

Sentencia T-776/12

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

Cuando se trata de la protección de los derechos de la población que ha sido desplazada por la violencia, este Tribunal ha instituido que la acción de tutela es el instrumento más idóneo y eficaz de defensa judicial. Lo anterior, en razón a que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado requieren una especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad y por la violación masiva y continuada de sus derechos fundamentales.

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

Teniendo en cuenta las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas, el derecho a la vivienda digna adquiere una especial importancia, en tanto se trata de una población que ha tenido que abandonar sus hogares de una manera forzada y, posteriormente tienen que asentarse en lugares desconocidos sin contar con los recursos económicos para acceder a una vivienda adecuada. La Corte ha proferido varias sentencias en las cuales ha amparado el derecho a una vivienda digna de las personas en condición de desplazamiento.

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

La población en condición de desplazamiento merece una especial protección constitucional, lo cual también se manifiesta, a través de la interpretación que realizan las autoridades públicas de la normatividad que les es aplicable, pues ésta debe tener en cuenta sus particulares condiciones de vulnerabilidad.

## ACCION DE TUTELA DE PERSONA DESPLAZADA CONTRA FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Asignación de subsidio familiar de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva o usada

Referencia: expedientes T-3.461.343 y T-3.525.864.

Acción de tutela instaurada por Jairo Ayala Ramírez contra la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca - Comfacundi y otros y, María Adelaida Vélez Lemos, contra el Fondo Nacional de Vivienda y otros.

Reiteración de jurisprudencia.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil doce (2012).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados LUIS ERNESTO VARGAS SILVA, MARÍA VICTORIA CALLE CORREA y MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en el Decreto 2591 de 1991, profiere la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos emitidos por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en primera instancia y la Sala de decisión Penal de tutelas de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia, dentro del proceso de tutela iniciado por Jairo Ayala Ramírez contra la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca - Comfacundi y otros - expediente T-3.461.343 - y, el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Conocimiento de Armenia - Quindío en única instancia, dentro del proceso de tutela iniciado por María Adelaida Vélez Lemos, contra el Fondo Nacional de Vivienda y otros - expediente T-3.525.864-.

I. ANTECEDENTES.

Acumulación de procesos.

Mediante providencia del 13 de julio de 2012, la Sala de Selección Número Siete escogió para su revisión y acumuló entre si los expedientes T-3.461.343 y T-3.525.864, para que fuesen fallados en una sola sentencia, tras considerar que presentan unidad de materia.

## 1. Expediente T-3.461.343.

### 1. Hechos y demanda de tutela.

El 23 de noviembre de 2011, Jairo Ayala Ramírez interpuso acción de tutela contra la Caja de Compensación Familiar de Cundinamarca (en adelante Comfacundi) y, el Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, por considerar que le están siendo vulnerados sus derechos a la dignidad humana, al mínimo vital, al debido proceso y a la igualdad, de acuerdo con los siguientes hechos:

1. El accionante manifestó que los primeros días de enero de 2003, salió junto con su familia de su propiedad ubicada en San Juan de Ríoseco, pues tenían una grave amenaza contra sus vidas por la situación de seguridad en la que se encontraba dicho municipio, como consecuencia de la presencia de grupos armados al margen de la ley.

1. Afirmó que el 18 de enero de 2003, su casa fue incinerada y, que por no encontrarse en la misma desconoce los autores de tal hecho, ese mismo día Luz Ángela Trejos Ayala, hermana del accionante denunció ante el comandante de policía del municipio San Juan de Ríoseco lo ocurrido. Por lo tanto, quedó sin la posibilidad de volver a habitar su antiguo hogar.

1. El 12 de agosto de 2003, el accionante se presentó ante el Personero municipal de Anolaima, y le narró los hechos de su desplazamiento. Señaló que ha permanecido en dicho municipio desde entonces y, que en efecto, el y su familia fueron incluidos en el Registro único de población desplazada.

1. Posteriormente, se presentó a la convocatoria realizada por el Fondo Nacional de Vivienda entre el 8 de junio y 6 de julio de 2007, para acceder a subsidios de vivienda. Su solicitud fue radicada en Comfacundi bajo el No. 1101026-40.

1. El 20 de diciembre de 2007, mediante la resolución No. 510 el Fondo Nacional de Vivienda rechazó la solicitud hecha por el actor, porque aparece en la oficina de registro de instrumentos públicos, como propietario de un bien inmueble ubicado en el municipio de San Juan de Ríoseco, en la vereda Capira.

1. El accionante interpuso recurso de reposición frente a la decisión anterior, el cual fue resuelto mediante la resolución 904 del 17 de diciembre de 2009, en la que se reiteró que al tener una o más propiedades a nivel nacional, no era posible otorgarle el subsidio.

1. En vista de lo anterior, el señor Ayala Ramírez presentó derechos de petición ante Comfacundi, entidad que al responder reiteró lo señalado en las resoluciones denegatorias del subsidio y, ante el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo, entidad que según el actor no había dado respuesta a su solicitud.

1. El señor Jairo Ayala Ramírez manifestó que es una persona en condición de discapacidad, razón por la cual no puede laborar para seguir pagando el arriendo del lugar en el que vive con su familia y, considera que las autoridades demandadas vulneraron sus derechos fundamentales al mínimo vital, a la igualdad, al debido proceso y a la dignidad humana. Por lo tanto solicitó al juez de tutela que ordene la entrega del subsidio de vivienda al que tiene derecho pues, el inmueble que aparece registrado, se encuentra ubicado en el lugar del que fue desplazado y además, actualmente no existe porque fue incinerado por grupos al margen de la ley.

## 1. Intervención de las partes demandadas.

### 1. Departamento administrativo para la prosperidad social.

Lucy Edrey Acevedo Meneses, en su calidad de Jefe de la Oficina asesora jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, dio respuesta a la acción de tutela en la cual, después de corroborar que el accionante y su núcleo familiar conformado por su esposa y una hija, se encuentran incluidos en el Registro único de población desplazada, señaló las ayudas humanitarias de emergencia que han recibido, además estableció que en la presente acción no se cumple con el principio de subsidiariedad porque la entidad a la que representa no ha vulnerado ningún derecho fundamental, en tanto nunca se le han negado las ayudas humanitarias de emergencia al actor, e incluso le fueron concedidas las prórrogas solicitadas en razón de su condición de discapacidad. Añadió que, al no haberse probado la inminencia de un perjuicio irremediable, no existe justificación alguna para que proceda el amparo solicitado por el actor.

### 1. Caja de compensación familiar de Cundinamarca – Comfacundi.

Carlos Alberto Rodríguez Parra, en su calidad de Director Administrativo de Comfacundi dio respuesta a la acción de tutela. Manifestó que la entidad que dirige respondió oportunamente el derecho de petición instaurado por el accionante, además, explicó que no le corresponde a Comfacundi otorgar o negar subsidios de vivienda, pues como Caja de compensación familiar tiene a su cargo únicamente informar al postulante los requisitos que debe reunir; recibir y verificar los documentos que anexe el solicitante, para posteriormente enviarlos a Fonvivienda, entidad que finalmente es la que realiza la respectiva asignación.

Así pues, teniendo en cuenta que el rechazo de la solicitud de subsidio de vivienda presentada por el demandante no emanó de Comfacundi sino del Ministerio ambiente, vivienda y desarrollo territorial a través de Fonvivienda, estimó que la pretensión del accionante tendiente a que se le otorgue un subsidio de vivienda no es procedente frente a Comfacundi.

## 1. Ministerio de vivienda, ciudad y territorio.

Juan Gabriel Durán Sánchez, como apoderado del Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, respondió a la acción de tutela y solicitó denegar el amparo porque (i) se encuentra debidamente probado dentro del expediente que se dio respuesta oportuna y de fondo al derecho de petición interpuesto por el actor y, (ii) señaló que la entidad a la que representa “no es competente para conocer de las pretensiones formuladas por el accionante, así como tampoco ha vulnerado ni amenazado derecho fundamental alguno, lo anterior por cuanto este Ministerio NO coordina, asigna y/o rechaza las solicitudes presentadas en lo referente a los subsidios familiares de vivienda de interés social, pues solamente es el ente rector de las políticas en materia habitacional, pero NO las ejecuta ni ejerce funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia.” Mayúsculas y negrita dentro del texto.

## 1. Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda.

El Fondo Nacional de Vivienda - en adelante Fonvivienda - inicialmente no había sido vinculado a la acción de tutela de la referencia. Al percatarse de este error, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia mediante providencia del 9 de febrero de 2012, declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó a la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá integrar debidamente el contradictorio, el cual dio cumplimiento a lo ordenado mediante providencia del 15 de febrero de 2012.

Como consecuencia de lo anterior, Carlos Arturo Padilla Vanegas, actuando como apoderado especial de Fonvivienda, dio respuesta a la acción de tutela y solicitó negar el amparo deprecado por el actor, pues la razón por la cual le fue negado el subsidio de vivienda fue porque el mismo no cumplió con los requisitos necesarios para acceder a tal beneficio, toda vez que de acuerdo con la información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Cundinamarca el accionante tiene dos propiedades en el municipio de San Juan de Río seco.

Por otra parte, señaló que dio respuesta al derecho de petición interpuesto por el actor y que

le remitió todos los documentos que solicitó. También dijo que “FONVIVIENDA oficiosamente y en ejercicio de sus funciones y competencias, con ocasión de la presente acción de tutela, ha solicitado a CAVIS U.T.[1], revisar la información cargada en el Sistema, relacionada con la postulación del grupo familiar de la parte accionante, con el fin de determinar si existió o no un error al momento de cargar la información, y de ser el caso, proceder a realizar las correcciones pertinentes, situación que conlleva un procedimiento administrativo tanto por parte de CAVIS U.T. como de FONVIVIENDA, del cual se estará informando oportunamente tanto a la parte accionante como al Despacho.” Mayúsculas, subraya y negrita dentro del texto.

1. Pruebas relevantes aportadas al proceso.

1. Copia de la cédula de ciudadanía del accionante, de la cual se extrae que actualmente tiene 57 años de edad. (Folio 11, cuaderno de primera instancia).

1. Constancia suscrita por el Comandante de la Estación de Policía de San Juan de Río seco, del 18 de enero de 2003, en la cual se dejó escrito que la señora Luz Ángela Trejos Ayala, denunció que “fue incinerada la casa de habitación de la finca la Esperanza de propiedad de su señora madre por sujetos desconocidos.” (Folio 12, cuaderno de primera instancia).

1. Copia de la declaración rendida por el señor Jairo Ayala Ramírez, en Anolaima - Cundinamarca, el 12 de agosto de 2003, en la cual narró los hechos que dieron origen a su desplazamiento. (Folios 13 y 14, cuaderno de primera instancia).

1. Copia del oficio # 3801 del 10 de septiembre de 2003, en el que la Coordinadora de la Unidad Territorial Cundinamarca, Emilia Casas, le informó al actor que él y su núcleo familiar

fueron inscritos en el Registro Nacional de Atención a Población Desplazada por la Violencia. (Folio 15, cuaderno de primera instancia).

1. Copia de varios documentos, en los que consta la condición de desplazado y de discapacitado del accionante. (Folios 16 a 21, cuaderno de primera instancia).

1. Copia del recurso de reposición interpuesto el 29 de mayo de 2008, contra la resolución No. 510 del 2007, que rechazó la solicitud de subsidio de vivienda, elevada por el actor. (Folios 22 a 26, cuaderno de primera instancia.)

1. Copia de la Resolución 500 del 12 de noviembre de 2008, por medio de la cual Fonvivienda negó el recurso de reposición interpuesto por el actor contra la Resolución 510 de 2007, en la que se asignaron subsidios de vivienda de interés social y, resultó excluida su familia. (Folios 144 a 140, cuaderno de primera instancia.)

1. Copia de la Resolución 517 del 28 de abril de 2010, mediante la cual Fonvivienda negó el recurso de reposición interpuesto por el actor frente a la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009, en la que se le comunicó al actor que su postulación para el subsidio de vivienda había sido rechazada. (Folios 150 a 161, cuaderno de primera instancia).

1. Derecho de petición interpuesto por el actor ante Comfacundi el 12 de agosto de 2011, en el cual solicitó copias de todos los documentos relacionados con su postulación al subsidio de vivienda y, que se le explicaran las razones por las cuales el mismo no le fue otorgado. (Folios 33 y 34, cuaderno de primera instancia).

1. Respuesta al derecho de petición dada por Comfacundi, el 2 de septiembre de 2011, en la cual se explica que la razón por la que no fue escogido como beneficiario del subsidio de vivienda, fue porque presenta una o más propiedades a su nombre en el municipio de Rióseco. (Folios 35 y 36, cuaderno de primera instancia).

1. Copia del control de neurología realizado al señor Jairo Ayala Ramírez, en el Hospital Universitario de la Samaritana, en el que consta que el accionante padece de Dystonia Generalizada. (Folios 37 y 38, cuaderno de primera instancia).

1. Respuesta al derecho de petición instaurado por Jairo Ayala Ramírez frente al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que se reitera que la razón por la que fue excluido del subsidio de vivienda, fue que figura como propietario de uno o más inmuebles en el municipio de Rióseco. (Folios 140 a 143, cuaderno de primera instancia).

1. Sentencias que se revisan.

1. Sentencia de primera instancia.

El 16 de marzo de 2012, la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá profirió sentencia de primera instancia en la cual, negó el amparo solicitado por el actor por considerar que ninguna de las demandadas vulneró su derecho de petición, pues dieron respuesta de fondo a la solicitud elevada por el actor.

Adicionalmente, estableció que el accionante cuenta con otros medios de defensa para controvertir las resoluciones mediante las cuales se le negó el subsidio de vivienda, que ahora reclama en sede de tutela.

## 1. Impugnación.

Jairo Ayala Ramírez, impugnó el fallo de primera instancia y manifestó que dicha providencia no tuvo en cuenta la situación en la que se encuentra, pues si bien se le dio respuesta a sus derechos de petición, la pretensión de fondo era la protección de otros derechos tendientes a procurarle un lugar digno en donde vivir. Informó que el inmueble que aparece registrado a su nombre y el de sus hermanos, fue precisamente aquel del cual fue desalojado y, que posteriormente fue incinerado por grupos al margen de la ley, razón por la cual no debió ser excluido de la asignación del subsidio de vivienda.

## 1. Sentencia de segunda instancia.

La Sala de decisión Penal de Tutela de la Corte Suprema de Justicia, mediante fallo del 18 de abril de 2012, resolvió confirmar la sentencia de primera instancia, bajo argumentos similares a los expuestos por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá.

## 1. Expediente T-3.525.864.

El 20 de abril de 2012, Maria Adelaida Vélez Lemos interpuso acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda, en adelante Fonvivienda, por considerar que le están siendo vulnerados sus derechos fundamentales a una vivienda digna y a la igualdad, de acuerdo con los siguientes hechos:

### 2.1 Hechos y demanda de tutela.

2.1.1 La accionante afirmó que pertenece a la asociación Apropijao constituida desde el 2008, que tiene por objeto la consecución de subsidios de vivienda digna para las familias asociadas; para lo cual, primero cada familia debe comprar un lote de manera individual, y luego se realiza la postulación para el subsidio de vivienda ante la promotora de vivienda del Quindío, con colaboración de la Alcaldía municipal de Pijao- Quindio.

2.1.2 Manifestó que presentó su postulación y que posteriormente allegó y corrigió la documentación que le fue pedida. El 16 de enero de 2011 las autoridades competentes dieron entrega de la carta cheque a cada una de las familias beneficiarias del subsidio, que en total fueron 13.

2.1.3 A la actora no le fue entregado el subsidio familiar, porque según la Resolución No. 0813 del 20 de octubre de 2011 no aparece registrada en el Sisben.

2.1.4 La señora Vélez Lemos interpuso recurso de reposición frente a la resolución mencionada, el cual fue resuelto mediante la resolución No. 039 del 25 de enero de 2012, que confirmó la decisión de negar el subsidio.

2.2 Intervención de las partes demandadas.

2.2.1 Alcaldía del municipio de Pijao.

Juan Carlos González Sánchez, actuando como apoderado del Alcalde del municipio de Pijao dio respuesta a la acción de tutela y, manifestó que según la base de datos del municipio la señora Vélez Lemos aparece afiliada en el Sisben desde el 5 de mayo de 2009 y que actualmente se encuentra activa. Por otra parte, afirmó que el municipio no tiene competencia para la asignación de subsidios de vivienda, pues actúa como garante de los mismos pero no como responsable de su asignación y pago. Así pues, solicitó se desestime cualquier pretensión en su contra, pues el llamado a responder es precisamente Fonvivienda.

2.2.2 Promotora de vivienda del Quindío.

Diego Fernando Restrepo Valencia, en su calidad de Representante legal de la Promotora de vivienda y desarrollo del Quindío, respondió la acción de tutela y luego de pronunciarse sobre los hechos de la misma, afirmó que el responsable de asignar el subsidio de vivienda solicitado es Fonvivienda y, que Provinquindio no tiene competencia para el efecto. Afirmó que una de las obligaciones del usuario es mantener actualizada la base de datos y, que en todo caso, si así se considera el juez debería ordenar “la actualización de la base de datos del SISBEN del municipio de Pijao en el Nivel Nacional, para efectos de que la señora VÉLEZ LEMOS aparezca en ella; acto seguido y pudiendo ser consultada en la base, como esta

inmersa en el proceso de vivienda convocado desde sus inicios, debe ordenarse a FONVIVIENDA la expedición de un nuevo acto administrativo, tal y como dispone la tutelante en su pretensión.” Mayúsculas dentro del texto.

### 2.2.3 Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

Nestor Ricardo Ortiz Lozano, apoderado especial de Fonvivienda manifestó que, en efecto la actora se postuló para un subsidio familiar de vivienda urbana en la convocatoria para la Bolsa de esfuerzo territorial, resolución No. 753 para el proyecto Urbanización Apopijao, pero una vez recibida la información y al cruzarla con las bases de datos de varias entidades, se evidenció que el documento de la señora Vélez Lemos no se encontraba en la información del Sisbén. Por lo tanto, consideró que la actora cuenta con otros medios de defensa para realizar la reclamación administrativa que pretende mediante el uso inadecuado de la acción de tutela, por lo tanto solicitó sean desestimadas las pretensiones de la misma.

### 2.3 Pruebas relevantes aportadas al proceso.

2.3.1 Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante, en donde consta que actualmente tiene 39 años de edad. (Folio 7, cuaderno principal).

2.3.2 Copia de los documentos de identidad de sus tres hijos, de 16, 15 y 11 años de edad. (Folios 8 y 9, cuaderno principal).

2.3.3 Certificado emitido por la Jefe de Planeación, Medio Ambiente e Infraestructura de Pijao-Quindío el 17 de abril de 2012, en el que consta que la accionante se encuentra registrada en la base de datos del Sisbennet, y que reside en dicho municipio desde hace 5 años. (Folio 10, cuaderno principal).

2.3.4 Copia de los carnés del Sisben de la accionante y sus tres menores hijos. (Folio 11, cuaderno principal).

2.3.5 Copia de la resolución No. 0039 del 25 de enero de 2012, emitida por Fonvivienda, mediante la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto por la accionante frente a la resolución No. 0873 del 20 de octubre de 2011 en la que se negó el subsidio de vivienda a la misma y, resolvió confirmar dicha decisión. (Folios 12 a 14, cuaderno principal).

## 2.4 Sentencia que se revisa.

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Conocimiento de Armenia-Quindío, mediante sentencia del 4 de mayo de 2012 resolvió denegar el amparo solicitado por la señora Vélez Lemos, considerando improcedente la acción porque (i) no probó su condición de desplazada y, en esta medida no amerita un tratamiento prioritario y, (ii) la actora actuó negligentemente pues tenía el deber de solicitar la corrección del cruce de información y no lo hizo a tiempo, razón por la cual no puede ahora, mediante el uso de la acción de tutela, subsanar el error en el que incurrió.

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

### 1. Competencia

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

### 2. Problema Jurídico.

1. En los dos casos que se someten al estudio de esta Sala, los accionantes solicitaron a Fonvivienda la asignación de un subsidio de vivienda de interés social, pero este les fue negado mediante un acto administrativo confirmado posteriormente.

En el primer caso, en el que el actor es víctima del desplazamiento, Fonvivienda argumentó que alguno de los miembros del núcleo familiar es propietario de bienes inmuebles que los excluye de la posibilidad de adquirir un subsidio en la modalidad para la cual se postularon (retorno o reubicación), en el otro se dijo que la persona cabeza de hogar no aparecía registrada en las bases de datos del Sisben. Los actores consideran que esta razón es violatoria de sus derechos fundamentales, pues del análisis de su real situación se debió concluir que cumplen a cabalidad los requisitos para ser beneficiarios del subsidio.

1. En este orden de ideas, corresponde a la Sala examinar si la decisión de negar el subsidio de vivienda en cada uno de los casos examinados se ajusta a la Constitución y a la ley o si, por el contrario, vulnera los derechos al debido proceso administrativo, a la vivienda y a la vida digna de los accionantes.

Para resolver el anterior planteamiento, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia en materia de procedibilidad de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población desplazada, cuando existen otros medios de defensa. En caso de que determine que son procedentes las tutelas, (ii) recordará los fundamentos legales y constitucionales sobre el derecho fundamental de las personas en condición de desplazamiento a la vivienda digna, (iii) recordará el principio según el cual las normas aplicables a la población en situación de desplazamiento deben ser interpretadas de manera favorable y, (iv) finalmente, estudiará los casos en concreto.

Reiteración de jurisprudencia sobre la procedibilidad de la acción de tutela, cuando existen otros mecanismos de defensa, tratándose de población desplazada.

1. La Corte Constitucional ha sostenido a lo largo de su jurisprudencia que la acción de tutela no es procedente cuando el accionante cuenta con otros medios de defensa judicial, teniendo en cuenta que la tutela es una acción de naturaleza excepcional y subsidiaria<sup>2</sup>, así pues, contra los actos administrativos que fueron expedidos para negar los subsidios de vivienda se puede hacer uso de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. Sin embargo, cuando se trata de la protección de los derechos de la población que ha sido desplazada por la violencia, este Tribunal también ha instituido que la acción de tutela es el instrumento más idóneo y eficaz de defensa judicial<sup>3</sup>.

1. Lo anterior, en razón a que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado requieren una especial protección constitucional, dadas sus condiciones de vulnerabilidad y por la violación masiva y continuada de sus derechos fundamentales<sup>4</sup>. Esto impone a las autoridades competentes el deber de atender las necesidades de ésta población, con suma diligencia.

1. Así pues, dentro de la atención prioritaria que se les debe brindar a las personas en condición de desplazamiento, se incluye la adopción de medidas judiciales que frenen de manera inmediata la vulneración de sus derechos. Entonces, aun cuando la persona que ha sido desplazada no haya agotado la vía gubernativa o la vía contencioso administrativa para impugnar los actos administrativos que negaron la garantía de sus derechos, la acción de tutela es procedente y, es considerada como el mecanismo judicial idóneo y expedito para la protección de los mismos.<sup>5</sup>

1. En suma, la Corte ha concluido que si quienes reclaman su derecho a una vivienda digna son personas en condición de desplazamiento, “no es proporcionado (...) obligarlos a acudir ante la jurisdicción contencioso administrativa con el fin de que soliciten la nulidad de los actos administrativos que niegan el subsidio de vivienda, pues hacerlo niega el cúmulo de derechos que les han sido vulnerados con el solo acto de desarraigo, y desconoce el carácter urgente que reviste para ellos adquirir una propiedad mediante la cual suplan la necesidad de vivienda, que de no haber sido por el desplazamiento violento podrían disfrutar en los predios rurales en los que vivían”<sup>6</sup>.

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

1. El artículo 51 de la Constitución consagra el goce a una vivienda en condiciones dignas como un derecho económico, social y cultural del que son titulares todos los colombianos y colombianas, y señala que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho 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. En este sentido, ha dicho la Corte que “[d]e las obligaciones emanadas de este precepto, [...] son amparables por vía de tutela aquellas que hacen parte de los elementos mínimos del derecho a la vivienda, así como todas las situaciones en las que la vulneración del derecho implica el desconocimiento de otros tales como la vida digna, el mínimo vital, y el debido proceso.”<sup>7</sup>

1. Ahora bien, teniendo en cuenta las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encuentran las personas desplazadas, el derecho a la vivienda digna adquiere una especial importancia, en tanto se trata de una población que ha tenido que abandonar sus hogares de una manera forzada y, posteriormente tienen que asentarse en lugares desconocidos sin contar con los recursos económicos para acceder a una vivienda adecuada. Adicionalmente, es común que también encuentren obstáculos administrativos y sociales que hacen aún más difícil su acceso a una solución habitacional; por lo tanto, la ausencia de vivienda para las personas en condición de desplazamiento representa una clara y evidente amenaza a su vida en condiciones dignas, y deben ser especialmente protegidas por el Estado.

1. Dentro del contexto que se ha señalado, la Corte ha proferido varias sentencias en las cuales ha amparado el derecho a una vivienda digna de las personas en condición de desplazamiento<sup>8</sup>. Concretamente, en la sentencia T-177 de 2010<sup>9</sup> fueron identificados tres criterios que deben tenerse en cuenta para proteger este derecho de la población desplazada:

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

Como resultado de lo anterior, la Corte (i) “ha exigido en diversas ocasiones la entrega inmediata de la ayuda humanitaria de emergencia, en su componente de alojamiento transitorio y elementos necesarios para el mismo<sup>10</sup>”, (ii) “ha ordenado a las autoridades brindar alojamiento inmediato a las personas que llegan a un municipio como resultado de un desplazamiento masivo” y (iii) “ha exigido que se les permita a las personas desplazadas permanecer en los inmuebles en los que se han albergado, ya sea que lo hayan ocupado de facto para su resguardo, o que el gobierno de la ciudad, municipio o departamento les haya

permitido quedarse allí de manera informal, hasta tanto las entidades territoriales y el SNAIPD no garanticen el acceso de los afectados a otras soluciones de vivienda<sup>11</sup>”.

1. En segundo lugar, se estableció que el proceso que se adelante ante las entidades competentes para adquirir una solución habitacional, no puede pasar por alto ningún derecho fundamental, especialmente el derecho a la igualdad, el derecho al debido proceso y a la participación y, el derecho a presentar peticiones.

Con base en éste criterio, la Corte ha ordenado a las autoridades competentes (i) “responder concretamente cuáles son las posibilidades de acceso a programas o subsidios de vivienda en los casos en los cuales los accionantes han solicitado ser incluidos en los programas de restablecimiento socioeconómico”, (ii) “orientar a las personas desplazadas en el acceso a la oferta de vivienda”, (iii) “responder oportunamente a las personas postuladas a las convocatorias de subsidio de vivienda” y (iv) “abstenerse de exigir requisitos adicionales a los establecidos en la ley para adjudicar los subsidios a los accionantes<sup>12</sup>”.

1. En tercer lugar, se dijo que la normatividad relacionada con las condiciones de acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propias para la población desplazada debe ser aplicada de conformidad con el principio de interpretación favorable de las normas, tomando en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional<sup>13</sup>”.

1. Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la política de atención a la población desplazada, contenida en la ley 387 de 1997, en lo que tiene que ver con la satisfacción del derecho a una vivienda digna, está comprendida principalmente por dos prestaciones<sup>15</sup>, esto es (i) el alojamiento transitorio como uno de los elementos de la atención humanitaria de emergencia, lo cual hace parte de la primera etapa de la asistencia a la población desplazada, según el artículo 15 de la citada ley. Así mismo, se debe brindar a ésta población (ii) atención social en vivienda en la fase de consolidación y reasentamiento de la población,

la cual se materializa por medio de los denominados subsidios de vivienda bien sea en su lugar de origen -opción retorno- o, en los centros urbanos que los han recibido y en donde se encuentran residiendo -opción reubicación-.

1. Ahora bien, como parte del cumplimiento de la orden dada en el Auto 008 de 2009, proferido en el marco del seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, que ordenó cambiar la política pública de vivienda en materia de población desplazada<sup>16</sup> luego de evaluar la falta de resultados de la misma, se expidió el Decreto 4911 de 2009 que modificó, entre otros, las soluciones a las que se puede acceder mediante el subsidio familiar de vivienda de interés social. Actualmente el ordenamiento establece las siguientes soluciones para la vivienda de la población desplazada:

“1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.

2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el párrafo.

3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad”

En todo caso, el Decreto 4911 de 2009 continuó con la opción de brindar el subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento a través de los componentes de retorno y reubicación, estableciendo así una conexión entre el derecho a la vivienda digna y la materialización del derecho de estas personas a retornar o reubicarse en otro lugar del territorio nacional.

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

1. Tal como se ha venido sosteniendo a lo largo de esta providencia, la población en

condición de desplazamiento merece una especial protección constitucional, lo cual también se manifiesta, a través de la interpretación que realizan las autoridades públicas de la normatividad que les es aplicable, pues ésta debe tener en cuenta sus particulares condiciones de vulnerabilidad.

En desarrollo de lo anterior, en la ya citada sentencia T-025 de 2004, la Corte estableció que para la interpretación de las normas que consagran o desarrollan los derechos fundamentales de las personas desplazadas, deben tenerse en cuenta: (i) los principios de interpretación y aplicación contenidos en la Ley 387 de 1997; (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.

1. Como consecuencia de lo anterior, las autoridades públicas deben abstenerse de generar obstáculos administrativos innecesarios, para así poder brindar una salvaguarda oportuna y eficaz a los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento, respetando siempre las garantías del debido proceso y, atendiendo a la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, de manera tal que el acceso a los servicios y derechos no signifique una carga excesiva que termine haciendo nugatorio el amparo para esta población.

1. Adicionalmente, también debe tenerse en cuenta, frente a las solicitudes que realizan las personas desplazadas, que (i) se trata de una población que generalmente desconoce sus propios derechos y, por ende no resulta admisible aplicar estrictamente el principio general en virtud del cual el desconocimiento de la ley no es excusa para su incumplimiento y, (ii) hay que observar que pueden verse enfrentadas a circunstancias extraordinarias que les impiden o dificultan el acceso a las autoridades.<sup>18</sup>

1. En suma, al interpretar y aplicar las reglas que definen el contenido, las condiciones de acceso y el alcance de los derechos fundamentales de la población desplazada, con base en los factores señalados, “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 Colombia<sup>19</sup>.”<sup>20</sup>

Estudio de los casos en concreto.

#### 1. Expediente T-3.461.343.

1. En el año 2003, Jairo Ayala Ramírez se vio obligado a abandonar su lugar de residencia en el municipio de San Juan de Río seco, junto con su familia debido a la presencia de grupos armados al margen de la ley y, al temor que sintieron por sus vidas. Afirmó el accionante que luego de su partida, personas desconocidas incineraron la casa en donde habitaba en dicho municipio, hecho que fue denunciado ante la policía de San Juan de Río seco.

Como consecuencia de lo anterior, el actor se trasladó al municipio de Anolaima, en donde presentó la declaración correspondiente para ser incluido dentro del Registro único de población desplazada. Señaló que en el 2007, Fonvivienda abrió una convocatoria para obtener subsidios de vivienda, a la cual se presentó, radicando todos los documentos necesarios ante Comfacundi. Sin embargo, mediante la resolución No. 510 del 20 de diciembre de 2007, Fonvivienda resolvió negar el subsidio solicitado por el actor, porque encontró que posee una o más propiedades en el municipio de San Juan de Río seco. Ésta decisión fue recurrida por el actor, en donde señaló que el bien del cual es propietario junto con sus hermanos, es precisamente aquel que fue incinerado tras su partida de dicho municipio y, que no se encuentra en condiciones de retornar a dicho lugar; no obstante, Fonvivienda confirmó su decisión por medio de la resolución 904 del 17 de diciembre 2009.

El actor es una persona de 57 años de edad, es padre cabeza de familia y padece de una

discapacidad que le impide trabajar para solventar los gastos de sostenimiento propios y de su familia. Considera que las autoridades demandadas vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda, a la igualdad, al debido proceso y a la dignidad humana y, por lo tanto solicitó al juez de tutela que ordene la entrega del subsidio de vivienda al que tiene derecho pues, el inmueble que aparece registrado, actualmente no existe por haber sido incinerado.

1. Presentado el caso, la Sala pasará a estudiar si la acción de tutela es procedente, teniendo en cuenta que las entidades demandadas argumentaron que el actor cuenta con otros medios judiciales para la garantía de sus derechos. Si se concluye que el amparo es procedente formalmente, la Sala analizará si en este caso se vulneraron los derechos fundamentales a la dignidad humana, a la vida en condiciones dignas y a una vivienda digna al señor Jairo Ayala Ramírez, por negarle el subsidio de vivienda que solicitó con base en que posee otros bienes en el lugar del que fue desplazado por la violencia, es decir en el municipio de San Juan de Río seco ubicado en el departamento de Cundinamarca.

1. En primer lugar, teniendo en cuenta que la calidad de desplazado y de persona en condición de discapacidad se encuentran plenamente probadas<sup>21</sup>, a la Sala no le cabe duda del estado de vulnerabilidad en el que se encuentra el accionante y, por ende la especial protección que debe recibir. En este sentido y, de conformidad con lo establecido en el numeral 6 de la parte considerativa de esta sentencia, no le asiste razón a las entidades vinculadas al proceso al afirmar que la tutela interpuesta por el actor es improcedente, en tanto cuenta con otros medios de defensa judicial, ante la jurisdicción contencioso administrativa, para controvertir el acto mediante el cual Fonvivienda resolvió negar su acceso al subsidio de vivienda.

Como se vio, siendo el accionante una persona que se encuentra en un estado de vulnerabilidad evidente, no resulta constitucionalmente admisible exigirle que acuda ante la jurisdicción ordinaria, teniendo en cuenta que esta Corte, ha sido clara al establecer que la población desplazada necesita una atención pronta y oportuna frente a sus necesidades básicas, de manera que es la acción de tutela el mecanismo idóneo y eficaz para proteger

sus derechos fundamentales.

1. Así pues, el amparo solicitado por el señor Ayala Ramírez, es procedente por lo menos formalmente, y por lo tanto, se pasará a estudiar el fondo del asunto, para resolver si Fonvivienda vulneró los derechos fundamentales del mismo, al negarle el subsidio de vivienda, al que se ha hecho referencia.

1. Fonvivienda fundamentó su decisión de negar el subsidio de vivienda al accionante, con base en el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009: “Imposibilidad para postular al subsidio. No se podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: (...) d) En el 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.”

Fonvivienda señaló que cuando procedió a verificar la información suministrada por el señor Ayala Ramírez cruzándola con diferentes bases de datos estatales con las que tiene convenio, la entidad encontró que el accionante era propietario de dos bienes inmuebles ubicados en el municipio del cual fue expulsado<sup>22</sup> 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.

Sin embargo, el parágrafo del citado artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, establece: “No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario, en cada caso debidamente certificadas por autoridad competente.”

1. Para la Sala la decisión adoptada por Fonvivienda, si bien se encuentra motivada en la normatividad pertinente y aplicable a la situación del actor, no es admisible pues evidentemente no tuvo en cuenta las especiales circunstancias que de él se predicen, ya que

como quedó probado, tiene una doble condición de vulnerabilidad, pues (i) se trata de una persona que padece de una discapacidad<sup>23</sup>, que le impide trabajar y, (ii) el actor y su familia son víctimas del desplazamiento forzado. Esta particular situación del accionante, lo hace merecedor de una especial protección, a partir de la cual las autoridades deben realizar la interpretación más favorable de la normatividad que le sea aplicable.

1. Así pues, cabe mencionar que el señor Ayala Ramírez afirmó que el lugar en el que habitaba antes de ser desplazado del municipio de San Juan de Ríoseco fue incinerado por personas desconocidas, situación que fue denunciada ante la Policía de dicho municipio. No obstante, Fonvivienda pasó por alto las denuncias del actor. Para la Sala existe una duda razonable sobre la existencia o no del predio del actor, ya que dicha entidad no estableció de manera clara que lo afirmado por el señor Ayala Ramírez no fuera cierto y, no se evidenció actuación alguna tendiente a verificar el estado real y actual de la vivienda de la cual era propietario el accionante.

1. Adicionalmente, para la Sala carece de sentido rechazar la postulación del actor para recibir un subsidio de vivienda, en su calidad de persona víctima del desplazamiento, con base en que tiene un bien inmueble que no puede habitar, pues se encuentra ubicado en el lugar del cual tuvo que huir por circunstancias ajenas a su voluntad, en el municipio de San Juan de Ríoseco-Cundinamarca.

Sobre el particular, esta Corte se ha pronunciado varias veces<sup>24</sup> estableciendo que el hecho de poseer un inmueble en el lugar de donde se ha sido desplazado, no puede sustentar por sí mismo la exclusión de la asignación de un subsidio de vivienda familiar, teniendo en cuenta que el derecho a una vivienda digna hace parte de la fase de consolidación y reasentamiento de la población desplazada que en muchas ocasiones no puede materializarse mediante el retorno. En casos similares al que ahora ocupa a la sala, ha dicho la Corte:

“Sin embargo, advierte la Sala, un rechazo por ese motivo es válido sólo si efectivamente contribuye a evitar la inversión injusta de los recursos públicos, en contravía de la prioridad de asignarle subsidio a la población desplazada que no tiene recursos para proveerse una

vivienda de forma autónoma y que tiene esa necesidad básica realmente insatisfecha. Por eso mismo, la mera constatación de que una persona tiene una vivienda no es en todos los casos una razón suficiente para desestimar la solicitud de asignación de subsidios para adquisición de vivienda nueva o usada. Si, en un caso, por razones relacionadas con factores objetivos (violencia política) o subjetivos (miedo a amenazas, zozobra) la persona no puede dirigirse al sitio donde está ubicada la vivienda para habitarla, y tampoco hay razones para considerar que esté derivando beneficios lucrativos de ella, que le permitan proveerse una vivienda de forma autónoma, ese motivo es constitucionalmente insuficiente para justificar el rechazo.”<sup>25</sup> Cursiva dentro del texto.

1. Entonces, la razón dada por Fonvivienda para negar el subsidio de vivienda al señor Jairo Ayala Ramírez no es constitucionalmente admisible, pues los bienes inmuebles que aparecen a nombre del accionante y sus hermanos, están ubicados en el municipio de San Juan de Río seco, lugar de donde fue desplazado, por lo tanto, se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante, pues con la decisión de dicha entidad se le impidió a él y a su núcleo familiar, todos en condición de desplazamiento, obtener una solución de vivienda en el lugar en el cual se pretenden reubicar, pese a que cumplen todos los requisitos para ello.

1. En este orden de ideas, la Sala revocará las sentencias de primera y segunda instancia que negaron el amparo a los derechos fundamentales del actor, y en su lugar concederá la tutela. No obstante lo anterior, teniendo en cuenta que la única razón señalada por Fonvivienda para negar el subsidio carece de fundamentos, la Sala encuentra que la familia de Jairo Ayala Ramírez reúne todos los requisitos para la aprobación del subsidio de vivienda. Por lo tanto, ordenar una nueva evaluación de la postulación del grupo familiar del accionante constituiría una garantía definitiva la vulneración de los derechos que se ha constatado. En consecuencia, solo para este caso, ordenará al Director Ejecutiva de Fonvivienda que expida un nuevo acto administrativo mediante el cual asigne un subsidio familiar de vivienda de interés social al núcleo familiar encabezado por Jairo Ayala Ramírez, y modifique en lo pertinente la Resolución 510 del 8 del 20 de diciembre de 2007 que rechazó

la postulación del grupo familiar del accionante y las demás que sean necesarias. Para ello, debe llevar a cabo los ajustes administrativos y presupuestales que sean pertinentes.

#### 1. Expediente T-3.525.864.

1. María Adelaida Vélez Lemos hace parte de la asociación Apropijao que tiene por objeto la consecución de subsidios de vivienda digna para las familias asociadas, para lo cual, primero se debe adquirir un lote de manera individual y, luego se realiza la postulación para el subsidio de vivienda ante la promotora de vivienda del Quindío. Luego de surtir el procedimiento mencionado, la accionante fue excluida de los beneficiarios del subsidio de vivienda porque según Fonvivienda, su documento de identificación no se encuentra incluido en la base de datos del Sisbén. No obstante, con la demanda de tutela se adjuntaron fotocopias de los carnés del Sisben de la actora y sus hijos (folio 11 del cuaderno principal), así como una certificación emitida por la Jefe de planeación, medio ambiente e infraestructura de Pijao-Quindío, en donde consta que la accionante se encuentra registrada en la base de datos Sisbennet (folio 10 del cuaderno principal).

La señora Vélez Lemos afirmó ser madre cabeza de familia de 3 hijos, y que subsiste con un trabajo que tiene en el campo; por lo tanto tuvo que realizar un gran esfuerzo para poder adquirir el lote correspondiente, pero no tiene suficientes recursos económicos para construir una vivienda digna para su familia. Por lo tanto, teniendo en cuenta que si se encuentra inscrita en el Sisben, de conformidad con los documentos allegados a la acción de tutela, consideró que Fonvivienda vulneró sus derechos fundamentales y, en esta medida solicitó que le sea otorgado el subsidio al cual tiene derecho.

1. En primer lugar, la Sala analizará si la acción de tutela interpuesta por la señora Vélez Lemos cumple con los requisitos de procedibilidad, teniendo en cuenta que podría contar con otros medios de defensa para la protección de sus derechos. De superarse el primer análisis, la Sala estudiará el caso de fondo, para establecer si existió una vulneración a los derechos

fundamentales de la actora.

1. Pues bien, María Adelaida Vélez Lemos afirmó ser una madre cabeza de familia, que realizó un gran esfuerzo para comprar un lote y así poder ser beneficiaria del subsidio de vivienda a través de la asociación Apropijao, así mismo, dijo que vive en arriendo y que trabaja en el campo para sostener a sus tres hijos, menores de edad. Sobre el particular, ninguna de las entidades demandadas y vinculadas al proceso controvirtieron ni presentaron pruebas en contrario, de manera que para la Sala la actora merece una especial protección constitucional, toda vez que tiene a su cargo el sostenimiento de su núcleo familiar y, en este orden de ideas se encuentra en una especial condición de vulnerabilidad.

“Con la categoría “mujer cabeza de familia” se pretende apoyar a la mujer a soportar la pesada carga que por razones, sociales, culturales e históricas han tenido que asumir, abriéndoles oportunidades en todas las esferas de su vida y de su desarrollo personal y garantizándoles acceso a ciertos recursos escasos, al tiempo que se busca preservar condiciones de vida digna a los menores y personas que se encuentran en estado de debilidad manifiesta a cargo de ella<sup>28</sup><http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/T-944-04.htm> - \_ftn7.

Cabe hacer énfasis en que la protección constitucional a la madre cabeza de familia, a la que la jurisprudencia de esta Corporación desde sus inicios ha dado aplicación<sup>29</sup>, guarda especial relación y encuentra específico fundamento en la protección a los derechos fundamentales de los niños que de ella dependen (art. 44 C.P.).”

1. En consecuencia, si bien la accionante puede controvertir el acto administrativo que le negó el acceso al subsidio de vivienda mediante la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, ante la jurisdicción contencioso administrativa, para la Sala la tutela es el medio más idóneo para la protección de sus derechos fundamentales y los de sus hijos, pues se

trata de propiciar un lugar digno en donde vivir a tres menores de edad, que cuentan únicamente con el apoyo económico y emocional que les puede brindar su madre, la señora María Adelaida Vélez Lemos. Por lo tanto, la acción de tutela que se revisa procede formalmente, en tanto se encuentran probadas las condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra la actora y sus menores hijos, lo cual los hace merecedores de una especial protección constitucional.

1. Ahora bien, el único argumento de Fonvivienda para negar el subsidio de vivienda familiar al cual se postuló la actora fue que “El documento del jefe de hogar no se encuentra en la información del SISBEN”. Para la Sala, esta razón no es de recibo, pues esta afirmación evidentemente no corresponde a la realidad.

1. Como se señaló anteriormente, se encuentra plenamente demostrado que la accionante y sus 3 hijos se encuentran afiliados al Sisbén y, como ésta fue la única razón que expuso Fonvivienda para negar el subsidio para vivienda de interés social, la Sala encuentra que en efecto los derechos fundamentales de la actora y sus menores hijos fueron vulnerados, toda vez que la entidad demandada impuso una barrera administrativa para el acceso a una vivienda en condiciones dignas de la familia de la actora.

1. Adicionalmente, es importante mencionar que la señora Vélez Lemos se esforzó para adquirir un predio en donde construir su hogar propio con la esperanza de hacerlo mediante un subsidio para vivienda, es decir, que actualmente tiene un terreno que le resulta inservible, en tanto no cuenta con la solvencia económica necesaria para edificar un lugar de habitación para sí misma y para sus hijos. De esta manera, si se atiende al principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el formal, Fonvivienda no podía negar el subsidio a la actora, bajo el argumento de no aparecer en registrada en el Sisbén, pues si lo está a partir del 2009.

1. En consecuencia, la Sala revocará la sentencia de instancia y en su lugar, concederá el amparo a los derechos fundamentales de María Adelaida Vélez Lemos y, en su lugar, ordenará a Fonvivienda que evalúe de nuevo la postulación de la accionante al subsidio de vivienda, teniendo en cuenta que como se demostró en sede de tutela, la señora Vélez Lemos si se encuentra incluida en el Sisbén.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

#### RESUELVE:

Primero. REVOCAR los fallos proferidos por la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá en primera instancia y la Sala de decisión Penal de tutelas de la Corte Suprema de Justicia en segunda instancia en la acción de tutela instaurada por Jairo Ayala Ramírez y, en su lugar, TUTELAR los derechos del accionante y su núcleo familiar a la vivienda digna y al debido proceso.

Segundo. ORDENAR al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda que, dentro de los ocho (8) 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, al postulante Jairo Ayala Ramírez. Para ello se ordena modificar en lo pertinente las Resoluciones No. 510 del 2007 en la cual se excluyó al actor como beneficiario del subsidio de vivienda, la No. 500 del 2008 en la que se negó el recurso de reposición interpuesto contra la anterior resolución; la No. 904 del 2009 en la que se le comunicó al actor que su postulación para el subsidio de vivienda había sido rechazada y, la No. 517 del 2010 que negó el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 904 de 2009. Adicionalmente, deberá llevar a cabo los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

Tercero.- REVOCAR el fallo emitido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito de

Conocimiento de Armenia - Quindío en única instancia, dentro del proceso de tutela iniciado por María Adelaida Vélez Lemos, y en su lugar, TUTELAR los derechos de la accionante y su núcleo familiar a la vivienda digna y al debido proceso.

Cuarto.- ORDENAR al Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente sentencia, vuelva a estudiar la postulación de la señora María Adelaida Vélez Lemos al subsidio familiar de vivienda urbana en la modalidad adquisición de vivienda nueva, VIP- Vivienda de interés prioritario, teniendo en cuenta la parte motiva de esta sentencia, según la cual la actora se encuentra inscrita en el Sisbén desde el 2009 y actualmente está activa.

Quinto.- ORDENAR al Director Ejecutivo 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 del numeral segundo a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá que actuó como juez de primera instancia dentro del proceso de tutela T-3.461.343 y, del numeral cuarto al Juzgado Segundo Penal del Circuito de Conocimiento de Armenia - Quindío que actuó como juez de única instancia en el proceso de tutela T-3.525.864.

Sexto.- LÍBRENSE por Secretaría General las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

## MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

### Secretaria General

1 Unión Temporal de Cajas de compensación familiar para subsidio de vivienda de interés social.

2 Ver, entre muchas otras, las sentencias T-102 de 2009, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-455 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-410 de 2008 M.P. Jaime Araujo Rentería, T-335 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-324 de 2007, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-541 de 2006 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-892A de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-904 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-910 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, T-944 de 2006, M.P. Álvaro Tafur Galvis y T-1005 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 Ver, entre otras, las sentencias T-742 de 2009, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-006 de 2009, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-056 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-821 de 2007, M.P. Catalina Botero Marino, T-086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-563 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-1094 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-813 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimy Yepes, T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-1346 de 2001, M.P. Jaime Araujo Rentería y T-227 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

4 Ver por ejemplo, la sentencia T-1115 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza.

5 Sobre el particular, ver las sentencias T-177 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-1115 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-468 de 2006, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-1144 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis T-1076 de 2005 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-882 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, T-563 de 2005, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-175 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-1094 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza y T-740 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

6 Sentencia T-177 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

7 *Ibíd.*

8T-922 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-873 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T- 472 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-177 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, T-044 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, T-742 de 2009, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, T-966 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández, T-704 A de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-919 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-754 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinoza, T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería, T-1346 de 2001, m.p. Rodrigo Escobar Gil, y SU- 1150 de 2000, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

9 M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

10 Componente consagrado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 20 y 22 del Decreto 2569 de 2000. Ver, entre otras, las sentencias T-690A/09, T-343/09, T-817/08, T-704/08, T-605/08, T-559/08, T-451/08, y T-025/04.

11 Ver las sentencias T-064/09, T-725/08, T-966/07, T-078/04, T-025/04 y T-1346/01.

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

14 Ver las sentencias T-742/09 y T-025/04.

15 Sentencia T-057 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

16 Anteriormente, el Decreto 951 de 2001 establecía en su artículo 5: “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”

17 El artículo 2 de la Ley 387 de 1997 dispone: “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.”

18 Sentencia T- 742, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

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

20 Ob. Cit. M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

21 En el expediente, se encuentra copia del oficio # 3801 del 10 de septiembre de 2003, en el que la Coordinadora de la Unidad Territorial Cundinamarca, Emilia Casas, le informó al actor que él y su núcleo familiar fueron inscritos en el Registro Nacional de Atención a Población Desplazada por la Violencia. (Folio 15, cuaderno de primera instancia). Así mismo, en los folios 16 a 21, existen varios documentos, en los que consta la condición de desplazado y de discapacitado del accionante.

22 En la Resolución No. 517 de 2010, se estableció que según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el señor Jairo Ayala Ramírez aparece como propietario de los inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias 156-0024310 y 156-0024311 en Cundinamarca – San Juan de Río seco.

23 Sobre la especial protección que merecen las personas que se encuentran en condición de

discapacidad, en la sentencia C-804 de 2009, M.P. María Victoria Calle Correa, se estableció que “el Estado tiene unos compromisos y deberes especiales frente a las personas con discapacidad, que lo obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que las personas con discapacidad puedan gozar de todos los derechos constitucionales, en igualdad de condiciones.”

24 Ver, por ejemplo las sentencias T-922 de 2010, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, T-813 de 2010, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto, T-472 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-177 de 2010, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva, T-044 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, y T-742 de 2009, M.P. Luís Ernesto Vargas Silva.

25 Sentencia T-004 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa.

26 Ver por ejemplo las sentencias T-162 de 2010, MP. Jorge Iván Palacio Palacio, T-1080 de 2006, y T-773 de 2005, M.P. Rodrigo Escobar Gil, y T-546 de 2005, MP. Jaime Araújo Rentería.

27 M.P. Álvaro Tafur Galvis

28 Ver la Sentencia C- 184/03 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. A.V. M. Jaime Araujo Rentería.

29 Ver, entre otras las sentencias T-593 de 1992 M.P. José Gregorio Hernández Galindo y T-414 de 1993 M.P. Carlos Gaviria Díaz.