismo judicial idóneo y expedito para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, incluso cuando existan otros mecanismos ordinarios administrativos y judiciales encaminados al mismo fin. Por esta razón, la Corte ha declarado procedente la tutela que instaura una persona para acceder a la protección de sus derechos, por encontrarse en situación de desplazamiento, aun cuando evidencia que no se han agotado de manera exhaustiva los recursos de la vía gubernativa o contencioso administrativa, como en otros eventos lo exige el requisito de subsidiariedad¹⁹.

1. El derecho de la población desplazada a una vivienda digna. Marco constitucional y legal.

4.1 El artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas. Este deber se encuentra desarrollado en la legislación que se reseña a continuación.

La Ley 3 de 1991²⁰, crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y señala que hacen parte de él las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. La ley indica que el sistema tiene por finalidad la coordinación, planeación y ejecución de las actividades que tales entidades realizan para lograr racionalidad y eficiencia en los recursos. También crea el Subsidio Familiar de Vivienda, destinado a hogares que carezcan de recursos para obtener o mejorar una vivienda.

Este Subsidio Familiar de Vivienda en el orden nacional ha sido regulado parcialmente por el Decreto 951 de 2001²¹, y el artículo sexto de la Ley 3 de 1991. De acuerdo con estas normas, el subsidio es un aporte estatal en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle acceder a una vivienda de interés social sin cargo de restitución. Como lo ha indicado esta Corporación, en términos generales, el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado

para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas.²²

Cabe destacar que el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 consagraba que la asignación de los subsidios referidos en áreas rurales correspondía de manera exclusiva al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. No obstante, dado que este último entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003,²³ el Decreto Ley 555 del mismo año²⁴ ordenó que sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por Fonvivienda, fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Debido a esto, el artículo quinto del Decreto 2190 de 2009²⁵ precisa que el subsidio familiar de vivienda de interés social será otorgado por Fonvivienda con cargo a los recursos del Decreto Ley 555 de 2003 y por las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran.

4.2 Por su parte, en lo que tiene que ver con la política pública de vivienda para la población desplazada se encuentra la Ley 387 de 1997²⁶, que adopta medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia, y que en su artículo 19 determina que la Red de Solidaridad Social - hoy Acción Social -, dará prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas del desplazamiento, vinculándolas a sus programas.

Dicha disposición encuentra desarrollo en el artículo 12 del Decreto 4429 de 2005²⁷, que señala que para la asignación de subsidios de vivienda de orden nacional se dará prioridad, entre otros grupos, a la población desplazada por la violencia; y en los artículos 9 y 10 del Decreto 2675 de 2005²⁸ que, en concordancia con el Decreto 973 del mismo año²⁹, indican que los subsidios para vivienda en áreas rurales para población desplazada serán otorgados por el Banco Agrario con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinen para el efecto y los que se obtengan de otras fuentes.

Asimismo, la legislación vigente dispone que los programas de vivienda para población desplazada solo serán presentados por los municipios, distritos o departamentos quienes

deben contribuir con recursos económicos, logísticos y físicos para ejecutar la política habitacional, o una organización no gubernamental o popular de vivienda que tenga el aval del municipio o distrito.

Para acceder a un subsidio de esta naturaleza, el artículo 3 del Decreto 951 de 2001 establece que la familia debe cumplir dos condiciones: i) el hogar debe estar conformado por personas que ostenten la condición de desplazados y cumplir los requisitos señalados en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, esto es que hayan declarado los hechos ante las autoridades correspondientes, y hayan solicitado la remisión para su inscripción a la Dirección General para Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de Justicia; y ii) deben encontrarse registrados en el RUPD. Reunidas estas, el hogar desplazado debe presentar postulación ante la entidad otorgante del subsidio, esto es, ante el Fondo Nacional de Vivienda, dentro de las fechas en las que la entidad tenga abierta la convocatoria. A su turno, la entidad asignará los subsidios con criterios objetivos de postulación y puntajes, de acuerdo con la disponibilidad presupuestal de la convocatoria.

4.3 Cuando se trata de la población desplazada, la Corte ha afirmado que el derecho a la vivienda digna tiene un carácter fundamental en dos sentidos. Primero, respecto de un contenido mínimo de acuerdo con el cual el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado³⁰. Y, segundo, en todos los casos en que se verifica la estrecha relación que la satisfacción del derecho a la vivienda guarda con otros derechos cuyo carácter fundamental tiene un amplio consenso, tales como el derecho a la igualdad o el derecho al debido proceso³¹.

La población desplazada ha tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, vale decir, sin que en ello medie su voluntad. Posteriormente, cuando llega a nuevas poblaciones, se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por cuanto carecen de recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores. Es en este escenario que se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable, pues sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital³².

Por esta razón, en las sentencias T-966 de 2007, T-704 A de 2007, T-919 de 2006, T-754 de 2006, T-025 de 2004, T-602 de 2003, T-1346 de 2001, y SU- 1150 de 2000, entre otras, la Corte ha abordado el problema de la garantía de la protección del derecho a una vivienda digna para la población desplazada. En estas providencias, la Corporación ha concedido el amparo del derecho y ha dictado las siguientes órdenes:

“(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, entre otras”.³³

1. La interpretación favorable de las normas aplicables a la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

5.1 Otra consecuencia de la protección constitucional reforzada de que goza la población desplazada es que la interpretación de las normas que consagran o desarrollan sus derechos debe tomar en consideración su especial condición. Es por ello que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte afirmó que en la interpretación de las normas que consagran o desarrollan un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, debe tenerse en cuenta: (i) los principios de interpretación y aplicación contenidos en la Ley 387 de 1997³⁴; (ii) los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos; (iii) el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que protegen a la población desplazada; (iv) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y (v) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado Social de Derecho.

5.2 También los jueces, al momento de atender una situación específica que involucre los derechos de la población desplazada debe atender estas pautas de interpretación y además reconocer que las personas puestas en situación de desplazamiento forzado: (i) suelen desconocer sus propios derechos, sin que sea posible evaluar este fenómeno en aplicación estricta del principio general en virtud del cual el desconocimiento de la ley no sirve de excusa para su incumplimiento; y (ii) que pueden verse enfrentadas a situaciones extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades.

Cuando se tienen en cuenta estos dos factores para interpretar y aplicar las reglas que definen el contenido, las condiciones de acceso y el alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada, se da cumplimiento, de una parte, a la especial protección y atención que demanda la persona desplazada por la violencia y, de otra, a los derechos fundamentales de las personas objeto de desplazamiento, consagrados en la Constitución y en los instrumentos de derechos humanos y derecho internacional humanitario vinculantes para Colombia³⁵.

1. El caso concreto

6.1 La señora Luz Dary Quiñonez de Palomino fue desplazada del municipio de Chaparral (Tolima) y, en tal condición, se encuentra inscrita junto con su núcleo familiar en el RUPD desde diciembre de 2005. El 8 de junio de 2007 se postuló ante Fonvivienda, por medio de su caja de compensación, para acceder al subsidio destinado a la adquisición de vivienda nueva o usada. De manera posterior, el 17 de septiembre de 2007 recibió de manos de la señora Ismaelina Pareja Cardona la posesión de las mejoras de un inmueble ubicado en Chaparral, según la accionante, por una herencia que recibió su hijo.

Por su parte, Fonvivienda expidió la Resolución 510 de 20 de diciembre de 2007, por medio de la cual asignó subsidios de vivienda a un primer grupo de postulantes. Respecto del resto del grupo, entre el cual se encontraba la señora Quiñonez, procedió a verificar la información suministrada cruzándola con diferentes bases de datos estatales con las que tiene convenio. En este proceso, la entidad encontró que la señora Quiñonez era propietaria de un bien inmueble ubicado en el municipio del cual fue expulsada y concluyó que esta condición contrariaba la exigencia de que quienes se

postulan en la modalidad de adquisición de vivienda para el retorno, no tengan ninguna propiedad. Por ello, en la Resolución 602 de 16 diciembre de 2008 comunicó a la accionante, y a otras 90.000 familias, que su postulación era rechazada. Contra esta decisión, la accionante interpuso un recurso de reposición que, a la fecha, no ha sido resuelto.

A juicio de la accionante, la decisión de Fonvivienda vulnera sus derechos fundamentales, especialmente su derecho a la vivienda digna, puesto que la solicitud fue rechazada sin que existan razones para ello.

6.2 Antes de abordar el fondo del asunto estima la Sala necesario precisar que la presente acción de tutela es procedente. Tal como lo señaló el juez de segunda instancia, la accionante se encuentra en condición de desplazamiento, al punto que está inscrita desde 2005 en el RUPD y Acción Social le ha otorgado diferentes componentes de la ayuda humanitaria de emergencia. Por eso, es merecedora de la especial protección del Estado que implica, entre otras cosas, la admisión de las acciones de tutela como únicos mecanismos idóneos para frenar la grave y sistemática vulneración de los derechos a que es sometida la población desplazada.

Además de esto, observa la Sala que tanto Fonvivienda como Acción Social admiten que la accionante interpuso un recurso de reposición contra la Resolución 602 de 16 de diciembre de 2008, por medio de la cual le fue negado el subsidio de vivienda. No obstante, al tiempo de presentación de la demanda, en febrero de 2009, el recurso no había sido respondido. Esta omisión injustificada de Fonvivienda deja a la accionante en un estado de incertidumbre frente a la realización de su derecho fundamental y, en principio, le impide agotar la vía gubernativa o acudir ante la vía contencioso administrativa. Esto significa que no puede hacer uso de los medios que formalmente tiene a su alcance. En este orden de ideas, la acción de tutela se convierte en el único medio idóneo y eficaz para obtener el amparo de sus derechos fundamentales y, por lo tanto, la acción de tutela es procedente.

6.3 Superado el examen sobre la procedibilidad, entra la Sala a analizar si el rechazo de la postulación para el subsidio de vivienda es violatorio de los derechos fundamentales de la accionante o si, por el contrario, la decisión por medio de la cual

fue comunicado el rechazo se ajusta a la normatividad sobre la política pública sobre vivienda para la población desplazada y a los criterios constitucionalmente admisibles para interpretar las normas que le atañen a este grupo poblacional.

6.4 Fonvivienda rechazó la postulación de la accionante a las convocatorias de subsidio de vivienda hechas en el año 2007, argumentando para ello que la accionante se presentó voluntariamente dentro de la modalidad “adquisición de vivienda nueva o usada y dentro del programa de retorno”, y que, sin embargo, cuando se efectuó el cruce de información con las bases de datos de las entidades señaladas en el artículo 35 del Decreto 975 de 2004, se encontró que la peticionaria “registra una propiedad en el Municipio de CHAPARRAL – TOLIMA.”

A juicio de las entidades accionadas esta situación genera el rechazo de la postulación conforme a lo dispuesto en las siguientes normas:

(i) Artículos sexto y séptimo de la Ley 3 de 1991 que establecen que el aspirante a beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda debe carecer de recursos suficientes para obtener una solución de vivienda³⁶;

(ii) El “literal “d” del artículo 28 del Decreto 975 de 2004 (modificado por el artículo 2° del Decreto No. 378 de 2007)”, de acuerdo con el cual “no pueden postular al Subsidio Familiar de Vivienda los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: “d) En caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postular”³⁷;

(iii) El Decreto 951 de 2001 que en su artículo 5 consagra que: “para cada componente señalado en el artículo anterior, se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado, así: 1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades: (...) c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios (...)”

6.5 Si bien la Sala encuentra que Fonvivienda realizó un esfuerzo por motivar su decisión conforme a la legislación, observa que este fundamento consiste en algunas normas inaplicables, y otras respecto de las cuales fueron empleados criterios de interpretación

que desconocen la especial protección constitucional de que es merecedora, así como el principio de favorabilidad.

En primer lugar, una de las normas que sirvió de base a la decisión de Fonvivienda fue el artículo 28 del Decreto 975 de 2004, según el cual se encuentran en imposibilidad para postularse al subsidio de vivienda cuando “en el caso de adquisición o construcción en sitio propio, (...) alguno de los miembros del hogar sea propietario o poseedor de una vivienda a la fecha de postular”. Esta norma no era aplicable a la postulación de la accionante ya que para la época en que esta radicó su solicitud -8 de junio de 2007- el artículo 28 había sido modificado por el artículo segundo del Decreto 378 expedido el 12 de febrero de 2007, en el sentido de indicar que una familia se encuentra imposibilitada para postularse al subsidio familiar de vivienda “en caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular”. (énfasis fuera del texto). Con la modificación introducida por el Decreto 378 de 2007, la prohibición de postulación anotada solamente cobija a quienes son propietarios al momento de su inscripción.

En el caso bajo examen, se constata que la accionante no es propietaria del inmueble cuya titularidad le endilga Fonvivienda. Como verificó la Sala con el folio de matrícula inmobiliaria No. 355-225527, que corresponde al inmueble referido por la entidad accionada, la inscripción de la accionante en el folio obedece a una compraventa de posesión de mejoras que fueron constituidas por la vendedora en el año de 1998 sobre un lote de terreno ubicado en zona urbana del municipio de Chaparral. Estos negocios fueron registrados en la columna de falsa tradición. De este modo, la accionante únicamente es poseedora respecto del bien inmueble y, por ello, Fonvivienda no podía aplicarle la restricción para la postulación, pues esta categoría se encuentra excluida dentro de la norma vigente.

En segundo lugar, la mencionada causal de imposibilidad para postular al subsidio, contemplada tanto en el artículo original del Decreto 975 de 2004 como en el Decreto 378 de 2007, indica que la calidad de propietario de una vivienda debe ostentarse “a la fecha de postular” al subsidio. Contrario a ello, se evidencia que la accionante adquirió la posesión de mejoras con posterioridad a la postulación: esta se hizo el 8 de junio de 2007, en tanto que el contrato de compraventa de la posesión de las mejoras fue

realizado mediante escritura número 166 del 17 de septiembre de 2007, la cual fue registrada el día 20 del mismo mes y año. Esto quiere decir que el contrato se celebró tres meses después de la postulación. Por lo tanto, en ningún caso le era dable a Fonvivienda aplicar la causal de imposibilidad para postular al subsidio.

En tercer lugar, tampoco encuentra la Sala que sea plausible sustentar el rechazo de la postulación en lo dispuesto en el numeral 1, artículo 5 del Decreto 951 de 2001 que reza:

“Para cada componente señalado en el artículo anterior, se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado, así:

1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades: (..) c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios (...).”.

Como se desprende claramente del texto, el objetivo de la norma es establecer un orden de prioridades para la aplicación del subsidio familiar de acuerdo con el tipo de solución de vivienda al que desee acceder el postulante, y a la política dentro de la cual se inscriba, sea esta de retorno o de reubicación. El artículo no consagra los requisitos para negar o aprobar el subsidio y, considera la Sala que no es posible establecer una interpretación en este sentido. Por lo tanto, no era admisible que Fonvivienda basara el rechazo del subsidio en la afirmación de que la accionante no cumplía con todos los requisitos contenidos en el decreto.

En suma, Fonvivienda aplicó de manera errónea las disposiciones normativas relativas a los requisitos mínimos que debe cumplir un hogar que se postula para ser beneficiario del subsidio de vivienda porque no consideró la naturaleza del derecho de la accionante sobre el bien inmueble; no contempló la modificación hecha a los decretos que consagran las causales de imposibilidad para postular; no tuvo en cuenta todos los elementos que componen dichas causales; y consideró como una restricción para el acceso al subsidio una norma cuya finalidad no era la de restringir. Por esta vía, negó injustificadamente la solicitud de la accionante que se encuentra en condición de desplazamiento, vulnerando así su derecho al debido proceso y a la vivienda digna.

6.6 Con todo, no puede dejar de advertir la Sala que las entidades demandadas

enfatan el hecho de que cuando la accionante marcó en el formulario que se postulaba para el subsidio en la modalidad de “adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios, cuando el hogar retorne voluntariamente al municipio de ocurrencia del desplazamiento”³⁸, lo hizo sin ningún tipo de constreñimiento o limitante; y que “las condiciones de postulación son claras y los programas a los cuales podían aplicar son claros”. Por esta razón, sin lugar a duda, debía entenderse que la accionante deseaba retornar al lugar del cual fue desplazada, y que comprendió y aceptó las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio para el retorno, tal como lo señala el artículo 7 de la Ley 3 de 199139.

A juicio de la Sala, un argumento de este tipo desconoce plenamente la obligación de dar una interpretación favorable a las normas aplicables a la población desplazada, teniendo en cuenta el marco normativo que consagra su especial protección y, sobre todo, contemplando las condiciones especiales de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada en su conjunto, por desconocer sus derechos, o por verse enfrentadas a situaciones a las autoridades que les dificultan un acceso informado y libre de apremios.

En efecto, advierte la Sala que el formulario en el cual la persona indica la modalidad de subsidio a que quiere postularse no pregunta de manera explícita si la persona desea retornar o no al lugar del cual fue expulsado violentamente. Lo único que se observa es una lista de posibilidades dentro de las cuales la adquisición de vivienda nueva o usada para no propietarios, solamente puede darse dentro del programa de retorno. Esto se explica claramente al tenor de las disposiciones que se examinaron en el numeral anterior, especialmente por el decreto que consagra la prioridad dentro de la entrega de subsidio a ciertas modalidades del mismo. No obstante, esta explicación no se encuentra claro en el formulario y no existe un argumento para considerar razonable que los postulantes que hacen parte de la población desplazada deban conocer con exactitud esta información y su sentido.

Muestra de ello es que la propia accionante manifiesta tanto en el escrito de tutela como en la declaración rendida ante el juez de primera instancia que no tenía pleno conocimiento de que el acceso al subsidio que solicitaba se encontraba sujeto al retorno, y que no desea retornar a un municipio en el cual su vida estuvo amenazada:

“no me pueden obligar a disfrutar de un bien en el sitio donde salí desplazada por culpa de los actores armados al margen de la ley que opera en esa región. Poniendo en peligro la integridad de mi núcleo familiar. Negándome el derecho al subsidio para acceder a la vivienda digna rural como ciudadana campesina colombiana y familia en situación de desplazamiento forzado.”⁴⁰

“NO VOY A SER REUBICADA Y TAMPOCO HE MANIFESTADO MI INTENCION DE RETORNAR AL LUGAR DE DONDE FUI DESPLAZADA. SOBRE LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD ACTUALES DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL NO TENGO CONOCIMIENTO SOBRE LA SITUACION DE ORDEN PUBLICO DEL MUNICIPIO DE CHAPARRAL”⁴¹.

Así las cosas, Fonvivienda no podía tomar lo consignado por la actora en el formulario de postulación como la manifestación clara e inequívoca de su deseo de retornar a Chaparral (Tolima) y, condicionar a esta voluntad la entrega del subsidio de vivienda. Esta interpretación desconoce la interpretación favorable tal como la que brinda la Resolución 1031 de 3 de junio de 2009, la cual permite a la población desplazada emplear el subsidio familiar en cualquier parte del país, independientemente de la modalidad de solución de vivienda a la que se postuló.

Por eso, la manifestación de la accionante sobre el retorno no puede constituir una razón para negar el acceso al subsidio de vivienda y, no puede tomarse como una decisión irrevocable si la entidad correspondiente no ha ejercido su obligación constitucional de orientar al postulante durante el diligenciamiento del formulario, cerciorándose de que entiende plenamente las condiciones del subsidio y de que tiene o no intenciones de retornar al lugar del cual fue desplazado.

6.7 En la misma dirección, considera la Sala que las entidades accionadas no podían afirmar de manera escueta que la única alternativa al rechazo del subsidio para la accionante es que se presente a una nueva convocatoria de subsidios “en la modalidad que más le favorezca”.

Esto último, en sí mismo, vulnera el componente mínimo del derecho a la vivienda digna de que son titulares las personas en condición de desplazamiento, que ordena a las entidades que conforman el SNAIPD y, en especial a Acción Social como cabeza del sistema, proporcionar una asesoría clara, precisa y entendible sobre los procedimientos

que debe seguir la población desplazada para ser beneficiaria de los programas de vivienda, así como eliminar las barreras que impiden su acceso a los mismos.

Para la Sala, aún en caso de que existan razones constitucionalmente admisibles para negar la adjudicación del subsidio de vivienda a la accionante, o rechazar su postulación, persiste la obligación de la entidades de brindar una asesoría completa para que la persona pueda solventar sus necesidades en materia de vivienda, puesto que ellas no se suplen con la negativa del subsidio, y este es un componente imprescindible para superar la condición de desplazamiento.

Por eso, ante la negativa del subsidio, deben brindarse otras indicaciones que no se limiten a la sugerencia de una nueva postulación en otra modalidad, sino que se extiendan a la explicación sobre las razones por las cuales no fue concedido el subsidio y, en caso de que se trate de un error cometido por el postulante, que oriente a la persona en condición de desplazamiento sobre la forma en la que puede superar dicha equivocación.

6.8 Ahora bien, teniendo en cuenta que la decisión de Fonvivienda respecto de la accionante vulnera sus derechos fundamentales y, por tanto, debe revocarse, en este caso particular encuentra la Sala dos situaciones. La primera de ellas es que el único motivo expresado por las entidades para negar el subsidio de vivienda a la accionante, tanto en la Resolución 602 de 2008 como en la respuesta a la demanda de tutela, es que “el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional”. No encuentra la Corte que Fonvivienda tenga más motivos relevantes para rechazar la postulación de la accionante.

La segunda, es que la solicitud de tutela de la accionante se presentó luego de que Fonvivienda agotara los procedimientos ordinarios previstos con el fin de calificar la solicitudes de todas las personas en condición de desplazamiento que se presentaron para la convocatoria de subsidio de vivienda nacional del año 2007. Así se evidencia en la Resolución 510 de 2007 -que asignó el subsidio a un primer grupo de postulantes- y las Resoluciones 601 y 602 del mismo año, que adoptaron una decisión respecto del resto de postulantes que se encontraba en situación de calificados, rechazados o cruzados.

6.9 De conformidad con lo expuesto, la Sala revocará las sentencias de instancia que negaron el amparo del derecho a la vivienda digna y, en su lugar, concederá la tutela. Sin embargo, teniendo en cuenta las consideraciones hechas previamente, no encuentra la Sala que ordenar una nueva evaluación de la postulación de la accionante, teniendo como base la misma inscripción, logre conjurar de manera definitiva la violación a los derechos fundamentales que se ha constatado. En consecuencia, solo para este caso, ordenará a la Directora Ejecutiva de Fonvivienda que expida un nuevo acto administrativo mediante el cual asigne el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social a la postulante Luz Dary Quiñonez de Palomino, y modifique en su parte pertinente la Resolución 602 del 16 de diciembre de 2008, que rechazó su postulación al subsidio. Para ello, debe adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

También ordenará al Director de Acción Social que en su condición de coordinador del SNAIPD, realice las actividades de asesoría y coordinación que le corresponden durante este trámite, de manera tal que la accionante pueda superar los obstáculos que le impiden acceder al subsidio de vivienda y a los demás programas tendientes a lograr el restablecimiento económico. Con este propósito, debe brindar una información clara y precisa acerca de (i) los bienes y servicios a los que tiene derecho; (ii) los momentos en los que éstos van a ser prestados; (iii) los responsables específicos de su prestación; (iv) los procedimientos y requisitos necesarios para su puntual prestación; y (v) los remedios a los que tiene derecho si no se cumple lo prometido.

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Quinta de Decisión el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, el 11 de febrero de 2009, y por la Sección Segunda, Subsección A de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, el 27 de abril de 2009. En su lugar CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de la señora Luz Dary Quiñonez de Palomino en los términos expuestos en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, asigne un Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la

modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada a la postulante Luz Dary Quiñonez de Palomino, y que modifique en lo pertinente la Resolución 602 de diciembre de 2008, mediante la cual se rechazó la postulación de la misma, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

Tercero.- ORDENAR al Director de Acción Social que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia, adopte las medidas inmediatas que garanticen a la señora Luz Dary Quiñonez de Palomino la asesoría durante el proceso de adjudicación y desembolso del subsidio de vivienda a la accionante, señalando para ello (i) los bienes y servicios a los que tiene derecho; (ii) los momentos en los que éstos van a ser prestados; (iii) los responsables específicos de su prestación; (iv) los procedimientos y requisitos necesarios para su puntual prestación; y (v) los remedios a los que tiene derecho si no se cumple lo prometido.

Cuarto.- ORDENAR a la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda y el Director de Acción Social que, en un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, informe sobre el cumplimiento de los numerales segundo y tercero a la Sala Quinta de Decisión el Tribunal Contencioso Administrativo del Huila que actuó como juez de primera instancia en el proceso de tutela de la referencia.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

Impedimento aceptado.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria

1 Art. 1 de la Resolución 602 de 16 de diciembre de 2008 expedida por Fonvivienda.

3 Folio 2.

4 “Verificación de información. Antes de proceder a la calificación de las postulaciones, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará la información suministrada por los postulantes (...)”

5 Esta modalidad está contemplada en el artículo 5 del Decreto 951 de 2001 que reza: “Para cada componente señalado en el artículo anterior, se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado, así: 1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades: a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios; c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios. 2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades: a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios; b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios”. (énfasis fuera del texto)

6 Ley 3 de 1991 “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”. Art. 7 “(...) El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio”.

7 Así lo disponen las leyes 99 de 1993, 489 de 1998, y el artículo 2 del Decreto 216 de 2003.

8 Tal como se señala en el Decreto 555 de 2003.

9 Folio 141 cuaderno principal.

10 Folio 93 cuaderno principal.

11 Ver, entre otras, la sentencia T-1115 de 2008.

12 Sentencia T-1346 de 2001. En la sentencia T-268 de 2003 se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

13 Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas del desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

14 Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

15 Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000.

16 Sentencia T-098 de 2002.

17 Sentencia T-268 de 2003.

18 Sentencia T-669 de 2003.

19 Ver entre otras las sentencias T-1115 de 2008, T-468 de 2006, T-1144 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-563 de 2005, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, y T-740

de 2004.

20 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

21 “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”.

22 Ver al respecto la sentencia T-791 de 2004.

23 “Por el cual se suprime el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana, Inurbe, y se ordena su liquidación.”

24 “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda”.

25 El Decreto 2190 de 2009 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, derogó el Decreto 975 de 2004.

26 “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”.

27 El artículo 12 del Decreto 4429 de 2005 “Por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, y se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social con cargo a los recursos de la Bolsa Única Nacional, y se dictan otras disposiciones”.

28 “Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.”

29 “Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991,

388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.”

30 Sentencia T-025/04 y Principios Rectores del Desplazamiento Forzado No. 18 y 21

31 Ver entre otras la sentencia T-585 de 2006.

32 Ver sentencias T-216 A de 2008 y T-585 de 2006, SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004.

33 Ver sentencia T-585 de 2006.

34 El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 predica: “Artículo 2º. De los principios. La interpretación y aplicación de la presente Ley se orienta por los siguientes principios: // 1º. Los desplazados forzados tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria. // 2º. El desplazado forzado gozará de los derechos civiles fundamentales reconocidos internacionalmente. // 3º. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física. // 4º. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar. // 5º. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación. // 6º. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen. // 7º. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente. // 8º. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen el derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la Ley. // 9º. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia social.”

35 Ver entre otras la sentencia T-136 de 2007.

36 Artículo 6 Ley 3 de 1991: “Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en 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 establece esta Ley. // La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los

recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.” El artículo 7° dispone lo siguiente: “Artículo 7º.- Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias. // A las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con las calificaciones de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda. El acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio.”

37 Folio. 57

38 Folio. 36. “Formulario de inscripción para población en situación de desplazamiento. Vivienda nueva o usada, construcción en sitio propio, mejoramiento, arrendamiento, para zonas urbanas”.

39 Ver cita No. 6

40 Folio. 2

41 Folio. 156