

Sentencia T-873/10

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Caso en que FONVIVIENDA rechaza solicitud de postulación para subsidio de vivienda por cuanto el peticionario recibió uno con anterioridad a su desplazamiento

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Fundamental por conexidad con otros derechos/VIVIENDA DIGNA-Marco constitucional y legal

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a FONVIVIENDA de asignar Subsidio Familiar de Vivienda teniendo en cuenta la actual condición de desplazado del peticionario

Referencia: expediente T-2.726.876

Magistrado Ponente:

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Bogotá D.C., cuatro (4) de noviembre de dos mil diez (2010).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva y Humberto Antonio Sierra Porto, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Décimo Penal del Circuito de Bucaramanga, en primera instancia, y por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, en segunda instancia, en la acción de tutela instaurada por Gilberto Arenas Uribe contra el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

## I. ANTECEDENTES

El veinte (20) de abril de dos mil diez (2010), el ciudadano Gilberto Arenas Uribe interpuso acción de tutela solicitando el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, el cual, en su opinión, está siendo vulnerado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

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

### Hechos

1.- Gilberto Uribe Arenas, de sesenta y tres (63) años (folio 24, cuaderno 1), padre cabeza de familia de tres (3) hijos<sup>1</sup>, en situación de desplazamiento forzado (folio 14, cuaderno 12) desde el año 2000, se postuló en julio de 2007 para ser beneficiario de un subsidio de vivienda para población desplazada en la ciudad de Bucaramanga (folio 1, cuaderno 1).

2.- El diecisiete (17) de diciembre de 2009, mediante Resolución 904, el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- decidió rechazar su postulación para el subsidio mencionado debido al incumplimiento de los requisitos exigidos. En concreto indicó la entidad que el señor Uribe es “beneficiario de entidad diferente a FONVIVIENDA” (folios 17-20, cuaderno 1).

3.- Según información suministrada por el Banco Agrario de Colombia, lo anterior se debe a que el núcleo familiar de la ex compañera permanente del actor, Laudit Luna Esmeral, fue beneficiario de un subsidio familiar de vivienda de interés social dentro de un proyecto denominado “El Llanito” en el municipio de Barrancabermeja, el cual le fue otorgado por la Caja Agraria mediante acta 2207 del once (11) de diciembre de 1992 (folios 21-23, cuaderno 1). Así, manifiesta el petente que, para tal fecha, él y su ex compañera no se habían conocido y que en todo caso esta fecha es anterior a la situación de desplazamiento sufrida en el año 2000 (folio 2, cuaderno 1).

4.- Arguye el peticionario que la negativa del subsidio vulnera su derecho fundamental a la vivienda digna y el de sus tres hijos debido a que “vivimos en arriendo y nos es difícil pagar dichos cánones, al mismo tiempo brindarnos una alimentación adecuada, ya que no contamos con los recursos suficientes” (folio 2, cuaderno 1).

Indica también que el Decreto 2190 de 2009, en el artículo 34, prescribe que las personas que hayan recibido como beneficiarios subsidios familiares de vivienda por parte de la Caja Agraria hoy en liquidación no pueden postularse a otro subsidio de vivienda, sin embargo, agrega que la misma norma consagra en el párrafo una excepción cuando la vivienda “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”, presentándose esta última hipótesis en su caso debido a la situación de desplazamiento (folios 10-11, cuaderno 1).

#### Solicitud de Tutela

5- Con fundamento en los hechos narrados, el ciudadano Gilberto Uribe Arenas exigió la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna que considera está siendo vulnerado por el fondo demandado al rechazar su postulación para un subsidio familiar de vivienda para población desplazada. Solicitó entonces que se ordene al demandado “la aceptación de la postulación” y “se proceda a adjudicar el mismo” (folio 12, cuaderno 1).

#### Respuesta de la entidad demandada

6.- El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- argumentó que “el señor URIBE no ha interpuesto recurso de reposición contra la Resolución No. 904 de Diciembre de 2009, siendo la acción de tutela un mecanismo excepcional de protección de los derechos fundamentales, cuya función no es suplir los recursos ordinarios y expeditos de defensa que poseen las personas destinatarias de los actos de la administración, deviniendo en la declaratoria de improcedencia de la acción conforme lo dispuesto en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991” (folios 30, cuaderno 1).

Así mismo sostuvo que “excepcionalmente, como el de la población desplazada, el sistema legal permite que quien haya sido beneficiario de un Subsidio Familiar de Vivienda, y con posterioridad adquiera la condición de desplazado pueda ser beneficiario nuevamente con el Subsidio, siempre y cuando el desplazamiento ocurra en fecha posterior a la fecha de asignación del primer subsidio, más no se puede ser beneficiario de más de un Subsidio cuando el mismo se ha obtenido en una fecha igual o posterior a la ocurrencia del desplazamiento, pues como se dijo la Ley no permite doble asignación a ningún grupo familiar” (folio 29, cuaderno 1).

## Decisiones judiciales objeto de revisión

### Sentencia de primera instancia

7.- El tres (3) de mayo de 2010 el Juzgado Décimo Penal del Circuito de Bucaramanga decidió declarar improcedente la tutela promovida por el señor Uribe.

Observó que “en ninguna parte se observa que el accionante haya interpuesto recurso alguno contra la Resolución que es debatida, encontrándose así que no ha agotado los mecanismos legales que posee para hacer valer sus consideraciones ante la entidad accionada”. En este sentido estimó que la tutela interpuesta resulta improcedente porque “la acción de tutela no puede ser utilizada como un mecanismo paralelo para discutir el contenido de un acto administrativo, ni puede suplir las vías judiciales y administrativas ordinarias, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (folio 46, cuaderno 1). En este caso, el peticionario, a juicio del ad quo, “no demuestra ni aduce perjuicio irremediable alguno que amerite conceder la tutela como mecanismo transitorio, en la medida que solo informa que vive de arriendo y que le es difícil pagar los cánones correspondientes, y no enuncia fundamento alguno que permita deducir que el recurso de reposición no resulta ser un mecanismo idóneo para restablecer sus derechos” (folio 48, cuaderno 1).

### Impugnación

8.- El siete (7) de mayo de 2010 el señor Uribe impugnó el fallo de primer grado. Aseveró que, según la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en el caso de las personas desplazadas “la tutela es el mecanismo idóneo y expedito para lograr la protección de los mismos, a pesar de la existencia de otros mecanismos de defensa que garanticen tal resultado, en vista de la precaria situación en la que se encuentran y del peligro inminente que afrontan, situaciones que no les permiten esperar hasta que la jurisdicción ordinaria se ocupe de caso”.

Insiste en que es “una persona de la tercera edad (...) padre cabeza de familia desempleado con 63 años de edad (...) inscrito en el programa para la tercera edad de la Alcaldía Municipal de Bucaramanga”. Agrega que le “es difícil encontrar trabajo” y que “no puedo brindarle a mi núcleo familiar una vida digna, vivimos en arriendo y me es casi imposible pagarlos, por lo

cual necesitamos urgentemente una solución de vivienda de carácter permanente” (folio 53, cuaderno 1).

Sentencia de segunda instancia

9.- El cuatro (4) de junio de 2010 la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga confirmó el fallo de primera instancia.

A juicio del juez de segundo grado, la tutela impetrada es improcedente “ya que existen otros mecanismos judiciales para reclamar el referido beneficio, en su efecto (sic), esa aseveración del cognoscente es acertada, ya que el accionante tiene a disposición los recursos de ley para impugnar la resolución 904 del 17 de diciembre de 2009 mediante la cual se le negó el subsidio de vivienda solicitado a Fonvivienda desde julio de 2007, sin que el mismo los utilizara” (folio 9, cuaderno 2). Indica que al petente “le quedan aun dos posibilidades, en primer lugar agotar la vía gubernativa mediante la interposición del recurso de reposición (...) de no encontrarse por fuera de los términos de ley, y en segundo lugar, puede buscar que se le reconozca el subsidio de vivienda, mediante la respectiva demanda o acción contenciosa administrativa tendiente a dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo que lo excluyó del referido beneficio” (folios 12 y 13, cuaderno 2).

Añadió que “no obstante que la calidad de desplazado por la violencia y ser padre cabeza de familia, está demostrada por parte URIBE ARENAS (sic), este solo hecho no lo hace una persona totalmente vulnerable o desprotegida por parte del Estado Colombiano, ya que obsérvese que el mismo accionante manifiesta que vive en arriendo en una casa en el Barrio San Alonso de esta ciudad y que le es difícil pagar cada mes los cánones de arrendamiento, lo cual presupone que el accionante devenga alguna especie de entrada dineraria, y ello indica que no se encuentra viviendo de una manera indigna o miserable, puesto que este barrio es de Estrato cuatro (4), como así lo quiere hacer ver URIBE ARENAS y por lo mismo está en capacidad de acudir a las vías gubernativas o incluso a los procedimientos contenciosos administrativos tendientes a dejar sin efectos jurídicos el acto administrativo que lo excluyó del subsidio de vivienda promovido ante el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda” (folios 11-12, cuaderno 2).

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

## Competencia

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

## Problema jurídico

2.- En atención a lo expuesto, esta Sala de Revisión debe determinar si FONVIVIENDA vulneró el derechos fundamental a la vivienda digna del señor Gilberto Uribe Arenas al rechazar su postulación para un subsidio familiar de vivienda para población desplazada.

3.- A fin de resolver el asunto, la Sala se pronunciará (i) la procedencia de la acción de tutela en el caso de personas desplazadas por la violencia y (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado, para luego (iii) resolver el caso concreto.

La procedencia de la acción de tutela en el caso de personas desplazadas por la violencia

4.- De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela es un mecanismo subsidiario de protección de los derechos fundamentales lo que significa que no procede cuando existe otro medio judicial de defensa.

Sin embargo, esta regla general tiene dos excepciones que se derivan del texto mismo del artículo 86 de la Carta Política<sup>3</sup> y del inciso 1 del artículo 6 del decreto 2591 de 1991<sup>4</sup>. En primer lugar, la acción de tutela procederá como mecanismo principal en el evento en que el medio judicial existente no resulte idóneo y eficaz en el caso concreto. Ello porque la referida norma reglamentaria prescribe que “La existencia de dichos medios [judiciales] será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”. En segundo lugar, procederá como mecanismo transitorio, a pesar de la existencia de un medio judicial ordinario idóneo y eficaz, cuando es necesaria para evitar un perjuicio irremediable, en vista de que así lo permiten tanto el artículo 86 superior como la norma que lo reglamenta.

5.- Esta Corte ha trazado una sólida, uniforme y consistente línea jurisprudencial<sup>5</sup> según la cual se presenta la primera de estas excepciones a la regla general de la subsidiariedad

cuando las personas en situación de desplazamiento forzado reclaman sus derechos fundamentales mediante la acción de tutela. En otras palabras, los demás mecanismos judiciales de defensa no resultan idóneos y eficaces para dar respuesta a las violaciones de los derechos fundamentales de la población desplazada, razón por la cual la acción de tutela es procedente como mecanismo principal para la defensa de los mismos aún cuando no se hayan agotado los recursos de la vía gubernativa o no se haya acudido a la justicia contencioso administrativa para atacar los actos expedidos por las entidades gubernamentales encargadas de la protección de sus derechos.

La conclusión anterior se funda, de un lado, en la situación de vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran las personas víctimas de desplazamiento forzado, la cual es consecuencia evidente del haberse visto obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales debiendo migrar a otro lugar para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno. De otro lado se basa en la violación masiva de derechos fundamentales que se origina por el desplazamiento forzado. Son estos dos aspectos los que les otorgan a las personas desplazadas la calidad de sujetos de especial protección.

De dicha calidad nace el deber del Estado, incluido el Poder Judicial, de prodigarles a estas personas un trato preferente autorizado por el artículo 13 de la Constitución que ordena que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”. Este trato preferente se concreta, entre otras cosas, en la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, es decir, en un especial grado de diligencia y celeridad por parte de las autoridades estatales.

En este sentido, el desplazamiento de los mecanismos judiciales ordinarios por la acción de tutela se justifica en este tipo de casos ya que esta última es el medio idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de los desplazados por su sumariedad e informalidad. Ha dicho la Corte entonces que “la tutela es el medio idóneo y eficaz porque se trata de proteger en forma urgente e inmediata los derechos fundamentales de personas que requieren salvar su vida y tener acceso a condiciones que les permitan una vida digna.”<sup>6</sup>.

De lo manifestado se deriva también que es “desproporcionado exigir [a las personas

desplazadas] el agotamiento previo de trámites ordinarios, como requisito para la procedencia de la tutela (...) debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela.”7.

Específicamente, en el caso del derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento, ha estimado esta Corte que “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”8.

El derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado

7.- 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.

8.- Ha indicado esta Corte que “de 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”9.

Si ello es así para todos los titulares del derecho a la vivienda digna, con mayor razón la jurisprudencia constitucional ha considerado que este derecho es susceptible de protección por medio de la acción de tutela en el caso de las personas desplazadas ya que es, precisamente, uno de los que resulta afectado como consecuencia directa del hecho del

desplazamiento forzado<sup>10</sup>. Lo anterior porque “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 vital”<sup>11</sup>.

9.- La Corte también se ha pronunciado respecto del contenido del derecho a la vivienda digna en el caso de la población desplazada y las obligaciones correlativas del estado colombiano que se derivan del mismo.

Ha puesto de presente que la política de atención a la población desplazada -Ley 387 de 1997- incluye, básicamente, dos prestaciones referidas a la satisfacción del derecho a la vivienda digna<sup>12</sup>. La primera constituida por alojamiento transitorio como uno de los componentes de la atención humanitaria de emergencia, prestación que hace parte de la primera etapa en la asistencia a la población de desplazada -artículo 15 de la Ley 387 de 1997-. La segunda conformada por atención social en vivienda en la fase de la consolidación y reasentamiento de la población -artículo 17 ídem- la cual se da a través de los denominados subsidios de vivienda ya sea en su lugar de origen - opción retorno- o en los centros urbanos donde está ubicada -opción reubicación-.

Con base en lo anterior, en sentencia T-177 de 2010, la Corte identificó tres criterios que ha usado la jurisprudencia constitucional con el objeto de proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

En primer término, “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”.

En aplicación 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>13</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>14</sup>”.

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

Con base en esta regla la Corte ha ordenado a las autoridades correspondientes (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>15</sup>”.

En tercer término “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>16</sup>”. Concretamente, “esta interpretación debe tener en cuenta a) los principios de interpretación y aplicación de las normas de las disposiciones de la Ley 387 de 1997; b) los principios rectores de los desplazamientos internos; c) el principio de favorabilidad; d) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y e) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho”.

Es por ello que la Corte “ha ordenado revocar actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales, desconociendo el principio de favorabilidad o el principio de buena fe

que debe imperar en la aplicación de la normatividad sobre población desplazada<sup>17</sup>”.

10.- De conformidad con todo lo anterior, dentro de las soluciones de vivienda que ofrece la ley a la población desplazada se incluye el subsidio para adquirir vivienda, el cual hace parte del contenido de su derecho a la vivienda digna. La satisfacción de este derecho está sometida a regulaciones legales y administrativas pero, en su aplicación, las autoridades públicas deben interpretar la normatividad teniendo como guía el principio de interpretación favorable de las normas en vista de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional.

Con las anteriores consideraciones procede la Sala a resolver el caso concreto.

#### Caso concreto

11.- En el presente asunto, el señor Gilberto Uribe Arenas, desplazado por la violencia, considera vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna debido a que FONVIVIENDA rechazó su postulación para un subsidio de vivienda para población desplazada con el argumento de que su núcleo familiar fue beneficiario, en cabeza de su compañera permanente, de un subsidio de vivienda de interés social por parte de una entidad diferente -la Caja Agraria-, lo cual, según el artículo 34, ordinal b), del decreto 2190 de 2009, se constituye en una imposibilidad para la postulación. Ante ello el peticionario arguye que ya no es parte de ese núcleo familiar debido a que se separó de su compañera y que, en todo caso, el otorgamiento de ese subsidio -en 1992- fue anterior a su desplazamiento -que dice ocurrió en el año 2000-. Solicitó entonces que se ordene al demandado “la aceptación de la postulación” y “se proceda a adjudicar el mismo”.

La Sala no comparte esa conclusión ya que, como se reseñó con anterioridad, esta Corte ha trazado una sólida, uniforme y consistente línea jurisprudencial<sup>18</sup> según la cual, cuando se trata de las personas en situación de desplazamiento forzado, los demás mecanismos judiciales de defensa no resultan idóneos y eficaces para dar respuesta a las violaciones de sus derechos fundamentales, razón por la cual la acción de tutela es procedente como mecanismo principal para la defensa de los mismos. Adicionalmente, según esta misma línea, es desproporcionado exigirles el agotamiento de la vía gubernativa<sup>19</sup>.

Recuérdese que específicamente en el caso del derecho a la vivienda digna de las personas

en situación de desplazamiento, ha estimado esta Corte que “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>20</sup>.

Al estar probada la calidad de desplazado del señor Uribe Arenas (folio 14, cuaderno 121), la cual además no fue discutida por FONVIVIENDA ni durante el proceso de tutela ni en la resolución en la cual rechazó su postulación al subsidio de vivienda para población desplazada, es forzoso concluir que la presente acción de tutela es procedente como mecanismo principal pues la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no es un mecanismo idóneo y eficaz para la protección de su derecho a la vivienda digna.

Despejadas las dudas sobre la procedencia de la acción pasa la Corte a examinar el fondo del asunto.

13.- Es necesario determinar entonces si FONVIVIENDA violó el derecho fundamental a la vivienda digna del peticionario. Al respecto encuentra la Sala que la respuesta es afirmativa.

Se arriba a esta conclusión porque la razón del rechazo de la postulación del señor Uribe Arenas parte de una interpretación de las normas aplicables que no consulta el principio de interpretación favorable, lo cual, como se explicó, es uno de los criterios que ha usado la jurisprudencia constitucional con el objeto de proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

En efecto, el rechazo de la postulación del señor Uribe Arenas se debió a que, según el artículo 34, ordinal b, del decreto 2190 de 2009, están imposibilitados para postular el subsidio de vivienda las personas que “como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda”, lo que “cobija los subsidios otorgados por (...) la Caja Agraria hoy en liquidación”, como es exactamente el caso del peticionario, cuyo núcleo familiar, en cabeza de su compañera permanente, recibió un subsidio de vivienda de interés social por parte de la mencionada entidad. Sin embargo, no tuvo en cuenta el demandado que, al margen de la

supuesta separación de los compañeros permanentes, lo que está probado es que el otorgamiento del subsidio por parte de la Caja Agraria ocurrió en 1992 (folios 21-23, cuaderno 1) fecha anterior a la del desplazamiento que dice el petente ocurrió en el año 2000 (folio 2, cuaderno 1), lo cual no fue objetado por el demandado.

Aunque el decreto mencionado no establece excepción alguna por esta razón, tal omisión se debe a que es un decreto que no regula específicamente el caso del subsidio de vivienda para la población desplazada -como sí lo hace el decreto 951 de 2001- sino, en general, subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas. Así, aunque el decreto referido es aplicable al caso del señor Uribe Arenas -porque el subsidio de vivienda para la población desplazada se inserta en las normas existentes para el otorgamiento de subsidio de vivienda en general según el decreto 951 de 2001- FONVIVIENDA estaba obligado a interpretarlo de manera favorable a su condición, es decir, teniendo en cuenta la circunstancia del desplazamiento forzado. Carece de toda lógica rechazar la postulación de un desplazado a un subsidio de vivienda con fundamento en que recibió uno con anterioridad a su desplazamiento ya que, evidentemente, se usó en una vivienda de la que tuvo que huir por razones ajenas a su voluntad. Precisamente, como se expresó, el subsidio de vivienda para la población desplazada es parte de la fase de consolidación y reasentamiento, que en el caso del peticionario no se manifiesta en su vertiente de retorno al lugar de expulsión sino de reubicación en el lugar de recepción lo que demuestra la necesidad del subsidio.

Nótese que la propia entidad demandada reconoce lo anterior en el escrito de contestación de la tutela en el que manifiesta que “no se puede ser beneficiario de más de un Subsidio cuando el mismo se ha obtenido en una fecha igual o posterior a la ocurrencia del desplazamiento, pues como se dijo la Ley no permite doble asignación a ningún grupo familiar” (folio 29, cuaderno 1). No se entiende entonces la razón por la cual se rechaza la postulación de petente.

14.- De acuerdo con lo anterior, la Sala de Revisión revocará el fallo proferido por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga que decidió declarar improcedente la tutela promovida por el actor, para en su lugar conceder el amparo del derecho a la vivienda digna en la acción de tutela instaurada por Gilberto Arenas Uribe contra el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

En consecuencia, como en otras ocasiones<sup>22</sup>, en vista de que no existió ninguna otra razón adicional para rechazar la postulación del señor Uribe Arenas, la Sala ordenará, no una nueva evaluación de la postulación del accionante, sino que FONVIVIENDA expida un nuevo acto administrativo mediante el cual asigne el Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada a Gilberto Uribe Arenas y su grupo familiar, y modifique en su parte pertinente la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009 que rechazó su postulación al subsidio. Para ello, deberá adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

### III. DECISION

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

#### RESUELVE

Primero.- REVOCAR por las razones expuestas el fallo proferido por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Bucaramanga, para en su lugar CONCEDER el amparo del derecho a la vivienda digna en la acción de tutela instaurada por Gilberto Arenas Uribe contra el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

Segundo.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- expedir un nuevo acto administrativo mediante el cual asigne el Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada a Gilberto Uribe Arenas y su grupo familiar, y modifique en su parte pertinente la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009 que rechazó su postulación al subsidio. Para ello, deberá adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

Tercero.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 El accionante adjunta un declaración ante notario de dos personas que manifiestan conocer su situación de padre cabeza de familia de tres hijos (folio 16, cuaderno 1).

2 El actor adjunta un certificado del Sistema de Selección de Beneficiarios SISBEN en el que consta su inclusión en calidad de desplazado en el 2007 (folio 14, cuaderno 1).

3 “Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”.

4 “La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquellas se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

5 En este sentido, las sentencias T-098 de 2002, T-057 de 2008, T-216A de 2008, T-742 de 2009, T-150 de 2010, T-177 de 2010, entre muchas otras.

6 Sentencia T-098 de 2002.

7 Sentencia T-150 de 2010.

8 Sentencia T-177 de 2010.

9 Ibídem.

10 Sentencias T-216A de 2008 y T-150 de 2010.

11 Sentencia T-742 de 2009. En el mismo sentido las sentencias T-057 de 2008, T-150 de 2010 y T-177 de 2010.

13 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.

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

15 Ver, entre otras, las sentencias T-742/09, T-585/06, T-754/06 y T-602/03.

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

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

18 En este sentido, las sentencias T-098 de 2002, T-057 de 2008, T-216A de 2008, T-742 de 2009, T-150 de 2010, T-177 de 2010, entre muchas otras.

19 Sentencia T-150 de 2010.

20 Sentencia T-177 de 2010.

21 El actor adjunta un certificado del Sistema de Selección de Beneficiarios SISBEN en el que consta su inclusión en calidad de desplazado.

22 Sentencias T-742 de 2009 y T-177 de 2010.