

Sentencia T-919/11

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, 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. El derecho a la vivienda digna está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y que de conformidad con la Observación General No 4 antes citada, debe procurarse que la materialización del derecho no adolezca de a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Procedencia de la acción de tutela

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

La jurisprudencia de esta Corporación ha perfilado una consolidada línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. Es por ello que en reiterados fallos, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento han sido objeto de especial protección debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales. La caracterización de las personas en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional abarca igualmente la obligación de que a través de mecanismos de protección constitucional como la acción de tutela, se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, es con base en dicho criterio que el juez de tutela debe observar los casos en que se perciba y constate la amenaza sobre algún derecho radicado en cabeza de ellos. De lo expuesto, es claro que la

acción de tutela es procedente como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, lo cual, a su vez, visto desde el punto de vista de la naturaleza y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial, la vivienda digna, contiene un matiz particular, en tanto la población desplazada ha sufrido un evidente desarraigo. Por lo tanto, es válido concluir que el amparo resulta necesario cuando se ejerce con el objetivo de proteger el derecho a una vivienda digna de dicha población.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco legal

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Debe ofrecer soluciones efectivas

POSTULACION DE POBLACION DESPLAZADA AL SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR ANTE FONVIVIENDA-Régimen jurídico y procedimiento

Como entidad encargada de ejecutar las políticas del Gobierno en materia de vivienda de interés social, FONVIVIENDA interpretó en forma restrictiva la causal señalada, puesto que tal como lo manifestaron los accionantes, los predios que figuran a nombre de cada núcleo familiar son precisamente aquellos que debieron abandonar en razón a la presión generada por el conflicto, la Sala concluye que FONVIVIENDA vulneró el derecho a la vivienda digna de los tutelantes. En este sentido, la norma en comento no era aplicable para los casos particulares.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que se rechazó debido al incorrecto diligenciamiento del formulario de postulación y la Caja de Compensación no ofreció acompañamiento integral al accionante

La Sala observa que en el caso particular, la Caja de Compensación correspondiente al lugar donde se postuló el accionante, no cumplió con los deberes y objetivos previstos en el contrato de unión temporal de cajas, así como tampoco tuvo en cuenta la especial condición del actor dada su situación de desplazamiento. Las Cajas de Compensación a nivel regional también son garantes de la correcta implementación de la política en materia de vivienda familiar y del derecho fundamental a la vivienda digna. Así, no es coherente que con la labor encomendada en el proceso de asignación, se niegue la posibilidad de continuar en el mismo

por un error en el diligenciamiento del formulario del accionante, pues teniendo en cuenta las necesidades y dificultades que las personas desplazadas deben afrontar en los lugares a donde llegan, debe brindarse un acompañamiento integral, que frustre temporalmente las aspiraciones de gozar de una vivienda digna.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que se rechazó por cuanto el postulante ya había sido beneficiario de otra entidad diferente a Fonvivienda, de inmueble ubicado en el lugar donde se generó el desplazamiento

Frente al caso del accionante, la norma que señala la causal de rechazo por ser beneficiarios de subsidios debe ser interpretada por FONVIVIENDA con base en las circunstancias particulares de vulnerabilidad de aquél y su familia, debido al desplazamiento que ha sufrido y a la imposibilidad de retornar en condiciones que garanticen el goce efectivo del predio que habitaba.

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que por error se rechazó por cuanto el hogar postulante no se encontraba inscrito en el Registro Único de Población desplazada

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Exhortación a Fonvivienda para cumplir con los deberes legales y constitucionales como garante del derecho a la vivienda digna de la población desplazada

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Exhortación a las Cajas de Compensación Familiar y al DAPS, como garantes del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, realicen acompañamiento y orientación adecuada a los postulantes

Referencia: expedientes T-2.707.266, T-2.759.386, T-2.779.733, T-2.827.078, T-2.833.357, T-2.838.689 y T-2.953.920.

Acción de Tutela instaurada por Laidy Lizcano Perdomo, Amparo Bustamante, Heraclio Hormiga Ordóñez, José Edilberto Toro, Bárbara Rojas, Rosa Ana Vargas Trujillo y Edilma Mayorga, en contra de Acción Social, el Fondo Nacional de Vivienda y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., siete (7) de diciembre de dos mil once (2011)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro de los procesos radicados bajo los números T-2.707.266, T-2.759.386, T-2.779.733, T-2.827.078, T-2.833.357, T-2.838.689 y T-2.953.920 que fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia en el Auto de la Sala de Selección número Diez de la Corte Constitucional del 14 de octubre de 2010, para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, pruebas y decisiones judiciales de cada uno de los expedientes, no sin antes, realizar la siguiente:

ACLARACIÓN PREVIA

Antes de exponer los antecedentes correspondientes a cada expediente, la Sala considera pertinente aclarar que conforme con la Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios (...)”, y en la que se otorgaron facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la administración pública, el Ministerio de Ambientes, Vivienda y Desarrollo Territorial se reorganizó en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Por lo tanto, dado que la función¹ correspondiente a la implementación de la política pública en vivienda de interés social corresponde ahora al nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en adelante, la Sala se referirá de ésta forma a dicha entidad.

Por otro lado, también resulta oportuno precisar que en desarrollo de la citada Ley 1444 de 2011, se profirió el Decreto 4155 de 2011, por medio del cual la Agencia Presidencial para la

Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- se transformó en el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DAPS). Por lo tanto, en adelante, la Sala se referirá a este nuevo departamento y ocasionalmente a Acción Social.

1. EXPEDIENTE T- 2.707.266

1.1. SOLICITUD

El 30 de abril de 2010, la señora Laidy Lizcano Perdomo interpuso acción de tutela contra FONVIVIENDA. La accionante sostiene que dicha entidad vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna al no habersele asignado el subsidio familiar de vivienda.

La tutelante solicitó al juez constitucional ordenar a FONVIVIENDA, que modificara parcialmente su Resolución 904 de diciembre del 2009 y procediera a asignarle el subsidio familiar de vivienda.

La demanda se sustenta en los siguientes:

1. HECHOS

1. La señora Laidy Lizcano Perdomo manifiesta que es mujer cabeza de hogar, desplazada por la violencia y que se encuentra debidamente inscrita en el RUPD.

1. Afirma la actora que se postuló para obtener el subsidio familiar de vivienda previsto por la Ley 387 de 1997 para las personas desplazadas, con el fin de poder llevar una vida digna.

1. Destaca la señora Lizcano que el acceso al subsidio está precedido por la postulación ante

FONVIVIENDA, previa convocatoria, requisito que ella ya realizó en representación de su núcleo familiar.

1. Aclara la accionante que mediante tutela está solicitando el subsidio de vivienda que no es lo mismo que la vivienda. Señala que la entidad demandada ha excluido su postulación de la convocatoria, bajo el argumento de que ya posee una vivienda.

1. Manifiesta que la afirmación que hace la entidad demandada no tiene fundamento, pues la vivienda a que hace referencia es la que estaban habitando antes de ser desplazados y la cual, se encuentra en total abandono.

1. Indica que mediante certificado N° 49730 fechado 30 de abril de 2010, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - IGAC certificó que no existe predio alguno a nombre de ella ni de ninguno de los miembros que conforman su núcleo familiar.

1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 3 de mayo de 2010, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento admitió la demanda de tutela y ordenó correr traslado a la entidad accionada, la cual dio respuesta en la siguiente forma:

1. FONVIVIENDA

La entidad manifestó que la señora Laidy Lizcano se postuló en la convocatoria de 2007 dirigida a la población desplazada para obtener el subsidio de vivienda familiar, lo cual realizó ante la Caja de Compensación Familiar Campesina dentro de la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios. Adicionalmente, aclaró

que la postulación de la accionante se encuentra en estado “Rechazado y/o Cruzado”, en virtud a que la señora Lilia Perdomo de Quiza, figura como miembro del hogar de la tutelante y es poseedora de una propiedad en el Municipio de San Vicente del Caguán.

Agregó que el hogar de la accionante participó dentro de la lista de los 220.831 hogares postulados en situación de desplazamiento abierta en el año 2007. Indicó que en diciembre de 2007, fue expedida la Resolución 510 del mismo año, mediante la cual se asignaron doce mil setecientos cuarenta (12.740) subsidios familiares de vivienda, señaló que frente a esta resolución la accionante no presentó recurso de reposición, ni documentación alguna que permitiera desvirtuar el motivo por el cual fue rechazado.

Por estas razones, solicitó la entidad que la pretensión de acceder al mencionado subsidio familiar de vivienda a través de la tutela no prospere, ya que en ningún momento FONVIVIENDA ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante.

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Fallo de Única Instancia – Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, en fallo del 18 de mayo de 2010, declaró improcedente el amparo constitucional, al establecer que la accionante no interpuso los recursos ordinarios de la vía gubernativa, desconociéndose si acudió a la vía contenciosa para atacar la presunción de legalidad de las Resoluciones 510 de 2007, 602 de 2008 y 904 de 2009, como tampoco interpuso acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

De otra parte, el juzgado observó que “aunque la accionante aportó una constancia de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán, expedida el 24 de marzo de 2010, en la que consta que la señora Lilia Perdomo de Quiza, no es propietaria del

inmueble o titular del grupo familiar de la demandante-, no es propietaria de inmuebles o titular de Derechos Inscritos, a folio 10 del cuaderno principal, aparece el certificado N° 35874, en el que se indica que revisados los archivos catastrales de todo el país actualizados a 30 de noviembre de 2009, se encuentra vigente la inscripción a nombre de PERDOMO QUIZA LILIA, un inmueble urbano, (...). Por ello, la Accionante no reunía los requisitos para acceder al Subsidio de Vivienda y de ahí la causal de rechazo de la postulación al mencionado Subsidio.”

En el expediente se encuentran las siguientes pruebas documentales:

1.5.1. Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Laidy Lizcano Perdomo, en la que se constata que cuenta con 23 años de edad.

1. Constancia de la Superintendencia de Notariado y Registro, Ministerio del Interior y de Justicia, fechada 24 de marzo de 2010, que a la letra dice:

“El Registrador de Instrumentos Públicos, hace constar que consultados los índices de propietarios en esta oficina, para el (la) señor (a) LILIA PERDOMO DE QUIZA, identificado (a) con el documento de identidad 26.641.780, se obtuvieron los siguientes datos:

	SI	NO
--	----	----

PROPIETARIO DE BIENES INMUEBLES O		
-----------------------------------	--	--

TITULAR DE DERECHOS INSCRITOS		X”
-------------------------------	--	----

1. Certificado del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE, Instituto Geográfico Agustín Codazzi, Certificado N° 00035874, en el que el jefe de Oficina de Difusión y Mercadeo de Información manifestó:

“A SOLICITUD DE: VIVIENDA CERTIFICA: QUE REVISADOS LOS ARCHIVOS CATASTRALES DE

TODO EL PAIS ACTUALIZADOS A: 30-NOV-2009, SE ENCUENTRAN VIGENTES LAS SIGUIENTES INSCRIPCIONES:

CAQUETA SAN VICENTE DE CAGUAN 0101000800001000 0,0261, 000112
\$5.221.000 K 7A 5A 95 URBANO

PERDOMO QUISA LILIA C 000026641780 001 CAQUETA SAN VICENTE DEL CAGUÁN
0101000800001002 0,0000 000098 \$4.489.000 EL PUERTO URBANO PERDOMO QUISA LILIA
C 000026641780 001.”

2. EXPEDIENTE T-2.759.386

2.1. SOLICITUD

Actuando por intermedio de apoderado, la señora Amparo Bustamante expone que el Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA), adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna, por no asignarle el subsidio de vivienda para la población desplazada.

Fundamenta su petición en los siguientes:

2.2. HECHOS

2.2.2. Sostiene que debido a las diligencias que realizó para lograr la indemnización por los daños causados a su predio, se convirtió en objetivo militar de las FARC, por ser considerada informante del Ejército, por lo cual tuvo que desplazarse de su lugar de residencia en el año 2003, logrando su inclusión en el registro de desplazados para el año 2006.

2.2.3. Afirma que para el año 2001, había adquirido por compraventa, “el lote 5 de la manzana E barrio primero de marzo -calle 9 B N 10 Este carrera 10ª, terreno de 128 M2, avaluado en %356.000”, ubicado en el casco urbano de San Vicente del Caguán en el cual esperaba construir su vivienda.

2.2.4. Para el año 2007, indica que se postuló ante Confamiliar Huila para ser beneficiaria del subsidio de vivienda que otorga FONVIVIENDA para la población desplazada. Dicha postulación fue rechazada mediante Resolución No. 510 de 2007.

2.2.5. La accionante relata que impugnó la anterior resolución, pero fue rechazada por no contar con la debida presentación personal. Posteriormente, afirma que FONVIVIENDA, en un gesto de atención con la población desplazada, permitió que quienes presentaron el recurso indebidamente, lo presentaran otra vez.

1. Una vez interpuesto el recurso, relata que mediante la Resolución No. 565 del 5 de diciembre de 2008, FONVIVIENDA dispuso que la accionante se encontraba calificada para la asignación del subsidio.

1. No obstante, aduce que “11 días después, a través de la resolución 602 del 16 de diciembre de 2008, FONVIVIENDA, rechazó de nuevo la postulación de la usuaria, luego de hacer cruces de datos, argumentando que el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional, refiriéndose al lote que dejó abandonado en el lugar de la expulsión con matrícula inmobiliaria 425-0069091”.

1. La accionante asegura que repuso la anterior decisión, pero fue confirmada mediante Resolución 168 del 15 de abril de 2009.

1. Por todo lo anterior, aduce que la entidad demandada está vulnerando su derecho a la vivienda digna por impedir que obtenga un subsidio en su calidad de desplazada y “argumentando que tiene propiedades en otro lugar del país, lo cual es cierto tal como lo manifestamos anteriormente, pero que ese inmueble se refiere a un lote sin construir, en la zona de donde le tocó huir”.

1. Además, considera necesario resaltar que “el 26 de noviembre de 2007, solicitó el ingreso y protección al Registro Único de Predios RUPD, ante INCODER, del lote que dejó abandonado en el área urbana de San Vicente del Caguán a causa de la violencia, prueba que indica que efectivamente la usuaria pese a que ostenta en calidad de propietaria un lote, no puede disponer de él, pues no puede retornar al sitio para construir en él y así lograr una vivienda para su familia”

2.3. CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 26 de enero de 2010, la Sala Segunda de Decisión del Tribunal Administrativo del Huila avocó el conocimiento de la tutela y ordenó correr traslado a las entidades accionadas para que en el término de 48 horas, se pronunciaran sobre los hechos.

1. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda (FONVIVIENDA)

En respuesta, el apoderado especial de FONVIVIENDA señaló que una vez recibida la notificación del escrito de tutela, verificaron en el módulo la cédula de ciudadanía del accionante, encontrando que efectivamente se postuló el día 23 de julio de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar de Huila (Neiva), en la convocatoria abierta por el FONVIVIENDA dirigida a la población desplazada para acceder al subsidio de vivienda en la modalidad adquisición de vivienda nueva o usada, tipo de resolución retorno. Con ocasión del reprocesamiento de la información suministrada por los hogares postulantes, afirma que la señora quedó en estado rechazado y/o cruzado por la causal “El hogar tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión”, conforme con la información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entidad encargada de llevar a cabo la verificación de la información de acuerdo al artículo 42 del Decreto 2190 de 2009. Sostuvo que esta entidad señaló que a nombre de la accionante figura una propiedad en el municipio de San Vicente del Caguán (Caquetá), con matrícula inmobiliaria No. 425-00069091.

1. Respuesta del DAPS (antes Acción Social)

En escrito presentado el 21 de junio de 2010, la apoderada judicial de la Agencia Presidencial para la Acción Social (hoy DAPS) manifestó que en ningún momento dicha entidad vulneró el derecho a la vivienda digna alegado por la accionante.

Inicialmente, afirmó que tanto la señora Amparo Bustamante como su núcleo familiar se encuentran inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD). Enseguida, relacionó las fechas en que ella había recibido la ayuda humanitaria de emergencia, siendo la primera el 1 de diciembre de 2006 y la última el 11 de octubre de 2007. Asimismo, explicó brevemente en qué consiste el proceso de caracterización para la población desplazada y señaló las modalidades bajo las cuales se ejecuta el programa de generación de ingresos (vinculación laboral, emprendimiento y fortalecimiento). Finalmente, explicó en qué consiste el subsidio de vivienda al cual se refiere la accionante. Por estas razones, solicitó al juez de tutela que se negaran las pretensiones de la tutela, pues conforme a los programas de ayuda para la población desplazada, el DAPS ha cumplido a cabalidad con la asistencia requerida por la señora Amparo Bustamante.

2.4. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

2.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Amparo Bustamante, nacida el 17 de noviembre de 1963.

1. Copia de un escrito fechado el 22 de junio de 2008, en donde la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para subsidio de vivienda de Interés Social le responde a la señora

Amparo Bustamante acerca de su solicitud de subsidio de vivienda.

1. Copia de la solicitud individual de ingreso y de protección al Registro Único de Predios - RUP- y de protección por abandono a causa de la violencia, formulada por la tutelante y fechada el 26 de noviembre de 2007.

1. Copia del certificado de registro de la señora Amparo Bustamante en el RUPD, fechado el 8 de febrero de 2007, donde se indica que ella se encuentra incluida desde el 11 de noviembre de 2006.

1. Copia del recurso de reposición presentado por la demandante contra la Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008, en la cual negaron la solicitud del subsidio de vivienda.

1. Copia de la Resolución No. 565 del 5 de diciembre de 2008, expedido por FONVIVIENDA, en la cual dicha entidad acepta algunos recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 510 de 2007.

1. Copia de la escritura pública No. 824 del 18 de abril de 2001, dada en la Notaria Primera del Círculo de Florencia, por medio de la cual la señora Amparo Bustamante adquirió por compraventa un predio urbano en el municipio de San Vicente del Caguán.

1. Copia de la Resolución No. 168 del 15 de abril de 2009, en la cual el Fondo Nacional de Vivienda resuelve unos recursos de reposición interpuestos contra la Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008.

2.5. DECISIONES JUDICIALES

2.5.1. Fallo de primera instancia – Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, Sala Segunda de Decisión

El Tribunal Contencioso Administrativo del Huila, mediante providencia del cinco (5) de febrero de dos mil diez (2010), negó el amparo del derecho a la vivienda digna invocado por la accionante, por considerar que de acuerdo con la resoluciones que rechazaron el subsidio, aquella se encuentra imposibilitada para acceder al mismo por cuanto a su nombre figuran propiedades en el municipio de San Vicente del Caguán.

Así las cosas, el a quo sostuvo que el bien inmueble que fue detectado en el patrimonio de la actora, es diferente al referenciado como aquel del cual provino su desplazamiento, contraviniendo de este modo la normativa que prevé la adjudicación de los subsidios de vivienda.

2.5.2. Impugnación

La Defensoría del Pueblo, en representación de la señora Amparo Bustamante, impugnó la anterior decisión argumentando el trato especial que merece la accionante en razón de su situación de desplazamiento.

En este sentido, sostuvo que debido a su grave situación socioeconómica, la actora no cuenta en la actualidad con una vivienda digna, lo cual, conforme a lo expresado por la jurisprudencia constitucional, es un derecho fundamental.

Por otro lado, afirmó que en este caso sí se cumplen con los requisitos para acceder al

subsidio de vivienda, porque la demandante “realizó postulación para acceso al subsidio ente FONVIVIENDA; y [la entidad] también desconoce, la compleja dinámica del conflicto armado que se vivencia en el departamento del Caquetá, específicamente en san Vicente del Caguán (sic), de donde se desplazó la usuaria, concretamente desde el área rural”.

Finalmente, adujo que a la hora de diligenciar el formulario, la usuaria manifestó que no le habían indicado expresamente si deseaba retornar o no al lugar de expulsión y que no fue debidamente orientada, pese a su escasa formación educativa; de lo que se puede colegir, que lo consignado en el formulario no se hizo con el pleno conocimiento y entendimiento de su significado real, razón por la cual, a su parecer, FONVIVIENDA no podía asimilar lo diligenciado por la actora en el formulario de postulación como la manifestación clara e inequívoca de su deseo de retornar a San Vicente del Caguán.

2.5.3. Nulidad de lo actuado – Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta

En providencia del veinticinco (25) de mayo de 2010, el ad quem decretó la nulidad de todo lo actuado a partir del auto del 26 de enero de 2010, fecha en que se admitió la demanda. Dicha decisión estuvo motivada en la falta de competencia funcional del a quo, pues debido a la naturaleza descentralizada de la entidad demandada, correspondía a los Juzgados Administrativos de Neiva conocer de la solicitud de tutela de la accionante.

En razón a lo anterior, ordenó someter el expediente nuevamente a reparto para efectos de ser resuelto, correspondiendo finalmente al Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva.

2.5.4. Decisión de instancia – Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva

En sentencia del treinta (30) de junio de 2010, el Juzgado Cuarto Administrativo de Neiva decidió tutelar el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora.

Luego de citar in extenso apartes de la sentencia T-025 de 2004 en torno al tema de desplazamiento y variada jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto al derecho a la vivienda digna, el a quo encontró que no estaba probado el asesoramiento que debió prestar el DAPS a la accionante para que ella pudiera acceder al subsidio de vivienda, por lo cual, ordenó a dicha entidad prestarle toda la asesoría y acompañamiento necesario, con el fin de

que fuera orientada en el acceso a las entidades tanto públicas como privadas, especialmente en lo que tiene que ver con el subsidio de vivienda, para que pueda postularse cuando se presenten nuevas convocatorias.

1. EXPEDIENTE T - 2.779.733

3.1. SOLCITUD

El señor Heraclio Hormiga Ordoñez interpuso acción de tutela en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al cual pertenece FONVIVIENDA, por considerar que dicha entidad vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna.

Fundamenta su petición en los siguientes:

3.2. HECHOS

3.2.1. El demandante afirma ser un adulto mayor, víctima de desplazamiento forzado interno y estar domiciliado en la ciudad de Bogotá desde el año 2004.

1. Señala que se encuentra debidamente registrado en el RUPD. Indica también que desde el año 2008 ha realizado los actos y trámites necesarios para lograr que se le otorgue el subsidio de vivienda de interés social para población desplazada, conforme lo contempla el Decreto 951 de 2001.

1. Sostiene que el 27 de enero de 2010, la Caja de Compensación Familiar -Compensar-, le informó que su solicitud para el subsidio de vivienda fue rechazada, en razón a que ya había

sido “beneficiario de las políticas de vivienda sobre un inmueble ubicado en el municipio de mesetas, en el departamento del meta (sic)”. Hecho que según él, es contrario a la verdad, pues lo que adquirió “fue un crédito por parte del instituto de crédito territorial en el año de 1990, el cual pague (sic) con mucho sacrificio, y por medio del empecé (sic) a construir en la organización [urbanización] Jaime Pardo Leal”.

1. Aduce que no tuvo la oportunidad de habitar dicho inmueble, ni de ejercer el derecho real de dominio sobre el mismo, el cual quedó en obra negra y abandonado “en razón a las amenazas de muerte en contra de mi vida e integridad personal por parte de grupos armados al margen de la ley, a los homicidios sistemáticos de amigos y compañeros del partido político UNIÓN PATRIOTICA en la región”.

1. Así, aclara que actualmente dicho inmueble está abandonado y en realidad no cuenta materialmente con un techo digno donde vivir, además de que no existen las mínimas condiciones de seguridad para retornar al lugar de donde tuvo que desplazarse. Ante esto, solicita que las entidades encargadas de otorgar el subsidio no se escuden en argumentos burocráticos para desconocer sus derechos fundamentales, debiendo dar cabida al derecho sustancial conforme a sus necesidades.

3.3. CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto calendado el 12 de marzo de 2010, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la tutela y ordenó correr traslado a la entidad accionada, a el DAPS y a la Caja de Compensación Familiar (Compensar), para que en el término de 48 horas se pronunciaran sobre los hechos. Igualmente, decretó prueba de oficio para establecer cuándo le fue adjudicado el inmueble ubicado en la “... Manzana Casa 18 Urbanización Jorge Pardo Leal (sic) de la ciudad de Mesetas - Meta”, y en qué fecha se terminó de cancelar la obligación hipotecaria sobre dicho inmueble.

3.3.1. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar (COMPENSAR)

En primer lugar, describió los objetivos perseguidos dentro del marco del sistema de protección social a raíz del contrato de encargo suscrito con FONVIVIENDA, que son “la divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación, revisión y digitación de la información, para la adjudicación del Subsidio de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos destinados con ese fin por parte del Gobierno Nacional”.

Igualmente, informó acerca de las actividades que desarrolla con el fin de tramitar la adjudicación de dicho subsidio, como son: “brindar la información sobre requisitos, recepción de solicitudes, verificación, revisión y digitación de la información, para la adjudicación del subsidio”. Aclara que la información recibida “se digita de acuerdo con el software de captura que establece estrictamente los datos socioeconómicos a registrar, no siendo aceptados por parte de FONVIVIENDA documentos físicos, sino una base de datos en medio magnético sobre todas las solicitudes”. En tal sentido, manifestó que las gestiones de Compensar son de medio y no de resultado frente a la adjudicación del subsidio de vivienda familiar.

En segundo lugar, narra que el accionante radicó en junio de 2007 en la Caja de Compensación Familiar, el formulario de inscripción para población desplazada (Rad. 24-7278), el cual junto con otras postulaciones, fue remitido el 14 de septiembre del mismo año a FONVIVIENDA, para la validación de requisitos, calificación y asignación de los subsidios de vivienda.

En este sentido, sostiene que FONVIVIENDA es la entidad encargada de realizar la calificación, preselección y asignación de los subsidios de vivienda, rechazando a los aspirantes que resultan con inconsistencias en el cruce de información realizado con el Sistema Central de Información, como sucedió en el caso del accionante, quien durante el proceso del año 2007 apareció como beneficiario del Instituto de Crédito Territorial, lo que dio lugar al rechazo de su postulación. Indica además que el rechazo le fue comunicado mediante oficio VIV.120/2008 del 2 de enero de 2008, teniendo la posibilidad de apelar la decisión.

Informa que la segunda convocatoria se presentó en diciembre de 2008, momento en el cual se volvió a verificar los requisitos de las postulaciones que no fueron asignadas en diciembre de 2007. Indica que en éste último proceso fueron favorecidas 23.094 familias entre las

cuales no se encontraba la solicitud del accionante.

Dentro de este segundo proceso, señala que a través de la Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008, FONVIVIENDA informó que algunas postulaciones fueron rechazadas por no cumplir con el total de los requisitos, como es el caso del actor a quien negaron la solicitud nuevamente por la misma causal anteriormente reseñada. Por ello, informa que el accionante interpuso recurso de reposición argumentando su calidad de adulto mayor y desplazado por la violencia, memorial remitido por la caja de compensación a FONVIVIENDA, entidad encargada de resolverlos.

Para el tercer proceso de asignación de subsidios, señala que se expidieron las listas de favorecidos a través de las Resoluciones 901 y 902 del 17 de diciembre de 2009, en las cuales el actor apareció nuevamente rechazado por la misma razón, orientándosele para que interpusiera el respectivo recurso, lo cual no realizó.

En conclusión, manifiesta que no ha vulnerado derecho fundamental alguno del accionante, toda vez que esa entidad no es la encargada de la asignación de los subsidios de vivienda como tampoco de resolver los recursos, pues dicha función corresponde a FONVIVIENDA.

1. Respuesta de FONVIVIENDA

Relata que dentro del proceso de asignación de subsidios para vivienda a la población desplazada, la solicitud del accionante fue rechazada al verificarse que es beneficiario de una entidad diferente a FONVIVIENDA, en este caso del Instituto de Crédito Territorial.

En este sentido, resalta que “Desde la creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, mediante la expedición de la Ley 3ª de 1991, el legislador fue claro y concreto en establecer una prohibición, al preceptuar en el artículo 6º de la referida Ley: “Artículo 6º. Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal de dinero o especie, OTORGADO POR UNA SOLA VEZ AL BENEFICIARIO con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece la ley” (Negrillas del memorialista)”. Al respecto, sostiene que la causal de rechazó la estipuló el literal b) del artículo 34 del Decreto 975 de 2004, el cual

señala que no pueden ser beneficiarios del subsidio de vivienda familiar “Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización”.

En virtud de lo anterior, solicita que se desestimen las pretensiones de la tutela, toda vez que como entidad encargada de asignar los subsidios de vivienda familiar, ha cumplido a cabalidad con sus funciones y en ningún momento ha vulnerado o amenazado derecho fundamental alguno del accionante.

1. Respuesta del DAPS (antes Acción Social)

Afirma que al verificar el Sistema de Información de Población Desplazada -SIPOD-, constató que el accionante y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el RUPD desde el 1 de febrero de 2007.

Describe cronológicamente las oportunidades en que se le ha proporcionado la ayuda humanitaria al accionante, e indica que está actualmente vinculado al programa de generación de ingresos.

Respecto al subsidio de vivienda, relata la misma situación descrita por FONVIVIENDA, en cuanto a que la solicitud le fue rechazada por ser beneficiario de otra entidad distinta, en este caso, el Instituto de Crédito Territorial.

Por todo lo anterior, solicita negar la acción de tutela impetrada por el señor Heraclio Hormiga Ordóñez, en razón a que el DAPS ha realizado dentro del marco de su competencia, todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales.

3.4. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el

expediente:

1. Copia de la cédula de ciudadanía del señor Heraclio Hormiga Ordóñez, nacido el 17 de julio de 1934.

1. Copia de una constancia expedida por la Personería Local de Mártires - Bogotá, certificando la declaración juramentada del actor y que dio lugar a su inscripción en el RUPD.

1. Copia de un oficio expedido por COMPENSAR y dirigido al accionante, con fecha del 27 de enero de 2010, donde le informan que su postulación para el tercer proceso de asignación correspondiente al 2009, fue rechazada.

1. Copia de un escrito que contiene el paz y salvo expedido por la Fiduprevisora, con fecha del 17 de febrero de 2010, en donde se deja constancia de la cancelación de la deuda hipotecaria contraída con el extinto Instituto de Crédito Territorial.

1. Copia de la citación para la notificación de la convocatoria al Subsidio Familiar de Vivienda (Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009), con fecha de enero de 2010.

1. Copia del recurso de reposición contra la Resolución No. 602 del 16 de diciembre de 2008.

3.5. DECISIONES JUDICIALES

3.5.1. Fallo de primera instancia - Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante providencia del veinticuatro (24) de marzo de 2010, negó la solicitud de amparo elevada por el accionante para proteger sus derechos a la vivienda digna y a la igualdad.

Luego de realizar un examen detallado de la situación fáctica y de las pruebas aportadas en el proceso, el a quo determinó que el accionante se encontraba imposibilitado para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar otorgado por Fonvivienda.

En este sentido, señaló que él fue beneficiario de una entidad diferente a FONVIVIENDA y, por tanto, dicha entidad podía rechazar su solicitud.

3.5.2. Impugnación

El accionante apeló la decisión del a quo expresando similares argumentos a los expuestos en el escrito de tutela.

1. Fallo de segunda instancia - Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo

En sentencia proferida el 13 de julio de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio confirmó la sentencia de primera instancia.

Consideró que la actuación administrativa surtida por FONVIVIENDA se ajusta a la normativa rectora que señala que el subsidio de vivienda puede ser otorgado “por una sola vez al beneficiario” (artículo 6 de la Ley 3ª de 1991) y que el recibo de esta prerrogativa impide, por tanto, futuras postulaciones efectivas (artículos 28 del Decreto 975 de 2004 y 34 del Decreto 2190 de 2009), de manera que concluyó no se observaba la vulneración del derecho.

1. EXPEDIENTE T - 2.827.078

4.1. SOLICITUD

El señor José Edilberto Toro Rivera interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna.

Fundamenta su petición en los siguientes:

4.2. HECHOS

4.2.1. Afirma encontrarse incluido y registrado desde el año 2001 en el RUPD debido a su condición de persona desplazada del municipio de Tibú - Norte de Santander.

1. Relata que para el año 2007, a través de la Caja de Compensación Campesina -Comcaja- se postuló ante Fonvivienda para que le fuera asignado el respectivo subsidio.

1. Del trámite de asignación, narra que “en el mes de octubre del 2007, el Ministerio de Ambiente Vivienda me notificó que por error de la COMCAJA Quindío se radicó que el Municipio de mi expulsión y aspiración fue el municipio de la Gabarra Norte Santander, debiendo ser TIBU NORTE DE SANTANDER, hecho que no es cierto en virtud QUE NUNCA HA EXISTIDO LAS CONDICIONES PARA EL ERTORNO A NORTE DE SANTANDER, la postulación fue para el MUNICIPIO DE LA TEBAIDA QUINDÍO donde he vivido nueve años”.

1. Sostiene que por dicho error, se le ha excluido de la convocatoria sin justa causa alguna.

Además, aduce que pese a la gestión adelantada ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no ha recibido una solución efectiva para poder corregir el formulario respecto al sitio que requirió para que le fuera asignado el subsidio.

4.3. CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto calendarado el 27 de julio de 2010, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia admitió la tutela y ordenó correr traslado a la entidad accionada, para que en el término de 48 horas se pronunciara sobre los hechos.

1. Respuesta de FONVIVIENDA

Narra que al revisar el módulo de consultas y verificar el estado de la solicitud de subsidio elevada por el actor, encontraron que “no se ha postulado a ninguna de las convocatorias dirigidas a la población desplazada, como tampoco en las demás bolsas dispuestas por la Ley para que el Fondo Nacional de Vivienda asigne Subsidios Familiares de Vivienda”.

Así, indica que las personas que no se postularon a la convocatoria del año 2007, deben estar atentas a las próximas que programe FONVIVIENDA, cuyas fechas son oportunamente divulgadas a través de las cajas de compensación familiar de todo el país, las Unidades de Atención y Orientación - UAO- y de las Unidades Territoriales del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Resalta que las personas desplazadas también pueden postularse “en las Convocatorias de Bolsa Ordinaria, Esfuerzo Territorial y con prioridad en las asignación en las Bolsas de Subsidio en Especie y Complementario y Bolsa Única Nacional, acreditando el cumplimiento de los requisitos exigidos en cada una de ellas”.

Por lo anterior, solicita al juez de tutela que niegue la pretensión del accionante en contra de dicha entidad, pues en ningún momento ha vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna.

1. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-

En cuanto a los hechos que dieron origen a la acción de tutela, sostiene que el actor en la casilla correspondiente a “Departamento de Aspiración” diligenció “Norte de Santander” y no “Quindío”, como lo pretende hacer valer.

De este modo, afirma que aunque el accionante trató de corregir el yerro con una tachadura, “el lugar geográfico que originalmente había propuesto, ambos lugares (La Gabarra y Tibú) se encuentran ubicados dentro de los límites territoriales del Departamento de Norte de Santander, situación que desvirtúa una vez más lo que ahora pretende en el escrito de tutela”. Así, asegura que por este motivo, resultó imposible ingresar correctamente al sistema la postulación del accionante, puesto que cuentan con un listado de municipio previamente parametrizados y, por tanto, no se registraba La Gabarra.

Resalta que el instructivo de guía para el diligenciamiento del formulario, se lee claramente:

“El formulario puede llenarse a máquina o a mano en letra imprenta mayúscula dentro de cada una de las casillas correspondientes, no se aceptan tachaduras, enmendaduras o correcciones; en caso de detectarse alguna de estas situaciones el formulario será rechazado”(Subrayas y negrillas del memorialista).

Con base en lo anterior, indica que es responsabilidad del postulante el aporte de la información veraz que permita hacer valer el mismo.

Finalmente, relata que para el caso particular, “no podría La Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- corregir cada uno de los formulario presentados en forma irregular, para ello se informó previamente (como queda demostrado), la manera cómo debía ser diligenciado dicho documento, el cual tiene formalidades preestablecidas precisamente para obtener la información necesaria de quien pretende postularse a Subsidio Familiar, todo esto en aras de lograra mayor eficacia y mejor eficiencia en el proceso de postulación respectivo”, en consecuencia solicita declarar improcedente la acción de tutela.

1. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1. Copia de la respuesta a la solicitud que elevó el actor ante COMCAJA, con fecha del 30 de noviembre de 2004, donde le informan que el campo designado dentro del formulario correspondiente al municipio de aspiración se encontraba mal diligenciado.

1. Copia de la respuesta a la petición que el accionante elevó ante FONVIVIENDA, con fecha del 3 de marzo de 2010, donde le informan la situación actual de su postulación al subsidio de vivienda.

1. Copia del formulario de inscripción al subsidio de FONVIVIENDA, diligenciado por el señor José Edilberto Toro y dirigido a Comcaja, sin fecha visible.

1. Fallo de primera instancia - Tribunal Superior de Distrito Judicial de Armenia

La Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, mediante providencia del veinticuatro (24) de marzo de 2010, negó la solicitud de amparo elevada por el accionante para proteger sus derechos a la vivienda digna y a la igualdad.

Señaló que a pesar de la condición de desplazado del actor, su planteamiento no puede ser subsanado por vía de tutela, teniendo en consideración que al momento de la postulación, “diligenció el formulario y allí informó que el municipio de expulsión fue Gabarra

(Norte de Santander), que el departamento de aspiración es Norte de Santander y que el municipio de aspiración es “Tibú Gabarra = corregir ojo”, escritura última que causó la no aceptación del sistema y que hizo que la postulación fuera rechazada. Además lo esbozado en la demanda en cuanto a que su postulación fue para el municipio de La Tebaida, Quindío no corresponde a la realidad, pues lo único que figura en el formulario acerca del tal municipio, es que allí reside actualmente el actor”.

4.5.2. Impugnación

El accionante apeló la decisión del a quo expresando que, no obstante la tachadura del formulario, “tratando de arreglar la ubicación del municipio de Tibú Norte de Santander, cuando el funcionario de la COMPENSAR (sic) colocó el Municipio de la Gabarra, siendo este un corregimiento”.

Al respecto, aclaró que la causal del rechazo fue la inexistencia del municipio “la Gabarra”, lo cual generó su exclusión del proceso, y no por adulterar el formulario.

Aseveró que su pretensión principal era corregir el municipio de origen, puesto que nunca pretendió regresar al lugar de donde debió desplazarse por cuanto no hay condiciones para ello.

1. Fallo de segunda instancia – Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Penal

En sentencia proferida el 7 de septiembre de 2010, la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la sentencia de primera instancia, por considerar que el error que produjo el rechazo de la postulación del actor, es atribuible únicamente a él, por lo que deberá esperar a una nueva convocatoria.

1. EXPEDIENTE T-2.833.357

1. SOLICITUD

La señora Bárbara Rojas interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, el DAPS y la Caja de Compensación Familiar Regional Meta (COFREM), por considerar que dichas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la igualdad.

Fundamenta su petición en los siguientes:

5.2. HECHOS

5.2.1. Asegura que es una persona desplazada por la violencia de 61 años de edad.

1. Manifiesta que una vez incluida en el RUPD, realizó varios cursos, entre ellos uno en la Fundación Carvajal y otro en la fundación CEDAVIDA, asistiendo a talleres de atención psicosocial y autogestión.

1. Afirma que para el año 2004, se postuló para el subsidio de vivienda familiar a través de COFREM, allegando toda la documentación requerida y diligenciando los formatos para la obtención del subsidio.

1. Sostiene que para el año 2006, luego de esperar un tiempo prudencial, se acercó a las oficinas de la Caja de Compensación para revisar los listados, pero no aparecía en ellos.

1. Manifiesta que para el año 2010, se acercó nuevamente a COFREM para preguntar por su solicitud de subsidio de vivienda, pero le informaron que debía diligenciar un formato de recurso de reposición para presentar ante FONVIVIENDA.

1. Señala que el 26 de marzo de 2010, recibió un escrito por parte de la Caja de Compensación Familiar, en el cual le hacían devolución de los documentos relacionados con el recurso de reposición del 17 de marzo de 2010, informándole que ella pertenecía a una convocatoria de 2004, por lo que se encontraba fuera del tiempo para interponer el respectivo recurso.

1. Aduce que el 27 de abril de 2010, en escrito dirigido a FONVIVIENDA, solicitó que le informaran las razones que motivaron el rechazo de la solicitud del subsidio de vivienda y, así mismo, que le allegaran copia de la resolución que da cuenta de tal hecho.

1. Relata que el 7 de mayo de 2010, recibió respuesta por parte de FONVIVIENDA, en la que le informaron que la postulación al subsidio fue rechazada por no estar reportada en el RUPD.

1. Igualmente, indica que en dicha respuesta, le informaron que por medio de la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 2009, expedida por FONVIVIENDA, “se rechazaron las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda dentro de la tercera asignación de la convocatoria para la población en situación de desplazamiento efectuada mediante resolución 174 de 2007 de Fonvivienda. // Posteriormente en CONFRE, donde el hogar se postuló, entre el 09 y 23 de marzo de 2010, publico (sic) en cartelera un edicto con los plazos para interponer el recurso de reposición, término que venció el 31 de marzo de 2010”.

1. En vista de lo anterior, sostiene que solicitó a la Caja de Compensación que le expidiera copia del edicto que se fijó en cartelera donde aparece el listado de personas que fueron rechazadas. Todo ello con el fin de acceder a los recursos de ley.

1. Dice que en junio de 2011, recibió respuesta de COFREM, en la que le indicaron que el estado de su solicitud se encontraba como “rechazada”. Además, le informaron que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio había abierto una nueva convocatoria en el año 2007, a la cual la accionante no se postuló, razón por la cual no podían acceder a la petición de copia del edicto. Finalmente, le señalaron que los plazos para interponer los recursos correspondientes a dicha postulación vencieron el 31 de marzo de 2010.

1. En razón a lo anterior, alega que las respuestas dadas por FONVIVIENDA y la Caja de Compensación Familiar son contradictorias, ya que el primero manifestó que la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009 fue fijada en cartelera de COFREM del 9 al 23 de marzo de 2010; mientras COFREM señala que está rechazada por no estar incluida en el RUPD para las convocatorias del año 2004, por lo cual, considera que violaron además su derecho al debido proceso al no serle notificada la resolución para así poder interponer el recurso de reposición frente a las convocatorias del 2004.

1. CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto del 30 de junio de 2010, el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes de Villavicencio avocó el conocimiento de la tutela y ordenó correr traslado a las entidades accionadas para que en el término de 48 horas, se pronunciaran sobre los hechos.

1. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (COFREM)

El apoderado judicial de la Caja de Compensación del Meta aseguró que dicha entidad en ningún momento desconoció los derechos y garantías de rango constitucional de la tutelante como el debido proceso, la igualdad y el derecho de petición, puesto que se ha ceñido a la normativa expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al disponer que las cajas de compensación son las únicas entidades en el país que cuentan con experiencia necesaria para el manejo integral del proceso de postulación, pre-validación y seguimiento a la aplicación del subsidio familiar de vivienda, en cuya aplicación les corresponde seleccionar a los beneficiarios del subsidio de vivienda, no otorgar dichos subsidios, ni entregar el dinero para ello.

En este sentido, sostuvo que su función es recepcionar y evaluar el cumplimiento de las condiciones y requisitos necesarios para adquirir el subsidio de vivienda familiar, y de esta forma, orientar y prevenir al usuario con el fin de que adquiera una vivienda en condiciones básicas de habitabilidad.

Afirmó que en el proceso de postulación, la señora Bárbara Rojas, mediante formulario 0754 del año 2004, se inscribió para acceder al subsidio de vivienda para población desplazada, pero también que ella debió inscribirse nuevamente para la convocatoria del año 2007, por cuanto ésta adicionó la distribución para zonas urbanas con población en situación de desplazamiento.

Por lo anterior, señaló que la accionante hizo caso omiso de dicha resolución publicada en el Diario Oficial No. 46.653 del 8 de junio de 2007, razón por la cual no realizó nuevamente el trámite de postulación en dicha convocatoria y por esto, su hogar ni siquiera aparecía como rechazado en la Resolución 904 de diciembre 17 de 2009 expedida por FONVIVIENDA.

Finalmente, para el caso de la señora Rojas, sostiene que el estado actual de su postulación es “[r]echazado por no estar reportado en el Registro Único de Población Desplazada - RUPD de Acción Social en el estado: INCLUIDO BARBARA ROJAS Parentesco: 1. JEFE DE HOGAR”. Indica que es natural que ese sea su situación, pues ella no se volvió a presentar a la convocatoria del año 2007.

1. Respuesta de FONVIVIENDA

El apoderado especial de Fonvivienda manifestó que una vez revisado el módulo de consultas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, encontraron que efectivamente la accionante se postuló el día 23 de septiembre de 2004 ante la Caja de Compensación Familiar de Villavicencio para acceder al subsidio familiar de vivienda a través de la convocatoria de desplazados del mismo año, “en la modalidad de vivienda: adquisición de vivienda nueva o usada, tipo de solución reubicación”.

Así, al efectuarse el trámite correspondiente para verificar si la actora cumplía con los requisitos necesarios exigidos por la ley para acceder al subsidio familiar de vivienda, con ocasión de la convocatoria del año 2004, indicó que no fue posible asignarle el subsidio, por cuanto ella no se encontraba incluida en el RUPD. Por tal razón, sostuvo que “[l]os hogares que presentaron causal de rechazo fueron enterados de ello, razón por la cual estuvieron atentos a los resultados de dicha convocatoria, puesto que en caso de no estar conforme con la decisión que respecto de ellos se tomara, podía impugnarla dentro del término legal”. No obstante, advirtió que del escrito de la accionante se deduce que tan solo volvió a interesarse por su postulación hasta el año 2006 y posteriormente en el 2009 y 2010, cuando se está corriendo el proceso de asignación de subsidios, pero para los hogares que se postularon el año 2007.

Finalmente, consideró preciso resaltar que la accionante puede mantenerse en el Registro de Postulantes, actualizando la información, conforme a lo señalado en el artículo 39 del Decreto 2190 de 2009.2

1. Respuesta de la DAPS (antes Acción Social)

En su escrito de respuesta, la apoderada judicial del DAPS sostuvo que una vez verificó el Sistema de Información de Población Desplazada (SIPOD) del RUPD, constató que la señora “BARBARA ROJAS y su núcleo familiar se encuentran incluidos en el Registro Único de la Población Desplazada” desde el 8 de marzo de 2002.

Seguidamente, relacionó las ocasiones en las cuales la accionante ha recibido la ayuda humanitaria de emergencia e igualmente describió en qué consiste el proceso de caracterización de la población desplazada, como por ejemplo analizar la información

contenida en las diferentes bases de datos de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada.

Por lo anterior, solicitó al juez de amparo negar la pretensión incoada por la accionante en el escrito de tutela, en razón a que el DAPS, dentro del marco de su competencia, ha realizado todas las gestiones necesarias para cumplir los mandatos legales y constitucionales, evitando que se vulneren o pongan en riesgo los derechos fundamentales de la señora Rojas.

1. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

5.4.1. Copia de la respuesta al escrito de petición elevado por la actora el 26 de mayo de 2010, ante la Caja de Compensación Familiar Regional Meta, con fecha del 11 de junio de 2010, donde le explican que la solicitud fue rechazada por no encontrarse inscrita en el RUPD.

1. Copia de escrito elevado por la accionante ante FONVIVIENDA, fechada el 27 de abril de 2010, donde solicita que se le informe por qué razón había sido rechazada su postulación para ser beneficiaria del subsidio que otorga esa entidad.

1. Copia de la respuesta del escrito de petición expedido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con fecha del 29 de abril de 2010, donde le manifiestan a la demandante que su solicitud fue rechazada por cuanto no está reportada en el RUPD.

1. Copia del formulario de inscripción y postulación de la accionante para ser beneficiaria del

subsidio de vivienda, con fecha de radicado del 17 de agosto de 2004.

1. Copia de la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 2009 “Por la cual se rechazan las postulaciones al Subsidio de Vivienda Familiar para Población Desplazada, dentro de la Tercera Asignación de la Convocatoria efectuada mediante Resolución 174 del 5 de Junio de 2007 de Fonvivienda”.

1. DECISIONES JUDICIALES

5.5.1. Fallo de primera instancia - Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes con Función de Conocimiento de Villavicencio

El Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, mediante providencia del quince (15) de julio de 2010, amparó los derechos de petición, debido proceso e igualdad de la accionante, por considerar que la causal de rechazo alegada por FONVIVIENDA, según la cual ella no se encontraba inscrita en el RUPD, se desvirtuaba conforme a la respuesta aportada por el DAPS, donde consta que la señora se encuentra incluida en el RUPD desde el 8 de marzo de 2002.

Además, afirmó que aunque las accionadas Fonvivienda y COFREM manifestaron que notificaron a la accionante del rechazo de la solicitud de las convocatorias del año 2004, tal situación no se corroboraba dentro del plenario, ya que simplemente se adjuntó la Resolución 904 de 2009, que responde a la postulación efectuada en el año 2007. Concluyó así que a la señora Bárbara Rojas no fue notificada por ningún medio acerca del estado de su postulación para el año 2004, por lo tanto, era obvio que no pudo interponer los recursos de ley.

En consecuencia, ordenó a Fonvivienda y COFREM que iniciaran el trámite respectivo para

incluir a la accionante en la convocatoria que se estuviera llevando a cabo para acceder al subsidio de vivienda de interés social, en razón a que se probó su calidad de desplazada.

5.5.2. Impugnación

La Caja de Compensación Familiar Regional Huila (COFREM), manifestó que el juez de primera instancia no tuvo en cuenta la función que cumple dicha entidad dentro del proceso de entrega de subsidios, conforme con el Contrato de Encargo de Gestión No. 004 del 8 de mayo de 2004, el cual señala que las cajas de compensación deben encargarse de recibir y revisar la información de los aspirantes a la postulación, como el domicilio y la demás información proporcionada.

Así, sostuvo que dicho trámite lo cumplió a cabalidad en tanto recibió y verificó la información entregada por la señora Bárbara Rojas para efectos de enviarla a FONVIVIENDA, entidad que procedió a verificar la información en el diario oficial de las referidas resoluciones de asignaciones de convocatorias, así: “Res. 807 de 2004 Diario Oficial No. 45774 del 27 de diciembre de 2004 y Res. 818 de 2004, Diario Oficial No. 45775 del 28 de diciembre del 2004”. Señaló que estos actos administrativos no requerían la publicación de un edicto, en tanto se hicieron a través del diario oficial, debido a que Fonvivienda no expidió actos administrativos de carácter individual rechazando las postulaciones.

Adicionalmente, indicó que la señora Bárbara Rojas tampoco procedió a postularse para la convocatoria del año 2007, dentro de la cual se expidió la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 2009, que procedió a rechazar, asignar o calificar las postulaciones al subsidio familiar de vivienda para población desplazada, “de la cual se procedió a fijar el edicto publicado entre el 9 y 23 de Marzo de 2010, edicto en el cual no aparece la accionante debido a que ella no se postuló a esta convocatoria sino a la del año 2004 (...)”.

De tal modo, manifestó que no es viable para esa caja de compensación proceder a incluir a la accionante en la convocatoria actual, por cuanto dicho proceso de postulación es competencia de FONVIVIENDA.

1. Fallo de segunda instancia – Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal

En sentencia proferida el 27 de julio de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio revocó la sentencia de primera instancia y la negó por improcedente.

Adujo que la inmediatez de la tutela tiene como fin evitar un perjuicio irremediable y para el caso de la señora Bárbara Rojas, dicho requisito no se cumple en tanto el reclamo que por vía de amparo se presentó en forma retrasada, esto es después de casi 6 años transcurridos desde la fecha en que se expidieron las resoluciones que admitieron a los postulantes del subsidio de vivienda para población desplazada en el 2004.

Aclaró que si bien la legislación no estipula un plazo perentorio dentro del cual deba interponerse la acción de tutela, la jurisprudencia constitucional³ sí ha determinado que debe interponerse en un plazo razonable, proporcional y justo, desde la ocurrencia del hecho o conducta de la autoridad que amenace o vulnere los derechos constitucionales fundamentales invocados. Así, de lo aportado en el expediente infirió que no estaba justificada la demora en que incurrió la actora para no haber ejercitado la acción de manera oportuna y que tampoco alegó haber estado en una circunstancia insuperable.

6.1. SOLICITUD

La señora Rosa Ana Vargas Trujillo interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la igualdad.

Fundamenta su petición en los siguientes:

6.2. HECHOS

6.2.1. Asevera que es una persona desplazada por la violencia y debidamente inscrita en el RUPD. Además, sostiene que está a cargo de un menor de 18 años.

6.2.2. Señala que se postuló para acceder al subsidio de vivienda que brinda FONVIVIENDA, procedimiento que agotó en representación de su núcleo familiar.

1. Manifiesta que FONVIVIENDA rechazó su postulación bajo el argumento de que ya posee una vivienda a nivel nacional, lo cual tilda de falso en tanto que en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos no aparece propiedad alguna a su nombre.

1. Ante el rechazo, sostiene que presentó el respectivo recurso de reposición, alegando que “no poseemos propiedad alguna ni en Neiva ni en ninguna parte del País. Recursos que siempre se me negaron con el argumento de que poseemos vivienda y que no es posible otorgarnos el subsidio familiar de vivienda”.

1. Igualmente, afirma que “la accionada, en la última Resolución de Asignación de Subsidios, Resolución 750 de junio 08 del año en curso [2010], manifiesta agotada la Vía Gubernativa (sic), inobservando aplicar la Norma (sic) más favorable a mis condiciones, ciñéndose en extremo a una Norma desfavorable para nuestro Núcleo Familiar, demás que dicha propiedad no existe”.

6.3. CONSTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto calendado el 13 de julio de 2010, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva admitió la tutela y ordenó correr traslado a la entidad

accionada para que en el término de 48 horas, se pronunciara sobre los hechos.

En primer lugar, señaló que FONVIVIENDA “es la entidad que el estado (sic) colombiano dispuso para que dirija y ejecute la política de satisfacción de la necesidad de vivienda en condiciones dignas para la población menos favorecida”. No obstante, aseguró que el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional y por tal razón su satisfacción se ve necesariamente limitada por los recursos destinados para tal fin, razón por la cual no es un derecho que se haga exigible de manera inmediata y directa, pues es necesario que se cumplan ciertas condiciones jurídico materiales.

En cuanto a la solicitud de la accionante, aseveró que “una vez revisado el Módulo de Consultas del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, se pudo establecer que el grupo familiar de la accionante no logró modificar su condición de rechazado dentro del proceso de asignación”, toda vez que agotada la vía gubernativa, no pudo desvirtuar la causal de rechazo.

Señaló que la accionante se postuló para la convocatoria el 13 de julio de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar del Huila, en el municipio de Neiva, para el tipo de proyecto individual, “Modalidad de Vivienda: Adquisición de Vivienda Nueva o Usada para hogares propietarios, quien está excluido del proceso convocatoria 2007 para Población Desplazada, por Agotamiento de la Vía Gubernativa y no desvirtuar la causal que le generaba el estado de rechazado, dentro de la misma”.

Relató que la causal del rechazo se generó porque al realizar el cruce de datos se pudo comprobar que el hogar tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión, en razón a que la señora Rosa Ana Vargas “es poseedora de una propiedad en el Municipio de Neiva - Huila, según información suministrada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC; situación esta que afecta a todos los miembros del hogar postulante, ya que la postulación se hace por grupo familiar, y no de manera independiente por cada uno de los miembros de dicho hogar”.

Aclaró que cuando esta situación se presenta, se debe dar aplicación al artículo 34 del Decreto 2190 de 20094, que contempla los casos en que las personas no pueden postularse

al subsidio.

Manifestó que mediante Resolución No. 174 de 2007, fijó fecha de apertura y cierre para la bolsa especial en situación de desplazamiento, la cual fue ampliada hasta el 13 de julio de 2007. Además, indicó que el 20 de diciembre de 2007 fue expedida la Resolución 510 del mismo año, mediante la cual se asignaron 12.740 subsidios familiares de vivienda por un valor de \$105.861.689.376 de conformidad con los recursos disponibles para ese año en la atención a la población en situación de desplazamiento, siendo este el primer acto de asignación.

Narró que el segundo acto de asignación se produjo mediante resolución No. 600 del 16 de diciembre de 2008, en el cual se asignaron 23.094 subsidios de vivienda familiar.

Sostuvo que dentro de este último proceso de asignación se emitieron dos actos administrativos: “La Resolución No. 601 y Resolución No. 602 de 2008, las cuales otorgaron el estado de calificado y rechazado a los hogares postulados”. Al respecto, aduce que la accionante no interpuso los recursos de ley ni presentó documentación alguna que le permitiera desvirtuar el motivo que generó su estado de rechazo, el cual fue “tener una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión”.

Afirmó que para finales de 2009 se proferieron varios actos administrativos, esto es, las Resoluciones No. 903 y 904 de 2009, los cuales señalaban el estado de “otorgado y/o rechazado” de los postulantes. Indicó que frente a la primera resolución, la accionante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 293 de 2010, que confirmó el rechazo de la postulación.

Por todo lo anterior, concluyó que a la accionante se le respondieron en forma oportuna todos los recursos que interpuso y que en ese sentido, dicha entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno. Además, aseveró que para atacar las resoluciones que negaron su petición, cuenta con otros mecanismos judiciales dentro del ordenamiento jurídico.

1. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Rosa Ana Vargas Trujillo.

1. Copia de la Resolución No. 0293 del 5 de abril de 2010, “Por la cual se resuelven unos recursos de reposición interpuestos contra la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009”

1. DECISIONES JUDICIALES

1. Fallo de primera instancia - Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva

El Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, mediante providencia del quince (15) de julio de 2010, negó la solicitud de amparo elevada por la accionante para proteger sus derechos a la vivienda digna y a la igualdad.

El a quo adujo que dentro del proceso de postulación de la accionante para ser beneficiaria del subsidio familiar, FONVIVIENDA verificó la información y realizó el respectivo cruce con las demás entidades, entre ellas el IGAC, y encontró que la demandante es poseedora de una propiedad en el municipio de Neiva, situación que le generó el rechazo de la postulación del subsidio de vivienda. En este sentido, ella se encontraba imposibilitada para postularse y además no desvirtuó la causal del rechazó.

Dentro de este contexto, afirmó que no observaba vulneración alguna de los derechos fundamentales deprecados por la accionante, “toda vez que si bien, mediante la Convocatoria realizada por Fonvivienda en el año 2007, dirigida a la Población Desplazada, para satisfacer sus necesidades de vivienda, es de tener en cuenta que el Subsidio de Vivienda Familiar, dada la magnitud de este grupo poblacional y la limitación de recursos, está dirigido primordialmente a las personas que carecen en lo absoluto, de una Vivienda Digna o que no tienen los recursos suficientes para obtener una solución de vivienda. En el presente caso, de acuerdo con la información aportada por la Entidad Demandada, se pudo establecer que la Accionante es poseedora de un inmueble en la ciudad de Neiva, de lo cual se puede inferir que no se encuentra en la necesidad apremiante de una solución de vivienda, como si lo pueden estar otras personas”.

1. Impugnación

La accionante apeló la decisión del a quo manifestando que el inmueble al que se refiere Fonvivienda no se encuentra registrado a su nombre y, además, que el documento del IGAC no es idóneo para indicar que tiene una propiedad.

1. Fallo de segunda instancia - Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, Sala Penal

En sentencia proferida el 27 de julio de 2010, la Sala Penal del Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio revocó la sentencia de primera instancia y negó la tutela por improcedente.

Señaló que la acción de tutela no es el medio adecuado para que la actora evite los procedimientos de acceso a los beneficios que tiene como desplazada, por cuanto ello debe realizarse de acuerdo a los trámites internos de cada institución. Además, afirmó que los actos administrativos que dieron lugar al rechazo de su postulación, gozan de total validez y, si al agotar la vía gubernativa no resolvieron favorablemente sus pretensiones, entonces puede acudir ante el juez contencioso administrativo para solicitar la nulidad de los mismos,

siendo ese el mecanismo ordinario adecuado para dirimir esa clase de conflictos.

1. EXPEDIENTE T - 2.953.920

7.1. SOLICITUD

La señora Edilma Mayorga de Ramírez interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna.

Fundamenta su petición en los siguientes:

7.2. HECHOS

1. Afirma que debido a la difícil situación de orden público en el municipio de Argentina (Huila), debió desplazarse hasta la ciudad de Bogotá.

1. Relata que el 22 de enero de 2001, compareció en el Centro de Atención Ciudadana de la Defensoría del Pueblo de Santa Fe de Bogotá, en donde rindió declaración sobre su situación de desplazamiento.

1. Sostiene que antes de ser desplazado, residía en la ciudad de Neiva, en una invasión en el barrio Simón Bolívar, conocido como "Filo de Hambre". Narra que estando allí, se trasladó al barrio Camelias, donde construyó "una pequeña casa en un lote de terreno de propiedad del señor BERNARDINO BARREIRO CORONADO". Dice que las mejoras fueron elevadas a escritura pública, aclarando que ello no constituye derecho de dominio en su favor, por

cuanto el lote no le pertenece.

1. Indica que para el año 2007, se postuló ante FONVIVIENDA en la convocatoria dirigida a la población en situación de desplazamiento para que le fuera asignado un subsidio de vivienda familiar.

1. Relata que FONVIVIENDA le informó que mediante resoluciones No. 602 del 16 de diciembre de 2008 y 904 del 17 de diciembre de 2009, su postulación había sido rechazada, por cuanto a su nombre figuraba una propiedad en un sitio diferente al de expulsión, de acuerdo con el reporte del IGAC.

1. Con todo, asegura que al consultar la Resolución 904 del 17 de diciembre de 2009, su nombre no aparecía relacionado en la misma.

1. Finalmente, sostiene que su derecho a la vivienda digna no está garantizado con un predio al que no tiene acceso y que además no le pertenece, como aduce la referida resolución.

1. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Mediante auto calendarado el 27 de julio de 2010, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia admitió la tutela y ordenó correr traslado a la entidad accionada, para que en el término de 48 horas se pronunciara sobre los hechos.

1. Respuesta de FONVIVIENDA

Luego de hacer una breve introducción acerca del derecho a la vivienda digna, su carácter prestacional y la imposibilidad de satisfacerlo en forma inmediata y directa, señaló que el accionante “no logró modificar su condición de rechazado dentro del tercer proceso de asignación de subsidios en la convocatoria dirigida a la población en situación de desplazamiento, toda vez que el hogar no presentó recurso de reposición contra la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 20095 (...) acto administrativo que incluyó al hogar del accionante, y situación que a la par, configura el agotamiento de la vía gubernativa como presupuesto para sustancial de la acción, para acceder a la jurisdicción contencioso administrativa, según lo establecido en los artículos 62 y 63 del Código Contencioso Administrativo”.

Así, sostuvo que el artículo 3 de la Ley 3 de 1991 estableció el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, cuyo objeto es brindarle al beneficiario una solución de vivienda digna, siempre y cuando éste “cumpla con las condiciones que establece esta ley”. En este sentido, afirmó que el accionante incurrió en la causal denominada “El hogar tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión”, conforme con el reporte del IGAC, según el cual, al momento de la postulación, a nombre de la señora Edilma Mayorga se encontraba registrado un inmueble en la ciudad de Neiva - Huila, generando una incompatibilidad con la modalidad del subsidio al cual aspiró, cual es “ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA PARA HOGARES PROPIETARIOS”. Reforzó lo anterior con otra causal de rechazo que impide acceder al subsidio familiar de vivienda, establecido en el parágrafo 3 del artículo 4 del Decreto 2190 de 20096.

En consecuencia, arguyó que la postulación de la accionante no es acorde con las finalidades propuestas por la Ley 3 de 1991, en donde se menciona que el subsidio familiar de vivienda está destinado a quienes carezcan de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma.

Por otro lado, señaló que para el presente caso la acción de tutela no es procedente y que la actora cuenta con otros mecanismos de protección judicial. En efecto, consideró que al ser un acto administrativo el que rechazó la postulación, ella puede acudir ante los jueces administrativos para controvertir la legalidad de los mismos. Finalmente, solicitó al juez de tutela que declarara improcedente el amparo solicitado.

7.4. PRUEBAS

A continuación se relacionan las pruebas documentales que obran en el expediente:

1. Copia de la declaración de desplazado ante la Defensoría del Pueblo, con fecha del 22 de enero de 2001.

1. Copia de un oficio expedido por CAFAM, calendado el 22 de febrero de 2010, en donde le informan a la accionante que su postulación había sido rechazada.

1. Copia de un escrito expedido por FONVIVIENDA, fechado el 17 de agosto de 2010, en donde exponen a la accionante los motivos por los cuales había sido rechazada su solicitud.

1. DECISIONES JUDICIALES

7.5.1. Fallo de primera instancia – Juzgado 35 Civil Municipal de Bogotá

El Juzgado 35 Civil Municipal de Bogotá, mediante providencia del ocho (8) de noviembre de 2010, negó la solicitud de amparo elevada por la accionante para proteger sus derechos a la vivienda digna y al debido proceso.

Señaló el a quo que la acción de tutela tiene como características esenciales la subsidiariedad y la inmediatez, por cuanto solo resulta prudente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que se busque evitar un

perjuicio irremediable.

Expuesto esto, frente al caso particular, indicó que se trata de la inconformidad de la accionante con el acto administrativo que negó su inclusión para el beneficio del subsidio de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, situación que no permite la intervención del juez de tutela, pues consideró que por ser una decisión de la administración pública, el acto atacado es controvertible a través de las acciones contencioso administrativas. En este sentido, concluyó que la tutelante no interpuso oportunamente el recurso de reposición a que había lugar.

7.5.2. Impugnación

Afirmó la accionante en su escrito de impugnación que el fallo del a quo desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional respecto de las personas desplazadas como sujetos de especial protección constitucional y que merecen una atención preferencial por parte de todas las autoridades públicas. Indicó que dicha protección adquiere relevancia en su caso particular por ser madre cabeza de familia.

En este sentido, aseguró que su condición de víctima del desplazamiento tampoco fue tomada en cuenta por el juez de primera instancia, lo cual hace aún más cuidadoso el estudio de su situación particular.

7.5.3. Fallo de segunda instancia - Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá

En sentencia proferida el 10 de diciembre de 2010, el Juzgado 19 Civil del Circuito de Bogotá confirmó la sentencia de primera instancia, por considerar, al igual que el juez de primera instancia, que la acción de tutela no es la vía jurídica llamada a prosperar frente a las pretensiones de la accionante, toda vez que dentro de las normas que rigen el procedimiento administrativo existen mecanismos idóneos para ejercitar la defensa respecto de los actos de la administración que la afecten. Por otro lado, sostuvo que el instrumento de amparo no es viable cuando se solicita el reconocimiento de una suma de dinero, puesto que no cabría el otorgamiento de privilegios distintos a los que en forma general y abstracta prevé el mismo

ordenamiento.

1. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA SÉPTIMA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. EXPEDIENTE T-2.707.266

Frente al expediente T- 2.707.266, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, mediante auto del 3 de noviembre de 2010, resolvió:

“PRIMERO. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, PONER EN CONOCIMIENTO de la señora Lilia Perdomo de Quiza, madre de la tutelante, el contenido de la solicitud de tutela y de los fallos de instancia, para que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, se pronuncie respecto de los hechos y pretensiones formulados por la demandante. Lilia Perdomo de Quiza puede ser ubicada en la calle 60 N° 1D -93, Barrio Balcones de la Rivera Norte de Neiva, Huila.

SEGUNDO. Por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional, PONER EN CONOCIMIENTO de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social - Acción Social, el contenido de la solicitud de tutela y de los fallos de instancia, para que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, se pronuncie respecto de los hechos y pretensiones formulados por la demandante.

TERCERO. ORDENAR a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social - Acción Social, que dentro del término de tres (3) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de esta providencia, informe a esta Corporación:

1. Quiénes se encuentran inscritos en el núcleo familiar de la señora Laidy Lizcano Perdomo.

2. De dónde fue desplazado el núcleo familiar de la accionante.

CUARTO. ORDENAR a la Oficina de Instrumentos Públicos del Municipio de San Vicente del

Caguán, Caqueta (Carrera 4ª N° 3-41) que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes contados a partir de la notificación de esta providencia, informe a esta Corporación si en ese municipio, la señora Laidy Lizcano Perdomo (C.C. 40.690.092) o su madre Lilia Perdomo de Quiza (C.C. 26.641.780) figuran como propietarias de algún predio o vivienda en su jurisdicción, y en caso afirmativo, anexe el certificado de libertad y tradición correspondiente.

QUINTO. COMISIONAR al Juzgado Único Promiscuo Municipal de San Vicente del Caguán (tel. 4644079), para que en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la recepción de la comunicación de la presente providencia, practique y allegue el resultado de una inspección judicial a los predios o viviendas ubicados en la Carrera 7A N° 5A - 95 y “El Puerto”, ubicados en el municipio de San Vicente del Caguán, con el fin de verificar quién los ocupa y en qué calidad.

SEXTO. SUSPENDER el término para fallar el asunto de la referencia, hasta tanto se practiquen las pruebas y valoren los informes solicitados.”

1. Mediante escrito fechado 23 de noviembre de 2010, la Secretaria General informó a este Despacho que el auto antes mencionado fue comunicado mediante Despacho Comisorio N° 20 y oficios OPTB-1106 a 1108 del 4 de noviembre de 2010, y durante dicho término no se recibió comunicación alguna.

1. Mediante escrito fechado 23 de noviembre de 2010, la Secretaria General envió a este Despacho oficio recibido en la Secretaria General de esta Corporación el día 26 de noviembre de 2010, firmado por la doctora Stella Victoria Peña Cuellar, Registradora Superintendencia de Notariado y Registro, que a la letra dice:

“Comedidamente me permito informarle que una vez verificada nuestra base de datos, las personas relacionadas mediante el oficio en referencia, no figuran en nuestros archivos como propietarias de ningún bien inmueble perteneciente a este Círculo Registral”

1. Mediante escrito fechado 25 de noviembre de 2010, el Juzgado Promiscuo Municipal San Vicente del Caguan Caquetá manifestó que realizada la diligencia de inspección judicial en el predio o vivienda ubicada en la Carrera (...) del Municipio de San Vicente del Caguán Caquetá, encontró lo siguiente:

“...dentro del Despacho Comisorio N° 20 procedente de la Honorable Corte Constitucional dentro de la Acción de Tutela T-2.707.266 instaurada por Laidy Lizcano Perdomo contra Fonvivienda, En tal virtud, la señora Juez Promiscuo Municipal de la localidad, en asocio de su secretaria, nos trasladamos al inmueble objeto de la diligencia. Una vez allí en el inmueble ubicado en la Carrera (...) el cual presente una placa con la dirección Carrera (...) pese a tener la ubicación antes referida, fuimos atendidos por el señor ROGELIO MUÑETON SALAZAR identificado con la cédula de ciudadanía número 96.350.584 del El Doncella Caquetá, quien ocupa el inmueble en compañía de su familia en calidad de arrendatario, manifiesta que la propietaria es la señora LILIA PERDOMO DEQUIZA, con quien tiene contrato verbal desde el primero de octubre del año dos mil nueve y para mayor ilustración allega copia del recibo del agua del inmueble, en donde aparece registrada una dirección distinta. Respecto del sector denominado “El Puerto” se halla poblado de diferentes establecimientos de comercio y vivienda por lo cual se procede a realizar el registro fotográfico el cual se anexa para mayor ilustración.”

1. Por medio de escrito de 26 de noviembre de 2010, la señora Lilia Perdomo de Quiza expresó lo siguiente:

“1. Soy adulta Mayor, cuento con setenta y cuatro (74) años de edad, con segundo grado (2º) de escolaridad; desplazada en dos (2) ocasiones por la violencia.

a. El primer desplazamiento, se sucedió, luego del Asesinato de tres (3) de mis hijos, en la localidad de San Vicente del Caguán.

1. En San Vicente del Caguán, poseía una (1) mejora Urbana, ubicada en el Casco Urbano; la

vivienda se encuentra ubicada cerca al Río Caguán, por dicho motivo, no se ha podido legalizar la escritura, debido a que se encuentra en Zona de Riesgo.

1. Igualmente en San Vicente del Caguán yo tenía una Caseta de donde derivábamos nuestro sustento diario, todo eso se perdió, con el ánimo de salvar nuestras vidas.

1. Salí desplazada, junto con mi hija, Laidy Lizcano Perdomo, siendo inscritas en el Sistema de información de población desplazada, con el código (...) de noviembre 7 del 2006, mi hija fue quien presentó la declaración exigida por el artículo 32 de la Ley 387 de 1997.

1. Llegamos a la ciudad de Neiva, pero no hemos recibido la atención necesaria que nos permita superar las graves condiciones de vulnerabilidad que soportamos luego del desplazamiento.

1. En el año 2007, mi hija presentó la postulación al Subsidio de Vivienda, sin embargo se nos excluyó de dicha convocatoria, aduciendo el Fondo Nacional de Vivienda, de que somos poseedores a Nivel Nacional de una propiedad.

2. En vista de la caótica situación que nos encontrábamos padeciendo, yo me regresé para San Vicente del Caguán, pretendiendo reiniciar nuevamente mi vida, ya que los problemas de salud que me aquejan: Diabetes e Hipertensión Alta, requerían de una regularidad y buena dieta alimenticia; situaciones que en Neiva no conseguí afianzar, por eso decidía retornar a San Vicente del Caguán, sin embargo, seguí siendo objeto de amenazas contra mi integridad y nuevamente debí salir desplazada, ahora por segunda vez, ante lo cual rendí la pertinente declaración, siendo incluida en el SIPOD, con el Código (...) de julio 29 de 2008.

1. Durante estos años Fonvivienda, rechazó la postulación que mi hija, hiciera ante dicha Institución, vulnerando el derecho a la vivienda, para las personas en situación de desplazamiento. Nuestra exigua y nula formación académica no nos permitió acertar a presentar los recursos de reposición para desvirtuar los hechos de rechazó, sin embargo, los motivos alegados por el Fondo Nacional de Vivienda, para negarnos el acceso a una vivienda y reubicarnos en un sitio alejado de acciones de violencia, perpetúan y tornan incierto nuestro derecho a gozar de soluciones definitivas de restablecimiento socio-económico.”

1. EXPEDIENTES T-2.759.386, T-2.779.733, T-2.827.078, T-2.833.357, T-2.838.689 y T-2.953.920

Con el objetivo de esclarecer dudas en algunos de los expedientes acumulados de la referencia, mediante Auto fechado el 8 de febrero de 2011, el Magistrado Sustanciador ordenó decretar varias pruebas, dentro de la cuales se recibieron las siguientes respuestas conforme con lo solicitado frente a cada caso particular.

8.3. Entidades vinculadas e informes solicitados

8.3.1 En el expediente. T-2.759.386, se ordenó vincular a Confamiliar Huila y a FONVIVIENDA para que expresaran lo correspondiente frente a la solicitud de tutela de la señora Amparo Bustamante.

1. En igual sentido se solicitó a FONVIVIENDA que respecto de los accionantes Amparo Bustamante, Bárbara Rojas, José Edilberto Toro Rivera, Heraclio Hormiga Ordoñez y Rosa Ana Vargas Trujillo, informara si se encontraban actualmente postulados para acceder al subsidio familiar de vivienda y que, en caso afirmativo, indicara los detalles del proceso, particularmente en qué etapa se encontraban.

Asimismo, a dicha entidad se le ordenó que informara “qué exigencias hacen las cajas de compensación a través de las cuales se realizan los trámites para la asignación de los subsidios de vivienda, en cuanto al acompañamiento y asesoría a la población desplazada”.

1. En respuesta, FONVIVIENDA manifestó lo siguiente:

Frente a la señora Bustamante, adujo que se había postulado ante Confamiliar-Huila, para ser beneficiada del subsidio de vivienda que otorga FONVIVIENDA, pero la solicitud fue rechazada mediante Resolución 510 de 2007. Adicionalmente, indicó que la accionante impugnó tal acto, pero éste fue confirmado mediante Resolución 65 de 2008, negando el recurso por no contar el escrito con presentación personal.

Por otro lado, expuso los pasos contenidos en el proceso de postulación para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar, a saber:

“- Apertura de Convocatoria: Es el momento autorizado por el Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, en el que se fijan las fechas en las que se puede realizar la postulación al subsidio familiar de vivienda en la bolsa especial para población en situación de desplazamiento.

* Postulación: Es el proceso mediante el cual el hogar, efectúa solicitud ante la Caja de Compensación Familiar, con el objeto de acceder a un subsidio familiar de vivienda en cualquiera de las modalidades definidas por la ley.

*

* Requisitos de Postulación: Los requisitos de postulación a la bolsa especial para población en situación de desplazamiento son:

*

1. Estar en situación de desplazamiento forzado por la violencia en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997, es decir haber sido forzado a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales (...).

2. Estar inscrito en el Registro Único de Población Desplazada, que administra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social-.

* Modalidades de postulación: Existen cuatro modalidades de postulación al subsidio familiar de vivienda, éstas son: 1. Adquisición de Vivienda Nueva o Usada; 2. Construcción en sitio propio; 3. Mejoramiento de vivienda; 4. Arrendamiento de Vivienda.

* Causales de rechazo de la postulación: Por disposición del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, y teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 3 de 1991, la postulación al subsidio familiar de vivienda puede ser rechazada en cualquier momento ante la existencia de alguna de las siguientes razones, ocurridas después de la fecha de desplazamiento”.

1. Que alguno de los miembros del hogar hubiere adquirido una vivienda del Instituto de Crédito Territorial o construido una solución habitacional con aplicación de créditos de tal entidad.

2. Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio se renuncia a la utilización. Lo anterior cobija los subsidios otorgados por Fonvivienda, el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana, INURBE – hoy en liquidación-, la Caja Agraria –hoy en liquidación-, el Banco Agrario, FOCAFE y las Cajas de Compensación Familiar y por el FOREC –hoy en liquidación-.

3. 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.

4. En el caso de mejoramiento de vivienda, cuando la vivienda se localice en desarrollos ilegales, o cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario del terreno que se pretende construir.

5. Quienes hubieren presentado información que no corresponda a la verdad en cualquiera de los procesos de acceso al subsidio.

6. Quien no se encuentre inscrito en el Registro Único de Población Desplazada.

* Calificación de hogares: Luego de efectuada la postulación, y de verificar que no se han encontrado causales de rechazo, ésta se califica positivamente a través de un puntaje que integra las condiciones de postulación del hogar, y lo ubican dentro de la escala de puntaje de calificación se determina teniendo en cuenta los siguientes aspectos: Tipo de solución de vivienda a la que desea acceder, número de miembros de hogar, vulneración étnica (indígena-afrocolombiano), condición de mujer jefe de hogar, tiempo de desplazamiento y vinculación a un plan de acción zonal.

*

* Asignación y solución habitacional: Finalmente, estando el hogar en estado calificado, es parte de los procesos de asignación del subsidio de vivienda, que se realizan de manera constante por el Fondo Nacional de Vivienda. Luego de expedida la Resolución de Asignación se genera una Carta de Asignación, que es el documento oficial que deberá utilizar el hogar para el cobro y aplicación del subsidio en una solución de vivienda”

Por otro lado, manifestó que dentro del proceso de asignación de la convocatoria “Desplazados 2007”, al proferirse la Resolución No. 752 de 2010, que contiene la lista de rechazados o cruzados, se estableció que los hogares después de ser notificados personalmente, tienen la posibilidad de interponer los recursos de reposición conforme con el artículo 45 del C.C.A; por lo tanto, consideró inapropiado que los hogares que incurrieron en una causal de rechazo acudan a la acción de tutela aun cuando cuentan con otro medio de defensa.

8.3.3. Para el expediente T-2.838.689, se ordenó que se oficiara a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Neiva para que informara qué propiedades están registradas a nombre de la señor Rosa Ana Vargas Trujillo y el señor Saúl González Arciniegas.

En respuesta, se recibió el oficio DR-0806 remitido por la Superintendencia de Notariado y Registro, en el cual se informa que “revisados por el funcionario encargado de la búsqueda los índices (sic) de propietarios que funciona en esta oficina desde el 3 de febrero de 1975 hasta la fecha, no se encontró en nuestra base de datos el señor (a) (s) Rosa Ana María Trujillo C.C. 55.158.432 y Saúl González Arciniegas”.

Igualmente, dentro del mismo expediente, se ordenó comisionar al Juzgado Cuarto Penal del

Circuito de Neiva con Funciones de Conocimiento, para que practicara una diligencia de interrogatorio a la señora Rosa Ana Vargas Trujillo y particularmente se le preguntara:

“a) ¿Conoce usted al señor Saúl González Arciniégas?

b) de ser afirmativo, ¿qué clase de hechos o qué situación de parentesco la relacionan con él?

c) De ser negativo, ¿por qué cree que el Fondo Nacional de Vivienda en el escrito de contestación de tutela afirma que usted pertenece al núcleo familiar de dicha persona?”

En respuesta, el juez comisionado que practicó la diligencia ordenada informó que se recibió la siguiente declaración de la señora Rosa Ana Vargas Trujillo:

“(…) El señor juez le recibió juramento de rigor y previas las formalidades legales, por cuya gravedad prometió decir la verdad en lo que va a declarar y sobre sus notas civiles personales DIJO: Son mis nombres y apellidos como quedaron dichos y escritos anteriormente, natural de Neiva, de estado civil casada, de profesión hogar, alfabeta, y sin generales de Ley. PREGUNTADO: Manifiéstele al Despacho si conoce usted al señor SAUL GONZÁLEZ ARCINIEGAS. CONTESTÓ: “sí señor”. PREGUNTADO: De ser afirmativo (sic) ¿Qué clase de hechos o qué situación de parentesco la relacionan con él?. CONTESTÓ: “Él es mi esposo”. PREGUNTADO. Desea Agregar (sic) algo más a esta diligencia? CONTESTÓ: “yo lo que quiero es saber si me van a dar el Subsidio de Vivienda”. No siendo otro el objeto de la presente diligencia se termina y firma por quienes en ella intervinieron”.

1. Instituciones invitadas a intervenir en el presente proceso

En el mismo auto calendado el 8 de febrero de 2011, el Magistrado Sustanciador consideró necesario oficiar algunas instituciones y universidades con el fin de que emitieran un concepto técnico acerca de las circunstancias que rodean los casos bajo estudio.

Para el efecto, se recibieron los siguientes escritos:

1. Procuraduría General de la Nación

El Procurador General de la Nación solicitó la protección de los derechos fundamentales a una vivienda digna y al debido proceso de los accionantes.

En primer lugar, señaló que la jurisprudencia de la Corte Constitucional en materia de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, particularmente en la sentencia T-025 de 2004, reconoció la gravedad de éste fenómeno a un nivel estructural, declarando así el estado de cosas inconstitucional frente a tal situación. Por ello, afirmó que la protección a la población desplazada debe ser preponderante y eficaz por parte de las autoridades.

En cuanto los casos particulares, señaló que es una oportunidad para que la Corte Constitucional profiera una sentencia de unificación, dada la reiterada vulneración del derecho a la vivienda digna y no solo sobre estos casos, sino por los antecedentes señalados en sentencias como la T-742 de 2009 o la T-044-10, donde se resolvieron situaciones similares.

1. Universidad Del Rosario

En relación con los deberes del Estado frente a la situación de vulnerabilidad de la población desplazada, los resume de la siguiente forma:

“i) el deber de reubicación de la población en estado de desplazamiento ; ii) el deber de proporcionar ayuda humanitaria de emergencia y demás prestaciones sociales y asistenciales necesarias para garantizar el derecho a la vida en condiciones dignas; iii) el deber de proveer asesoría integral a todos los miembros de la población para acceder a recursos y programas dirigidos especialmente a proteger esta población; iv) el deber de brindar soluciones de vivienda temporales que permitan sobrellevar la situación de desplazamiento en lugares fuera de peligro; y v) el deber de proveer y facilitar el acceso a programas productivos y soluciones de vivienda de manera permanente (...)”

Con fundamento en lo anterior, afirmó que es el Estado quien debe asesorar y tramitar todas las solicitudes de subsidio de vivienda, inclusive en aquellos casos en los que el actor cuenta

con otra propiedad frente a la cual no tiene acceso material, situación en la cual es necesario que se examine cada situación por separado y se establezcan las posibilidades reales para que se pueda obtener físicamente un vivienda.

8.4.3. COHRE –Centre On Housing Rights and Eviction7-

El COHRE, “como organización dedicada a la protección contra los desalojos forzosos”, destacando principalmente la situación de desplazamiento forzado que actualmente vive nuestro país, afirmó haber trabajado extensamente en casos similares como los que estudia la Sala.

En el marco de políticas públicas en materia de solución de vivienda para población desplazada, sostuvo que para resolver los expedientes bajo estudio no era suficiente “con negar la tutela del derecho a la vivienda digna tras verificar el cumplimiento de las funciones institucionales por parte de las autoridades demandadas, pese a que se constata la vulneración del derecho fundamental a la vivienda”; sino que el juez constitucional debe aplicar los instrumentos jurídicos necesarios para garantizar el goce efectivo a la vivienda digna, como la excepción de inconstitucionalidad para inaplicar la normativa correspondiente y conceder el subsidio de vivienda. En este punto, resaltó que la Corte Constitucional debería instar al gobierno nacional para que defina una nueva y genuina política de vivienda para la población desplazada, en los términos establecidos en el Auto 008 de 2009.

En atención a lo anterior, realizó una extensa exposición acerca de la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales y la forma cómo la Corte Constitucional, en su rol interpretativo de los mismos, ha protegido el derecho a la vivienda digna, especialmente los casos en los que la jurisprudencia se ha centrado en una población tan vulnerable como la desplazada por la violencia.

Luego, describió la normativa colombiana en torno al acceso a la vivienda digna por parte de la población desplazada, señalando puntualmente las características de cada norma y su finalidad.

Finalmente, advirtió las falencias que en materia de vivienda digna adolece la política pública implementada por el gobierno en ese sentido, de lo cual concluyó que “los desplazados no cuentan con recursos suficientes para cubrir la financiación no subsidiada del

Estado, siendo esta la razón por la cual la ejecución de los subsidios adjudicados es muy baja”.

9. CONSIDERACIONES

9.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

1. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme con los hechos descritos de cada uno de los casos, la Sala observa que existe un problema jurídico común, este es si las causales de rechazo señaladas en tales actos administrativos constituyen o no una vulneración del derecho a la vivienda digna de los tutelantes. Sin embargo la Sala estima que algunos casos presentan variantes adicionales que deben ser estudiadas con especial cautela, como por ejemplo, las situaciones en las que se presentaron errores en el diligenciamiento del formulario de postulación para el subsidio de vivienda o en los que el rechazo se produjo en razón a que la persona no estaba inscrita en el RUPD.

9.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA

9.3.1. Naturaleza Jurídica

De conformidad con el Estado Social de Derecho como modelo adoptado por la Constitución de 1991, su parte dogmática establece una carta de derechos que el Estado debe garantizar. Entre ellos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales abarcan prerrogativas que progresivamente deben tener la oportunidad de gozar y ejercer todos los ciudadanos colombianos. En efecto, la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, pero dado su carácter principalmente prestacional, en principio no pueden ser garantizados

de forma inmediata, sino que requieren de un desarrollo progresivo.

Por estas razones, el derecho a una vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución no fue inicialmente tratado por la jurisprudencia como un derecho fundamental que pudiera ser exigido a través de la acción de tutela, por encontrarse dentro de los denominados derechos de segunda generación –económicos, sociales y culturales– que se caracterizan principalmente por su contenido prestacional. Además, se señalaba que dicho derecho requiere de un desarrollo legal previo que garantice su eficacia. Esta postura fue adoptada en algunos de los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional, como en la sentencia T495 de 19958, en la cual manifestó lo siguiente:

“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”⁹

En igual sentido, la sentencia T-258 de 199710 reafirmó el carácter asistencial que la jurisprudencia le venía otorgando al derecho a la vivienda digna:

“La Constitución señaló el derecho que tienen toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que determinarán la efectiva materialización de tal derecho”.

Sin embargo, la posición de la Corte no ha sido unívoca en torno al tema de la naturaleza

jurídica del derecho a la vivienda digna y ha ido cambiando con el paso del tiempo. De este modo, la jurisprudencia ha distinguido algunas situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo fundamental, sea por transmutación, por su conexidad con un derecho respecto del cual no existe discusión sobre su naturaleza fundamental¹¹ o por la afectación del mínimo vital¹², casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela.

En el caso de la transmutación, la Corte Constitucional en la Sentencia T-304-1998¹³ explicó que dado el carácter programático de los derechos económicos, sociales y culturales, éstos “tienden a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose, entonces, lo asistencial en una realidad concreta en favor de un sujeto específico”.

Respecto de la exigibilidad de esta clase de derechos prestacionales a través del criterio de conexidad, ésta Corporación ha indicado en el caso del derecho a la vivienda digna que “en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales. La efectividad de la tutela respecto a la petición de una persona para que su vivienda sea digna dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto.”¹⁴

En cuanto a la protección fundada en la hipótesis de la vulneración del mínimo vital del accionante, ésta va dirigida a que el juez de tutela pueda proteger el derecho a la vivienda digna, “cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiere el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental”¹⁵

Ahora bien, más recientemente dentro de la amplia jurisprudencia constitucional se puede encontrar un criterio más por el cual la protección de los derechos económicos, sociales y culturales resulta exigible a través de un mecanismo como la acción de tutela. Se trata de la concepción de derechos fundamentales en forma autónoma. En este sentido, la Corte ha afirmado que el carácter programático de dichos derechos y su necesaria dependencia de una erogación presupuestaria no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental “Al

respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica”.¹⁶

En este orden de ideas, no puede asumirse que por el hecho de estar frente a la exigencia de un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente.

Así, a pesar de que en un comienzo la jurisprudencia no fue unánime

respecto a la naturaleza del derecho a la salud, razón por la cual se

valió de caminos argumentativos como el de la conexidad y el de la

transmutación en derecho fundamental en los casos de sujetos de

especial protección constitucional, hoy la Corte acepta la naturaleza

fundamental autónoma del derecho a la salud, atendiendo, entre otros

factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido

definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una

garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales.

En el desarrollo jurisprudencial de la tesis del carácter fundamental

autónomo del derecho a la salud, la Corte ha descartado el argumento

de que su contenido principalmente prestacional y de desarrollo

progresivo impida su reconocimiento como fundamental. Como bien lo ha precisado esta

Corporación en numerosos fallos, todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional y progresiva –incluso los tradicionales derechos civiles y políticos– sin que ello tenga incidencia sobre su naturaleza constitucional¹⁷.

9.3.2. Alcance y contenido del derecho a la vivienda digna

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida¹⁸. Igualmente, 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.

Conforme con lo indicado por la Observación General No. 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹⁹, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), es necesario lo siguiente:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su

párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”

Igualmente, esta Corporación, con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fijó los requisitos para que una vivienda digna sea considerada como tal. Al respecto, la Sentencia T-585 de 27 de julio de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, expresó que:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 de 8 de julio de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt

Chaljub, se destacaron como importantes los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

“a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.”²⁰ (Negrillas fuera del texto original)

b) En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) tienen la obligación de adoptar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”, de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto.”

Del contenido de las referidas sentencias se desprende que el derecho a la vivienda digna está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y que de conformidad con la Observación General No 4 antes citada, debe procurarse que la materialización del derecho no adolezca de a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

1. El derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada por la violencia y su protección a través de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia de esta Corporación ha perfilado una consolidada línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. Es por ello que en reiterados fallos, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento han sido objeto de especial protección debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales.

Fue precisamente por esta constante y masiva vulneración de derechos fundamentales que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004²¹, declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, fallo en el que igualmente explicó las razones por las cuales éste fenómeno social debía ser tratado como un problema estructural por parte de las autoridades encargadas de brindar la asistencia necesaria a esta parte de la población:

“(...) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas -en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”²² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²³, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²⁴ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”²⁵. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”²⁶, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

Como se indicó, la caracterización de las personas en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional abarca igualmente la obligación de que a través de mecanismos de protección constitucional como la acción de tutela, se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, es con base en dicho criterio que el juez de tutela debe observar los casos en que se perciba y constate la amenaza sobre algún derecho radicado en cabeza de ellos.

De lo expuesto, es claro que la acción de tutela es procedente como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, lo cual, a su vez, visto desde el punto de vista de la naturaleza y alcance de los derechos

económicos, sociales y culturales, en especial, la vivienda digna, contiene un matiz particular, en tanto la población desplazada ha sufrido un evidente desarraigo. Por lo tanto, es válido concluir que el amparo resulta necesario cuando se ejerce con el objetivo de proteger el derecho a una vivienda digna de dicha población.

Al respecto, en la sentencia T-177 de 201027, se afirmó lo siguiente:

“En el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna goza de un estatus especial, toda vez que la Corte ha entendido que esta se encuentra en condiciones extremas de vulnerabilidad. En efecto, las personas en condición de desplazamiento han tenido que abandonar sus lugares de origen de manera forzada y, una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas adecuadas. Luego, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a una solución habitacional que contribuya a la superación del desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para las personas en condición de desplazamiento una amenaza seria y directa contra su vida en condiciones dignas y por ello, merece una especial protección.”

Entonces, si bien se ha aceptado por vía jurisprudencial la protección del derecho a la vivienda digna en forma autónoma y directa a través de la acción de tutela, no debe olvidarse que en desarrollo de las disposiciones constitucionales, las políticas en materia habitacional se deben ir implementando de manera progresiva. En este sentido, al observar las especiales condiciones de la población desplazada, en tanto se encuentran expuestos a un mayor número de factores exógenos que incrementan su grado de vulnerabilidad, el Gobierno Nacional ha implementado progresivamente programas de carácter asistencial como los subsidios de vivienda de interés social, dirigidos especialmente a la población desplazada.

Estos programas que tienen como objetivo la provisión de vivienda en condiciones dignas a la población desplazada, son reforzados como respuesta a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la ya citada sentencia T-025 de 2004, en la cual declaró el estado de cosas inconstitucional en esta materia. Así, el Estado radicó en manos de varias entidades el desarrollo de esta labor, como por ejemplo en FONVIVIENDA, la cual, por medio de convocatorias abiertas dirigidas a la población desplazada, oferta subsidios de vivienda, que

mediante un proceso de selección y depuración, son posteriormente otorgados a quienes cumplan con el lleno de los requisitos.

Dentro de dicho proceso de asignación es que se han presentado la mayor cantidad de inconvenientes que han dado lugar a las acciones de tutela que la Corte Constitucional ha resuelto en casos similares a los que se revisan en el presente fallo.

Así por ejemplo, en la sentencia T-742 de 200928, la Sala Segunda de Revisión estudió el caso de una familia desplazada que una vez se postuló a la convocatoria abierta por FONVIVIENDA en el año 2007, su solicitud fue rechazada en razón a que “el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional”. En esa ocasión, la respectiva Sala determinó que las normas aplicables en los casos donde se encuentra en debate la protección constitucional de los derechos de las personas desplazadas, deben interpretarse teniendo en cuenta su especial condición. Así, a juicio de esa Sala, la forma en que FONVIVIENDA negó la postulación del tutelante “desconoce plenamente la obligación de dar una interpretación favorable a las normas aplicables a la población desplazada, teniendo en cuenta el marco normativo que consagra su especial protección y, sobre todo, contemplando las condiciones especiales de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada en su conjunto”²⁹

En otra oportunidad, en la sentencia T-873 de 201030, la Corte abordó la situación de una persona desplazada que, al igual que en los casos bajo estudio, por intermedio de la respectiva Caja de Compensación Familiar de su localidad se postuló al subsidio de vivienda que otorga FONVIVIENDA. Allí, el rechazo se basó en que el actor había sido beneficiario de una entidad diferente a la que se postuló. La Corte en esa oportunidad esbozó el contenido del derecho a la vivienda digna, dentro del cual, la adquisición del subsidio se encuentra incluido, tras lo cual concluyó que las autoridades públicas deben interpretar las reglas aplicables a la materia de manera favorable en razón a que la población en situación de desplazamiento es sujeto de especial protección constitucional.

Del mismo modo, en la sentencia T-922 de 201031, la Corte estudió una situación similar a las anteriores, donde el accionante, una persona desplazada por la violencia y debidamente inscrita en el RUPD, elevó su solicitud a FONVIVIENDA, pero entidad la rechazó argumentando que él contaba con otro bien inmueble, es decir, en el que habitaba antes de

sufrir el desplazamiento en el departamento de Caquetá. Esta Corporación, luego de analizar la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, en especial la vivienda digna, llegó a la conclusión de que la situación de debilidad manifiesta del actor hace que la entidad demandada tenga una mayor consideración y sensibilidad frente a la petición del subsidio de quién se postula, por lo tanto, procedió a revocar el fallo y a conceder el amparo.

Finalmente, en la sentencia T-737 de 201032, donde se estudiaron cuatro casos similares a los que ahora se revisan, la Corte determinó que en situaciones donde estén involucrados los derechos fundamentales de la población desplazada, debe realizarse una interpretación favorable de las normas. Así, en uno de los expedientes allí estudiados, la respectiva Sala de Revisión determinó que el motivo de rechazo esgrimido por FONVIVIENDA no tenía sustento constitucional, este es, que la accionante figuraba con otra propiedad en el lugar de origen; en donde la Corporación afirmó que si bien existía una propiedad o posesión formal, el hecho de no poder gozar y disfrutar de ella es como no tenerla. No obstante, también se indicó que la protección del derecho no conducía inmediatamente a la asignación del subsidio familiar, sino que genera la inclusión inmediata en el listado de aspirantes “calificados” para acceder al mismo.

En este sentido, cabe concluir que la acción de tutela como mecanismo de protección judicial es procedente para proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada y, aún más, cuando se trata de programas destinados a lograr que obtengan un subsidio para acceder materialmente a una vivienda de óptimas calidades donde puedan desarrollar su proyecto de vida, lejos de las adversidades y el entorno hostil que los obligó a desplazarse.

1. Marco legal del derecho a la vivienda digna de la población desplazada

9.3.4.1. Obligaciones del Estado

Las responsabilidades de las autoridades públicas frente a la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada, se encuentran establecidas en diversas normas que el gobierno y el Congreso han venido expidiendo con el fin de mitigar las falencias presentadas en torno a esta política. La sentencia T-585 de 200633 describió integralmente el marco

normativo, clasificando cada uno de los deberes del Estado respecto de la protección para éste grupo poblacional:

El primero de ellos consiste en proporcionar auxilio y alojamiento en forma transitoria. En este sentido, a partir de la expedición de la Ley 387 de 1997 se consagraron los principios rectores de los desplazamientos internos, así como las pautas necesarias para brindar la ayuda humanitaria, la cual debe entregarse dentro de los primeros meses posteriores al desplazamiento, incluyendo también el otorgamiento de un alojamiento o albergue transitorio en condiciones dignas.

Posteriormente, en desarrollo de la Ley 387 de 1997, el gobierno nacional expidió el Decreto 250 de 2005, por medio del cual se adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y su estrategia de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, previó “(i) el otorgamiento de albergue temporal a las personas y hogares desplazados que se encuentran en urgencia extrema, mientras se estudia su registro en el RUPD; y (ii) dentro de las actividades de atención a individuos y hogares con necesidad de alojamiento transitorio que, luego de recibir la atención humanitaria de emergencia, continúan en situación de vulnerabilidad, la concesión de un auxilio temporal”.³⁴

Otra obligación del Estado consiste en “otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”³⁵. En este aspecto, el art. 1º del Decreto 951 de 2001 señala las características del subsidio de vivienda, como que es un aporte en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el fin de facilitar su acceso a una vivienda de interés social.

Las formas de implementación y destinación de los subsidios para vivienda rural se encuentran estipulados en el art. 2º del Decreto 2675 de 2005, el cual señala las modalidades de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición. En el caso de vivienda urbana, “el art. 9 del Decreto 951 de 2001 establece que en el caso de la población desplazada por la violencia el subsidio de vivienda puede destinarse a la adquisición de vivienda usada, siempre y cuando ésta no es encuentre ubicada en zonas de riesgo ni en áreas no legalizadas del respectivo municipio y, por otra parte, el vendedor acredite la titularidad del inmueble en los términos que en la norma se precisan”³⁶

Una tercera responsabilidad de la administración consiste en “promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar”. Al respecto, las fases de intervención y líneas estratégicas adoptadas por el Decreto 250 de 2005, presentaron cuatro grandes áreas de trabajo con un enfoque de política social, dentro de las cuales se encuentra el componente de “hábitat”, que a su vez está dirigido a encontrar una solución de vivienda para la población desplazada. Allí, se planteó la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, de las cuales se destacan como primordiales (i) que el lugar a ocupar se encuentre en condiciones sanitarias dignas, (ii) con acceso a servicios públicos, (iii) calidad de estructura adecuada y, (iv) seguridad de la tenencia de la solución obtenida.

Igualmente, plantea que de acuerdo a la vulnerabilidad de cada familia desplazada es que deben realizarse los procesos de implementación de vivienda, de los cuales están encargadas las entidades del SNAIPD -el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; el Ministerio de Agricultura y el DAPS con participación de las autoridades locales y de los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada-.

Por último, la sentencia en comento desarrolla dos últimas obligaciones. Por un lado, la de “promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia”, de lo cual se encarga FONVIVIENDA conforme al art. 19 de la Ley 387 de 1997, donde se le encomienda desarrollar “programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada”. Por otro lado, la de “promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población”; de acuerdo al artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, las entidades autorizadas para promover dichos créditos son: “las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión, los fondos de empleados, las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan crédito y microcrédito y que hayan sido habilitadas para acceder a cupos de redescuento ante FINDETER”.

1. Régimen jurídico para la postulación de la población desplazada al subsidio de vivienda familiar ante el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-

Antes de entrar a describir y analizar el proceso mediante el cual FONVIVIENDA asigna los subsidios, es necesario dejar claro en forma breve el antecedente legal que da origen a tal

entidad y las normas que en forma general rigen la materia.

Concretamente, la Ley 3 de 1991 estableció el marco general del subsidio de vivienda familiar de interés social, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos 951 de 2001 y 975 de 2004, siendo esta última norma derogada por el Decreto 2190 de 2009, en la cual se establecen las disposiciones y reglas para la asignación, calificación y rechazo de postulaciones al subsidio de vivienda familiar.

En el año 2002, mediante la Ley 790 del mismo año, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que adelantara el programa de renovación de la Administración Pública, por lo que expidió el Decreto 555 de 2003, a través del cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.³⁷ La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Igualmente, dentro de las múltiples funciones que le fueron señaladas en el Decreto 555 de 2003, se encuentran la de asignación de los subsidios de vivienda de interés social bajo distintas modalidades y la atención continua de la postulación de los hogares que desean acceder al subsidio de vivienda, ya sea a través de contratos de gestión u otros mecanismos.

Las funciones y objetivos encomendados por ley a FONVIVIENDA tuvieron posterior desarrollo legal, dentro del cual se estableció la forma en que debían darse los procesos de postulación, calificación y posterior asignación de los subsidios de vivienda de interés social. De este modo, la herramienta utilizada para la implementación de la política social en materia de vivienda familiar fue reglamentada mediante el ya mencionado Decreto 2190 de 2009, que pese a que derogó el que anteriormente regulaba la materia, es decir, el Decreto 975 de 2004, conservó la misma estructura en el procedimiento. Así, por ejemplo, señala las mismas modalidades de adquisición de vivienda (nueva, adquirida, construida en sitio propio, etc). Por lo tanto, el régimen actual concentrado en el Decreto 2190 de 2009, es al que se hará

referencia en adelante.

Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postuló para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: (i) adquisición de vivienda nueva³⁸, (ii) adquisición de vivienda usada³⁹, (iii) construcción en sitio propio⁴⁰, (iv) mejoramiento de vivienda⁴¹ y, (v) mejoramiento para vivienda saludable⁴².

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

De conformidad con lo anterior y las normas establecidas en el Decreto 2190 de 2010, las Cajas de Compensación deben desarrollar por su cuenta los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), pre-validación, apoyo a las actividades de asignación a cargo de FONVIVIENDA, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el subsidio familiar de vivienda.

Dentro de las obligaciones establecidas en el contrato de encargo de gestión, las Cajas de Compensación deben preparar la información que luego es entregada a los aspirantes al subsidio de vivienda, la cual debe incluir los requisitos y procedimientos de acceso al mismo. Una vez recibida la información, ésta debe ser revisada por cada una de las cajas, garantizando que se hayan presentado todos los documentos requeridos, actividad que estará precedida por la oportuna orientación y aclaración a cada uno de los postulantes para el cumplimiento de los requisitos.

Una vez recopilada la información por parte de las Cajas de Compensación, aquella debe ser remitida a FONVIVIENDA, quien se encargará de revisarla para posteriormente expedir el correspondiente acto administrativo señalando quiénes lograron ser calificados para la asignación del subsidio y quienes fueron rechazados.

10. SOLUCIÓN DE LOS CASOS CONCRETOS

10.1. METODOLOGÍA

Teniendo en cuenta el número de expedientes que se proceden a estudiar, para efectos prácticos, la Sala considera necesario establecer una metodología que garantice el total entendimiento de cada uno de ellos y la forma en que serán resueltos.

Por esto, en primer lugar, la Sala procederá a analizar si en los casos bajo estudio es procedente la acción de tutela como mecanismo de protección judicial, dado que al ser un acto administrativo el que negó la asignación de los subsidios, no resulta forzoso concluir que la vía idónea sería solicitar su nulidad ante los jueces administrativos.

En segundo lugar, la Sala estudiará un primer grupo de casos que son los que comparten la siguiente causal de rechazo aducida por FONVIVIENDA, esta es, que dentro de la comprobación de los requisitos, les fue encontrado a los tutelantes o a un integrante del núcleo familiar un bien inmueble a su nombre. Allí, se expondrán los argumentos que servirán de fórmula de solución a cada caso y el sentido del fallo.

En tercer lugar, se resolverán en forma separada los casos de quienes fueron rechazados por (i) no encontrarse inscritos en el RUPD, (ii) haber sido beneficiarios de un subsidio o programa de vivienda de una entidad distinta a FONVIVIENDA y (iii) no diligenciar en forma adecuada el formulario de postulación al subsidio de vivienda familiar.

10.2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

Para la Sala es claro que conforme con la jurisprudencia expuesta con anterioridad, la acción de tutela procede en casos donde los sujetos que solicitan el amparo son personas puestas en situación de desplazamiento debido a sus condiciones de vulnerabilidad e indefensión.

En este sentido, teniendo en cuenta que todos los accionantes que solicitaron el amparo frente a la posible vulneración de su derecho a la vivienda digna por parte de FONVIVIENDA son desplazados, la Sala encuentra que cada uno de ellos está legitimado para poder interponer la acción de tutela en aras de proteger sus derechos fundamentales constitucionales.

Ahora bien, previamente se resaltó que fue en un acto administrativo el que se ataca mediante tutela, por lo cual, era fácil concluir que el mecanismo idóneo para controvertirlo es la acción de nulidad ante los jueces administrativos. Sin embargo, la difícil situación de la población desplazada por la violencia, al tener que establecerse en sitios diferentes a los de origen, hacen que su vulnerabilidad sea aún mayor, requiriendo así una protección inmediata por parte de las autoridades tanto administrativas como judiciales, siendo la acción de tutela el único mecanismo idóneo para amparar en forma eficiente los derechos fundamentales de éste grupo poblacional. Es así, que a pesar de existir un mecanismo alternativo, aquél no está revestido de las especiales características con que cuenta la acción de tutela, puesto que en la vía ordinaria, la demora en el proceso haría aún más grave la situación de los tutelantes.

1. Casos en los cuales la causal de rechazo del subsidio de vivienda fue que el hogar contaba con uno o más predios a nivel nacional. (T-2.759.386, T-2.838.689, T-2.707.266 y T-2.953.920)

Tal como se indicó con anterioridad, este grupo de casos comparten un mismo problema respecto de la postulación que cada tutelante hizo ante FONVIVIENDA, con el fin de acceder al subsidio de vivienda familiar, esto es, todos fueron rechazados porque dicha entidad, al recibir la información recolectada por las respectivas cajas de compensación, corroboró que los demandantes o miembros de su núcleo familiar cuentan con una o más propiedades a nivel nacional.

Todos los accionantes coinciden en que los predios por los cuales fueron rechazados, son los que abandonaron en el lugar origen del desplazamiento.

La Sala estima necesario hacer una breve reseña de los antecedentes de la convocatoria a la cual se postularon la mayoría de los ahora accionantes.

En los casos bajo estudio, la primera convocatoria de FONVIVIENDA para la asignación de subsidios de vivienda de interés social para hogares en situación de vulnerabilidad por desplazamiento se llevó a cabo en el año 2007. Allí, los postulantes debían cumplir con el lleno de los requisitos para poder acceder al subsidio. En razón a ello, se dio lugar a la

posterior asignación mediante la Resolución No. 510 del 20 de diciembre 2007, en la que se comunicaba tanto la situación de quienes habían quedado calificados como la de quienes habían sido rechazados por haber incurrido en una causal que, conforme con el artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, los imposibilitaba para solicitar la ayuda.

Las familias que fueron rechazadas en este primer proceso, tuvieron la oportunidad de impugnar tal decisión, tras lo cual se expidió la Resolución No. 65 de 2008, en donde se ratificaba el estado de rechazo de algunos postulantes y la calificación de otros.

Dentro de esta convocatoria se llevó a cabo un segundo proceso de asignación de subsidios, en el cual, además de las personas que obtuvieron el estado de “calificado” en el primero proceso, también se tuvieron en cuenta a quienes fueron rechazados. En esta dinámica, FONVIVIENDA expidió la Resolución No. 602 de 2008, en la que nuevamente se relacionaba el nombre de las personas que lograron acceder al subsidio y de los que no.

En diciembre de 2009, tuvo lugar un tercer proceso de asignación dentro de la misma convocatoria. FONVIVIENDA nuevamente procesó la información de todas las familias desplazadas que se postularon en el año 2007, por lo tanto, se estudió la solicitud tanto de los que se encontraban en estado “calificado”, como los que no. Con ocasión de este tercero y último proceso de asignación, FONVIVIENDA expidió la Resolución No. 904 del 17 de diciembre de 2009, en la cual, una vez más se relacionaba el listado de las familias que lograron cumplir con el lleno de los requisitos y de las que fueron rechazadas.

Actualmente, y de acuerdo al informe solicitado por esta Corporación a FONVIVIENDA sobre el estado actual de los procesos de asignación, dicha entidad manifestó en escrito allegado el 21 de febrero de 2011, que “En la actualidad no hay fecha de convocatoria”, es decir, que desde el 2007 hasta el 2011, tan sólo se ha abierto una sola convocatoria, dentro de la cual se desarrollaron los procesos de asignación previamente descritos.

1. La vulneración del derecho a la vivienda digna

Ha señalado la jurisprudencia que al momento de interpretar las normas concernientes a la población desplazada, debe tenerse en cuenta su especial condición, y los principios

establecidos en las normas que regulan los programas de atención.⁴³

Con base en lo anterior, la Sala encuentra que en los casos referidos, FONVIVIENDA, al momento de interpretar las normas establecidas en el Decreto 2190 de 200944, particularmente el literal d) del artículo 34, donde se dice que “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”, no tuvo en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta de la población desplazada, grupo al cual pertenecen los accionantes.

De este modo, como entidad encargada de ejecutar las políticas del Gobierno en materia de vivienda de interés social, FONVIVIENDA interpretó en forma restrictiva la causal antes señalada, puesto que tal como lo manifestaron los accionantes, los predios que figuran a nombre de cada núcleo familiar son precisamente aquellos que debieron abandonar en razón a la presión generada por el conflicto, la Sala concluye que FONVIVIENDA vulneró el derecho a la vivienda digna de los tutelantes. En este sentido, la norma en comento no era aplicable para los casos particulares, tal como se procederá a demostrar en cada caso, con base en el material probatorio que obra en cada expediente:

1. Expediente T-2.759.386

La señora Amparo Bustamante manifiesta que para el año 2002 residía en el Departamento del Caquetá, concretamente en la vereda de San Francisco de la Sombra, municipio de San Vicente del Caguán. Afirma que con ocasión del desarrollo del conflicto armado y de las múltiples operaciones militares que se producían en el sector, su casa se vio envuelta en una de ellas, resultando físicamente afectado el predio. Ante esta situación, debió desplazarse de su lugar de origen hacia la ciudad de Neiva, en donde posteriormente logró inscribirse en el RUPD.

Por tal decisión, la señora Bustamante decidió acudir ante el juez de tutela por considerar que FONVIVIENDA había vulnerado su derecho a la vivienda digna. En primera instancia, el Juzgado 4 Administrativo de Neiva mediante sentencia del 30 de junio de 2010, decidió tutelar el derecho fundamental invocado por la accionante al encontrar que FONVIVIENDA no

le brindó el acompañamiento necesario dentro del proceso de postulación para poder obtener el subsidio de vivienda, por lo cual, ordenó que se orientara a la actora con el fin de que pudiera acceder a las entidades públicas y privadas que llevaran a cabo los planes para acceder al subsidio de vivienda. Sin embargo, no hubo un pronunciamiento acerca de los actos administrativos que negaron la postulación al subsidio de vivienda, invitando a la señora Bustamante a que realizara nuevamente el proceso.

En el caso de la señora Amparo Bustamante (T-2.759.386), la Sala encuentra que, en efecto, ella adquirió por compraventa un bien inmueble ubicado en el municipio de San Vicente del Caguán, el 18 de abril de 2001⁴⁵, antes del desplazamiento. Sin embargo, también está probado que dicho lugar es el mismo en donde ella residía y el cual debió abandonar debido a la intensidad del conflicto armado, conforme lo señala en la declaración que rindió ante el Ministerio Público⁴⁶, lo que posteriormente condujo a su inclusión en el RUPD.

Por lo tanto, teniendo en cuenta que la decisión proferida por el Juzgado 4 de Administrativo de Neiva concedió la protección del derecho a la vivienda digna, pero sólo lo hizo frente al acompañamiento que debe brindar la entidad durante el proceso de asignación, la Sala considera que dados los hechos probados, debe ampararse totalmente el derecho vulnerado, por lo tanto, confirmará parcialmente dicho fallo, y además, ordenará a FONVIVIENDA que incluya a la accionante dentro del último proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar en el estado “calificada”.

1. Expediente T-2.838.689

La señora Rosa Ana Vargas Trujillo manifiesta que es desplazada por la violencia y actualmente se encuentra inscrita en el RUPD junto con su grupo familiar, dentro del cual figura un menor de edad.

Afirma que presentó su postulación al subsidio de vivienda familiar que otorga FONVIVIENDA, proceso dentro del cual agotó todas las etapas. No obstante, la solicitud fue finalmente rechazada por la entidad, por encontrar que conforme a la Base de Datos de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, la accionante cuenta con otra vivienda. Contra la decisión que la excluye de la convocatoria, la señora Vargas Trujillo interpuso recurso de

reposición, pero éste fue resuelto negativamente.

La exclusión de la convocatoria motivó a la actora para interponer acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, por considerar que tal actuación vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna. En primera instancia, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva negó el amparo deprecado por la señora Vargas Trujillo, en razón a que ella cuenta con otros mecanismos de protección judicial para controvertir las Resoluciones No. 03 y 904 de 2009, dentro de las cuales fue negada su postulación. En segunda instancia, la Sala Tercera de Decisión Penal de la Tribunal Superior de Distrito Judicial de Neiva confirmó la decisión del a quo y agregó que para acceder al subsidio, la actora debe necesariamente cumplir los requisitos establecidos en la legislación para acceder al subsidio solicitado.

En la situación de la señora Rosa Ana Vargas Trujillo (T-2.838.689), la Sala encuentra que el rechazo se produjo por la información que el IGAC proporcionó a FONVIVIENDA, en donde se indicaba que ella posee “una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión”⁴⁷. Adicionalmente, dentro de la respuesta allegada al juez de tutela de primera instancia, FONVIVIENDA manifestó que la accionante “figura como miembro del grupo familiar del señor SAUL GONZÁLEZ ARCINIEGAS, quien se postuló en la Convocatoria de 2007” ante la Caja de Compensación Familiar de Neiva (Huila). Al conocer tal afirmación, esta Sala comisionó al juzgado en mención y ordenó que le tomara la declaración de la señora Vargas Trujillo, a lo que en respuesta se recibió un oficio fechado el 18 de febrero de 2011, en donde se observa que al preguntársele qué clase de hechos la relacionan con el señor Saúl González, ella respondió “Él es mi esposo”, por lo tanto, la Sala considera probada la causal de rechazo, en tanto al pertenecer un núcleo familiar, la tutelante no podía postularse en forma individual para obtener un segundo subsidio, pues generaría una doble asignación para un mismo hogar, conforme lo dispuesto en el artículo 40 del Decreto 2190 de 2009.⁴⁸

Por las razones expuestas, la Sala confirmará la sentencia proferida el 2 de septiembre de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, que negó el amparo solicitado por la accionante.

1. Expediente T-2.707.266

La señora Laidy Lizcano Perdomo afirma ser desplazada por la violencia y estar debidamente inscrita en el RUPD.

Sostiene que se postuló al Subsidio Familiar de Vivienda, conforme con la convocatoria realizada por FONVIVIENDA. Señala que mediante Resolución No. 904 de diciembre de 2009, esta entidad rechazó su postulación argumentando que el hogar ya poseía vivienda, motivo por el cual se le excluyó de la convocatoria.

La accionante indica que la vivienda a que hace referencia la entidad demandada consiste en una mejora que tuvieron que abandonar por motivo del desplazamiento forzado, razón por la cual interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA por la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, con el fin de que el juez constitucional ordenara la modificación parcial de la Resolución 904 de 2009 y le sea asignado el subsidio aludido. En decisión de única instancia, el Juzgado Cuarto Penal del Circuito Con Funciones de Conocimiento de Neiva negó el amparo por considerar que la señora Lizcano Perdomo no interpuso los recursos ordinarios, como tampoco acudió a la vía gubernativa para atacar la presunción de legalidad del acto administrativo que la excluyó de la convocatoria.

Frente al caso de la señora Laidy Lizcano Perdomo (T-2.707.266), tenemos que es una persona desplazada del municipio de San Vicente del Caguán, sitio donde residía con su madre y tres hijos menores de 18 años. Luego de postularse en la convocatoria de 2007, FONVIVIENDA rechazó su solicitud al encontrar que un miembro de su núcleo familiar, concretamente la señora Lilia Perdomo de Quiza, madre de la accionante, es propietaria de un bien inmueble ubicado en el municipio de San Vicente del Caguán, lugar origen del desplazamiento. Para corroborar la afirmación de dicha entidad, la Sala ordenó comisionar al juzgado de instancia para que realizara una inspección judicial⁴⁹, de la cual se obtuvo como respuesta que en el predio que originó el rechazo al subsidio, reside el señor Rogelio Muñetón Salazar, quien manifestó al funcionario judicial que “la propietaria es la señora LILIA PERDOMO DE QUIZA, con quien tiene contrato verbal [de arrendamiento] desde el primero de octubre del año dos mil nueve”.

La particularidad del presente caso lleva a la Sala a considerar que en principio, la señora Lilia Perdomo cuenta con un canón de arrendamiento que le permite a ella y a su hija establecerse en un lugar distinto al que fueron desplazados, teniendo en cuenta que

pertenecen al mismo núcleo familiar, lo cual haría legítima la causal de rechazo y, por lo tanto, válida su aplicación. No obstante, la Sala también ofició en el mismo auto de pruebas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio de San Vicente del Caguán, para que informara si a nombre de Laidy Lizcano o Lilia Perdomo figuraba alguna propiedad en esa jurisdicción. En respuesta, mediante oficio remitido a esta Corporación el 26 de noviembre de 2010, esa entidad informó que “una vez verificada nuestra base de datos, las personas relacionadas mediante el oficio en referencia, no figuran en nuestros archivos como propietarias de ningún bien inmueble perteneciente a este Círculo Registral”.

Con base en la situación descrita, respecto a las pruebas que indican hechos contradictorios, la Sala debe realizar una interpretación pro homine con el fin de dar primacía a los derechos fundamentales de la persona, en especial la vivienda digna de la población desplazada. Como ya se indicó, la causal de rechazo que ha generado la inconformidad de las personas que se postularon al subsidio, es la que señala que algún miembro del núcleo familiar ya es propietario de un inmueble. Teniendo en cuenta que la norma señala el hecho de ser propietario, la Sala dará especial valor a la certificación expedida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de San Vicente del Caguán, el cual informa que no existe propiedad alguna a nombre de la accionante o de su madre. Así, a pesar de que en la inspección judicial el tenedor del inmueble afirmó que la señora Lilia Perdomo había celebrado un contrato de arrendamiento con ella, de tal hecho no puede concluirse el título de dominio en cabeza de la supuesta arrendadora. Adicionalmente, no existe prueba escrita del contrato de arrendamiento y tampoco escritura pública que demuestra el derecho de propiedad. Por lo tanto, la Sala concluye que el rechazo de FONVIVIENDA, basado en que un miembro del hogar es propietario de un inmueble, no tiene sustento jurídico a la luz de las consideraciones aquí hechas y las esbozadas a lo largo de esta sentencia.

En consecuencia, la Sala revocará el fallo fechado el 18 de mayo de 2010, proferido por el Juzgado 4º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, el cual negó el amparo solicitado. En su lugar, se concederá la protección al derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Laidy Lizcano Perdomo y se ordenará a FONVIVIENDA que la incluya dentro del último proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar como “calificada” para recibir la ayuda.

1. Expediente T-2.953.920

La señora Edilma Mayorga de Ramírez es natural del municipio de Argentina (Huila), pero dadas las circunstancias adversas en razón del conflicto armado, se vio forzada a desplazarse hacia la ciudad de Neiva y posteriormente a Bogotá en el año 2001. Como consecuencia de lo anterior, se encuentra inscrita en el RUPD.

En el año 2007, se postuló a través de CAFAM ante FONVIVIENDA a la convocatoria para el acceso al Subsidio de Vivienda Familiar para población en situación de desplazamiento. Sostiene que luego del proceso de verificación de los requisitos, FONVIVIENDA profirió la las Resoluciones 602 del 16 de diciembre de 2008 y 904 del 17 de diciembre de 2009, en las cuales rechazó su postulación, debido a que según información del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, ella cuenta con propiedad en un sitio diferente al de expulsión.

Por lo anterior, la accionante considera que FONVIVIENDA vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna, en tanto asegura que no es propietaria del bien inmueble hallado a su nombre en la ciudad de Neiva, pues la inscripción catastral no constituye título de dominio sobre un bien inmueble. Del amparo conoció en primera instancia el Juzgado Treinta y Cinco Civil Municipal de Bogotá, el cual resolvió en forma negativa al encontrar que la resolución que busca atacar la señora Lizcano solo es controvertible mediante la acción contencioso administrativa y no por medio de la tutela. En segunda instancia, el Juzgado Diecinueve Civil del Circuito de Bogotá confirmó la decisión del a quo bajo los mismos argumentos.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala revocará la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2010 por el Juzgado Diecinueve Penal del Circuito de Bogotá, en tanto negó el amparo solicitado y, en su lugar, concederá la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Edilma Mayorga de Ramírez. En consecuencia, ordenará a FONVIVIENDA que la incluya dentro del último proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar que fue llevado a cabo, en el estado “calificada” para recibir la ayuda.

1. Caso en el que la causal de rechazo se debió al incorrecto diligenciamiento del formulario de postulación al subsidio de vivienda. Expediente T-2.827.078

El señor José Edilberto Toro Rivera es una persona desplazada del municipio de Tibú (Norte de Santander), de donde tuvo que trasladarse a la ciudad de Armenia (Quindío). Manifiesta que desde el año 2001 se encuentra incluido en el RUPD.

En la ciudad de Armenia, para el año 2007, se postuló ante la Caja de Compensación Campesina -COMCAJA-, para obtener el subsidio de vivienda de interés social que otorga FONVIVIENDA. Afirma que en octubre de ese año, le notificaron que hubo un error en el diligenciamiento de postulación, dado que en la casilla destinada a consignar el lugar de aspiración escribió el municipio de La Gabarra, siendo lo correcto la ciudad de residencia actual, por lo tanto, fue excluido de la convocatoria.

Señala el señor Toro Rivera que FONVIVIENDA vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna, hecho que considera igualmente atribuible a COMCAJA, puesto que el error en el diligenciamiento de la solicitud pudo haber sido corregido por los funcionarios de ésta entidad.

En razón a lo anterior, acudió ante el juez de tutela solicitando la protección del derecho fundamental presuntamente vulnerado por FONVIVIENDA, dentro del proceso de asignación de subsidios para vivienda de interés social. En primera instancia, el proceso correspondió a la Sala Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Armenia, el cual negó el amparo solicitado por considerar que el error cometido en el diligenciamiento del formulario es únicamente atribuible al accionante, por lo que ninguna de las entidades encargadas del proceso de selección vulneró derecho fundamental alguno del actor. En segunda instancia, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión anterior.

Al señor José Edilberto Toro Rivera le fue rechazada su postulación porque al momento de diligenciar el formulario, en la casilla correspondiente al municipio de expulsión, consignó "Gabarra (N. Santan) (sic)" y en el departamento de aspiración escribió "Norte de Santander"⁵¹

FONVIVIENDA, al observar tal yerro, procedió a rechazar la solicitud, aduciendo que no existía municipio de la "Gabarra" y el departamento de aspiración es el mismo de expulsión.

Al ser un caso en el cual, el actor ni siquiera generó la expedición de un acto

administrativo, la Sala considera necesario hacer énfasis en los deberes de las entidades públicas a cargo de la implementación de las políticas del gobierno dentro de los programas de subsidio de vivienda familiar.

Tal como se reiteró en la parte considerativa del presente fallo, las especiales condiciones de vulnerabilidad de la población desplazada deben convertirse en un criterio a observar por parte de las instituciones encargadas de establecer un primer escenario de acercamiento en la vinculación de éste grupo poblacional a los diferentes programas destinados a desarrollar el componente de vivienda digna, tal como sucede con las convocatorias que oferta FONVIVIENDA para el acceso al subsidio de vivienda de interés social.

Ahora bien, la labor desempeñada por FONVIVIENDA requiere del apoyo y la colaboración de varias instituciones a nivel nacional, para efectos de lograr una mayor cobertura. Por tal razón, es que la información de las personas que se postulan se cruzan con las de las bases de datos de entidades como la Registraduría Nacional del Estado Civil, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Superintendencia de Notariado y Registro o el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el fin de depurar las solicitudes y asignar el subsidio a quienes realmente los necesitan, asegurando una adecuada inversión de los recursos.

Dentro de esta red de apoyo, también se encuentran las Cajas de Compensación Familiar de los distintos departamentos, las cuales, como ya fue descrito, se asociaron en unión temporal con el fin de desarrollar los procesos de divulgación, comunicación y recepción de solicitudes de los aspirantes al subsidio de vivienda.

De este modo, las Cajas de Compensación se convierten, en un primer momento, en las encargadas de orientar y acompañar a los hogares postulantes durante el proceso de asignación, conforme a los objetivos estipulados en el contrato de encargo de gestión que dio origen a la unión temporal de cajas.

Otro de los objetivos allí señalados indica que “deberán divulgar adecuadamente sobre los procedimientos y condiciones necesarias para acceder al subsidio de vivienda familiar”, por lo que una vez revisada la información “se le dará al ciudadano, todas las orientaciones y aclaraciones necesarias para el cumplimiento de los requisitos, para su posterior radicación, previo cumplimiento de los mismos”.

La Sala observa que en el caso particular, la Caja de Compensación correspondiente a la ciudad de Armenia, lugar donde se postuló el accionante, no cumplió con los deberes y objetivos previstos en el contrato de unión temporal de cajas, así como tampoco tuvo en cuenta la especial condición del actor dada su situación de desplazamiento.

Las Cajas de Compensación a nivel regional también son garantes de la correcta implementación de la política en materia de vivienda familiar y del derecho fundamental a la vivienda digna. Así, no es coherente que con la labor encomendada en el proceso de asignación, se niegue la posibilidad de continuar en el mismo por un error en el diligenciamiento del formulario del accionante, pues teniendo en cuenta las necesidades y dificultades que las personas desplazadas deben afrontar en los lugares a donde llegan, debe brindarse un acompañamiento integral, que frustre temporalmente las aspiraciones de gozar de una vivienda digna. Agregar que lo sustancial debe primar sobre lo formal.

En razón a lo expuesto, la Sala procederá a revocar la sentencia proferida el 7 de septiembre de 2010 por la Corte Suprema de Justicia en donde niega la protección del derecho a la vivienda digna del actor. En su lugar, concederá el amparo solicitado y ordenará a la Caja de Compensación Campesina -COMCAJA- de la ciudad de Armenia, que tramite el formulario de postulación del señor José Edilberto Toro Rivera y que una vez dicha entidad compruebe que él no está incurso en ninguno de los impedimentos para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar, remita los documentos a FONVIVIENDA para su posterior inclusión en el último proceso de asignación.

1. Caso en que el rechazo se basó en que el aspirante al subsidio ya había sido beneficiario de otra entidad diferente a FONVIVIENDA. Expediente T- 2.779.733

El señor Heráclito Hormiga Ordoñez es oriundo del municipio de Mesetas (Meta), lugar del cual fue desplazado debido al conflicto armado interno hacia el año 2006, razón por la cual tuvo que trasladar su lugar de residencia a la ciudad de Bogotá. Afirma encontrarse debidamente inscrito en el RUPD.

Sostiene que para el año 2007 se postuló ante COMPENSAR para que le fuera asignado el subsidio de vivienda que otorga FONVIVIENDA. Sin embargo, su postulación fue rechazada

mediante Resoluciones 602 del 16 de diciembre de 2008 y 904 del 17 de diciembre de 2009, por cuanto no cumplía los requisitos para acceder al mencionado subsidio, pues había sido beneficiario de una entidad diferente a FONVIVIENDA. Por su parte, el actor afirma que en el año 1990 recibió un crédito del Instituto de Crédito Territorial, el cual ya pagó.

En razón a ello el señor Hormiga Ordoñez interpuso acción de tutela por considerar que la razón esgrimida por la caja de compensación encargada de recibir su postulación, vulneró su derecho fundamental a la vivienda digna. La solicitud de amparo fue conocida en primera instancia por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual negó la tutela por considerar acertadas las razones que dieron lugar al rechazo del subsidio. Así, encontró que efectivamente el literal a) del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, dispone que una de las razones para negar la postulación es haber recibido un subsidio de vivienda del Instituto de Crédito Territorial. En segunda instancia, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, confirmó el fallo inicial con base en los mismos argumentos.

La postulación de Heraclio Hormiga Ordoñez fue rechazada por FONVIVIENDA en razón a que luego del cruce de datos con las entidades de apoyo en la labor de comprobación de la información, él habría sido beneficiario de un subsidio de vivienda en el año 1990, subsidio que fue destinado a la vivienda de donde fue desplazado en el 2006. El actor asegura que desde esa época no ha podido regresar al lugar de expulsión en tanto no están garantizadas las condiciones de retorno. Adicionalmente, cuenta con 65 años de edad, lo cual, aparte de su condición de desplazado, agrava aún más su situación de vulnerabilidad.

La causal de rechazo esgrimida por FONVIVIENDA se encuentra estipulada en el literal b) del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009:

“b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cubre los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana, Inurbe, hoy en liquidación; la Caja Agraria hoy en liquidación; el Banco Agrario; Focafé y las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la Ley 3ª de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades

naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante;”

Igualmente, otro argumento utilizado es que conforme al artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, el Subsidio Familiar de Vivienda es otorgado por una sola vez al beneficiario con el objetivo de facilitarle una solución de vivienda de interés social.

Ahora bien, la Sala deberá establecer el sentido de la norma anterior. La jurisprudencia ha entendido que cuando el subsidio de vivienda se otorga por una sola vez, hace referencia a la imposibilidad de gozar de varios subsidios de origen nacional en forma simultánea; es decir, el subsidio que otorga el gobierno nacional es perfectamente compatible con los que se adjudican a nivel de entidades territoriales. De este modo, una persona desplazada puede acumular al subsidio nacional, el de carácter municipal, para efectos de completar el valor de la vivienda.⁵²

La Sala no desconoce el carácter individual del subsidio de vivienda familiar en tanto responde a la necesidad de que solo se haga uso de él una sola vez por ser un recurso escaso, partiendo del supuesto de que alguien que ya fue beneficiario de un subsidio, no tiene necesidad de adquirir otro destinado al mismo bien inmueble. Sin embargo, cuando la vivienda adquirida con el subsidio debe ser abandonada por su propietario a causa del desplazamiento forzado, tiene sentido entender que esa persona ha perdido la oportunidad de disfrutar de dicho predio y, por lo tanto, está en todo su derecho de adquirir un nuevo subsidio para brindarle una nueva posibilidad de acceder a una vivienda digna, una vez cumple con los requisitos establecidos para su otorgamiento.

Estas consideraciones son suficientes para determinar que frente al caso del señor Heraclio Hormiga, la norma que señala la causal de rechazo debe ser interpretada por FONVIVIENDA con base en las circunstancias particulares de vulnerabilidad de aquél y su familia, debido al desplazamiento que ha sufrido y a la imposibilidad de retornar⁵³ en condiciones que garanticen el goce efectivo del predio que habitaba. Así, la Sala concederá protección al derecho a la vivienda digna del actor, por lo tanto, revocará la sentencia proferida el 13 de julio de 2010 por la Sección Segunda, Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la cual negó el amparo solicitado.

1. Caso en que la causal de rechazo fue que el hogar postulante no se encontraba inscrito en el Registro Único de Población Desplazada. Expediente T-2.833.357

La señora Bárbara Rojas manifiesta que es desplazada desde el año 2001 y actualmente se encuentra inscrita en el RUPD.

Afirma que para el año 2004 se postuló al subsidio de vivienda familiar dentro de la convocatoria abierta por FONVIVIENDA, proceso que realizó a través de la Caja de Compensación Familiar Regional Meta (COFREM). Señala que a finales del año 2009, advirtió que no aparecía en los listados de los beneficiados.

Manifiesta que el 27 de abril de 2010, solicitó a FONVIVIENDA que le informara el motivo por el cuál su postulación había sido rechazada. En respuesta, la entidad le informó que la razón del rechazo es que incurrió en una de las causales que generan la exclusión de la convocatoria, como es el no encontrarse inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (Resolución No. 904 de 2010).

La señora Rojas impugnó los actos administrativos que negaron su postulación, pero los recursos no fueron admitidos dado que fueron presentados en forma extemporánea. Por la actuación de la administración a través de FONVIVIENDA, la accionante consideró que dicha entidad vulneró su derecho fundamental al debido proceso y a la vivienda digna, por lo cual interpuso acción de tutela en su contra. De la solicitud de amparo conoció en primera instancia el Juzgado Segundo Penal del Circuito de Villavicencio, despacho que concedió la protección a los derechos fundamentales invocados por la tutelante, pues en las pruebas recaudadas, se comprobó que ella efectivamente se encuentra inscrita en el RUPD, por lo cual, ordenó que su postulación fuera incluida en la última convocatoria para acceder al subsidio de vivienda de interés social. En segunda instancia, el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio revocó la decisión anterior argumentando que no se había cumplido el requisito de la inmediatez, puesto que desde la postulación inicial hasta la presentación de la acción de tutela, transcurrieron alrededor de 6 años.

La situación de la señora Bárbara Rojas contiene un elemento adicional que diferencia su caso de los que se han venido resolviendo. Como en un momento se indicó, la mayoría de accionantes de tutela se presentaron respecto de la convocatoria abierta por FONVIVIENDA en el año 2007, pero en ésta ocasión se trata de la postulación que la tutelante hizo en el

2004, es decir, se trata de la primera convocatoria realizada por esa entidad. Ella indica que luego de un largo tiempo, no tuvo conocimiento de lo que había sucedido con su solicitud, tanto así que en los procesos de asignación de la convocatoria del año 2007 tampoco figuraba en los listados de beneficiarios.

Al no tener conocimiento del estado de su postulación, la señora Rojas en el año 2010 interpuso recurso de reposición ante la Caja de Compensación Familiar del Meta en contra de la Resolución 904 de 2009, la cual contenía el listado de personas rechazadas y calificadas dentro del proceso de asignación de la convocatoria de 2007. En respuesta, le indicaron que por pertenecer a la convocatoria de 2004, no podían dar trámite al recurso.

El 26 de mayo de 2010, ella eleva una nueva petición, esta vez ante FONVIVIENDA, solicitando la misma información. Dicha entidad le señaló que su postulación correspondía al año 2004 y que había sido rechazada por cuanto no estaba incluida en el RUPD. Además, al ser de una convocatoria antigua, la entidad le manifestó que ella no se encontraba en ningún listado dentro de ninguna de las resoluciones, puesto que nunca se postuló a la convocatoria de 2007.

Al respecto, la Sala observa que existe una situación en la cual el tiempo que ha transcurrido entre la postulación en el año 2004 que realizó la accionante y la presentación de la tutela, puede generar un problema de procedibilidad en cuanto al requisito de inmediatez. Por lo tanto, en forma breve se hará referencia a si la actora cumple o no tal condición.

Como lo indica la Constitución en su artículo 86 y lo ha desarrollado la jurisprudencia, la acción de tutela es un mecanismo breve y sumario que tiene como fin primordial la inmediata protección de los derechos fundamentales del ciudadano, cuando se encuentran en situaciones de amenaza o vulneración, ya sea por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Así, en virtud de la gravedad que implica la vulneración de los derechos fundamentales es que la eficacia de la protección constitucional es consecuencia directa de la inmediatez con que se interponga. Por ello, si bien la Corte ha manifestado que la acción de tutela puede interponerse en cualquier tiempo, no puede excederse de un término considerable que permita inferir que realmente se está ante la inminencia de un perjuicio irremediable.⁵⁴ Ahora bien, cuando la demora es evidente, resulta necesario que quien presenta la acción

justifique la demora, lo cual estará a consideración del respectivo juez de tutela.

Sin embargo, no sería coherente con las consideraciones expuestas en este fallo manifestar que por cuestiones formales respecto de la interposición de la tutela, el derecho a la vivienda digna de una persona en situación de desplazamiento no se pueda amparar, pues como bien se indicó, el juez constitucional tiene el deber de valorar con exclusiva cautela los casos en donde quien solicite el amparo sea un sujeto de especial protección constitucional.

No quiere decir ello que se desconozca la naturaleza jurídica del recurso de amparo o la finalidad para la cual fue establecida por el Constituyente, sino que, en un examen pro homine de la situación particular de la señora Rojas, la Sala encuentra que actualmente cuenta con 61 años de edad, lo que sumado a su condición de desplazada hace aún más necesaria su protección por vía de tutela, puesto que la vulneración no ha cesado desde el momento en que debió desplazarse y su situación se agrava con el paso del tiempo hasta tanto no se le brinde una solución efectiva respecto del derecho a la vivienda digna.

Por otro lado, la Sala observa que la causal de rechazo en la cual se basó FONVIVIENDA para negar la inclusión en la convocatoria del año 2004, no tiene sustento fáctico, puesto que, tal como se desprende de los pruebas decretadas por el juez de primera instancia que conoció de la tutela, el DAPS informó que, en efecto, la señora Rojas y su núcleo familiar se encuentran inscritos en el RUPD desde el 8 de marzo de 200255, mucho tiempo antes de la convocatoria realizada por FONVIVIENDA en el año 2004, es decir, ni siquiera cabría un argumento que señalara que la inclusión se realizó mucho después de la fecha la postulación.

Lo anterior evidencia que existen serias fallas durante el proceso de verificación de la información por parte de las Cajas de Compensación, lo cual, por un error no atribuible a la accionante, ha debido esperar desde el año 2004 a que por medio de la acción de tutela se le proteja el derecho que tiene a que se le asigne un subsidio de vivienda para poder acceder a una vivienda digna.

Por los motivos expuestos, la Sala concederá la protección del derecho fundamental invocado por la accionante, para lo cual revocará la decisión de segunda instancia y confirmará la de primera, que en un principio había otorgado la protección del mismo. Asimismo, ordenará a FONVIVIENDA que inicie el trámite respectivo para incluir a la señora Bárbara Rojas en el

último proceso de asignación del subsidio de vivienda familiar.

1. Consideraciones Finales

En la solución de todos los casos concretos, la Sala ha logrado identificar que en la implementación de la política pública en materia habitacional y su programa de asignación de subsidios de vivienda familiar manejado por FONVIVIENDA, con la colaboración de las cajas de compensación familiar de cada departamento, se vienen presentando constantes fallas de carácter administrativo y de interpretación legal en lo que concierne a la atención y orientación de la población desplazada.

Estas constantes falencias se manifiestan principalmente por (i) la ausencia de acompañamiento y orientación adecuada en el proceso de postulación y posterior asignación de los subsidios de vivienda dirigidos a los accionantes y; (ii) la interpretación restrictiva que FONVIVIENDA realiza sobre las causales que impiden a una persona postularse al subsidio familiar, concretamente, cuando figura un predio a nombre de aquélla en el lugar del desplazamiento.

En este sentido, resulta necesario recordar que tanto las cajas de compensación familiar, como FONVIVIENDA y el nuevo Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (antes Acción Social), son entidades garantes del derecho a la vivienda digna de todas las personas desplazadas que soliciten la asignación del respectivo subsidio.

Aunado a lo anterior, en la respuesta dada por FONVIVIENDA al auto de pruebas fechado el 8 de febrero de 2011, en el que se le solicitó que expusiera paso por paso el proceso de asignación de subsidios, en lo relacionado a las causales de rechazo indicó que “Por disposición del artículo 34 del Decreto 2190 de 2009, y teniendo en cuenta las disposiciones de la Ley 3 de 1991, la postulación al subsidio familiar de vivienda puede ser rechazada en cualquier momento ante la existencia de alguna de las siguientes razones, ocurridas después de la fecha de desplazamiento”(Subrayas propias). En tal forma, la misma entidad sostiene que estas “razones” deben presentarse con posterioridad al desplazamiento, es decir, conforme a dicha afirmación, la correcta interpretación de la norma indicaría que quienes sean propietarios o poseedores con anterioridad a la fecha del desplazamiento, no estarían

impedidos para postularse, supuesto que se aplica para la mayoría de casos en lo que el rechazo fue con ocasión de la aplicación de la referida regla.

Por lo tanto, la Sala exhortará a FONVIVIENDA para que cumpla con sus deberes legales y constitucionales como garante del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, para lo cual deberá interpretar las normas aplicables a los subsidios de vivienda familiar conforme a la especial situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta característicos de este grupo de personas, entendiendo que debe primar lo sustancial sobre lo formal, permitiéndoles así, construir en forma progresiva un proyecto de vida que puedan desarrollar en condiciones dignas en una vivienda que cumpla con las garantías necesarias para tal fin. Igualmente, el exhorto también estará dirigido a que verifique en cada caso si la propiedad inmueble que figura a nombre de cualquiera de los postulantes fue adquirida con anterioridad o posterioridad al desplazamiento, pues a partir de tal información, es que debe proceder a rechazar o calificar al grupo familiar y no con la simple afirmación de que éste es propietario de un inmueble.

Finalmente, en lo referido al rol que cumplen las cajas de compensación y el DAPS (antes Acción Social) como garantes del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, la Sala exhortará a tales entidades para que al inicio del proceso de postulación de los hogares al subsidio de vivienda familiar, realicen el acompañamiento y orientación adecuada a cada familia en cuanto al diligenciamiento de los formularios de postulación, puesto que, como ya se indicó, por sus especiales condiciones de debilidad manifiesta y el grado de afectación producido por el desplazamiento, en la mayoría de casos realizar trámites a nivel administrativo les resulta confuso debido a la gran cantidad de información que deben proporcionar; por lo cual, estas entidades son las llamadas a evitar que por esta clase de errores se trunque el proceso de adquisición de vivienda digna.

1. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos decretada mediante auto del 8 de febrero de 2011.

SEGUNDO.- En el Expediente T- 2.759.386, CONFIRMAR parcialmente la sentencia proferida por el Juzgado 4º Administrativo de Neiva, respecto a la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Amparo Bustamante. Por lo tanto, ORDENAR a FONVIVIENDA que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia incluya a la accionante Amparo Bustamante en la lista de aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en el estado “calificada” y que modifique en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos a que haya lugar.

TERCERO.- En el Expediente T-2.838.689, CONFIRMAR la sentencia proferida por el 2 de septiembre de 2010 por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Neiva, que negó el amparo solicitado por la señora Rosa Ana Vargas Trujillo.

CUARTO.- En el Expediente T-2.707.266, REVOCAR el fallo fechado el 18 de mayo de 2010, proferido por el Juzgado 4º Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Neiva, el cual negó el amparo solicitado. En su lugar, CONCEDER la protección al derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Laidy Lizcano Perdomo. Por lo tanto, ORDENAR a FONVIVIENDA que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia incluya a la accionante Laidy Lizcano Perdomo en la lista de aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en el estado “calificada” y que modifique en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos a que haya lugar.

QUINTO.- En el Expediente T-2.953.920, REVOCAR la sentencia proferida el 10 de diciembre de 2010 por el Juzgado 19 Penal del Circuito de Bogotá. En su lugar, CONCEDER la protección al derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Edilma Mayorga de Ramírez. En consecuencia, ORDENAR a FONVIVIENDA que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia, incluya a la accionante Edilma Mayorga de Ramírez en la lista de aspirantes al Subsidio

Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en el estado “calificada” y que modifique en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos a que haya lugar.

SEXO.- En el Expediente T-2.827.078, REVOCAR la sentencia proferida el 7 de septiembre de 2010 por la Corte Suprema de Justicia en donde niega la protección al derecho a la vivienda digna del actor. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado. Por lo tanto, ORDENAR a la Caja de Compensación Campesina -COMCAJA- de la ciudad de Armenia, que tramite el formulario de postulación del señor José Edilberto Toro Rivera y que una vez dicha entidad compruebe que él no está incurso en ninguno de los impedimentos para ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar, remita los documentos a FONVIVIENDA para su posterior inclusión en el último proceso de asignación.

SÉPTIMO.- En el Expediente T- 2.779.733, REVOCAR la sentencia proferida el 13 de julio de 2010, por la Sección Segunda, Subsección “A” de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, la cual negó la protección del derecho a la vivienda digna del señor Heraclio Hormiga Ordoñez. En su lugar, CONCEDER el amparo solicitado. Como consecuencia de lo anterior, ORDENAR a FONVIVIENDA, que si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia incluya al accionante Heraclio Hormiga Ordoñez en la lista de aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en el estado “calificado” y que modifique en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos a que haya lugar.

OCTAVO.- En el Expediente T-2.833.357, REVOCAR la sentencia proferida el 27 de julio de 2010 por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Villavicencio, que negó la protección del derecho a la vivienda digna de la accionante. En su lugar, CONFIRMAR el fallo de primera instancia expedido por el Juzgado Segundo Penal del Circuito para Adolescentes, únicamente en su ordinal primero en tanto concedió el amparo invocado por la señora Bárbara Rojas y REVOCAR el ordinal segundo. En consecuencia, ORDENAR a FONVIVIENDA que, si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta sentencia deberá incluir a la accionante en la lista de aspirantes al

Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en el estado “calificada” y modificará en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos a que haya lugar.

NOVENO.- EXHORTAR a FONVIVIENDA para que en función de la implementación de los programas de vivienda digna dirigidos a la población desplazada, garantice en forma adecuada el acceso a los mismos, conforme con las consideraciones finales de ésta sentencia.

DÉCIMO.- EXHORTAR a las cajas de compensación familiar que hacen parte en el proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar para la población desplazada y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, para que en adelante, realicen una orientación adecuada y eficaz a cada grupo familiar que se postule, con el fin de que desde el inicio de la postulación, su aspiración a una vivienda digna no se vea interrumpida por errores de carácter administrativo de cualquier orden.

ONCE.- Por Secretaría LÍBRESE la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591, para los fines allí contemplados.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 El Decreto 3571 de 2011 determinó en su artículo 2 las funciones del nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al cual corresponde, entre otras, “formular, dirigir y coordinar las políticas, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial (...)”.

2 “Artículo 39. Vigencia de la postulación. Los inscritos en el Registro de postulantes que no fueren beneficiarios en una asignación de subsidios, podrán continuar como postulantes hábiles para las asignaciones de la totalidad del año calendario. Si no fueren beneficiarios en las demás asignaciones de dicho año, para continuar siendo postulantes en las asignaciones del año siguiente, deberán manifestar tal interés, mediante una comunicación escrita dirigida a la entidad donde postularon por primera vez. Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de mantenerse en el Registro de Postulantes mediante la actualización de la información, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de la postulación del hogar correspondiente. Para efectos de la actualización, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda deberán adelantar las gestiones necesarias para divulgar y facilitar a los postulantes las modificaciones a que haya lugar.”

3 Sentencia T-402 del 25 de mayo de 2006 M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

4 Dice el mencionado artículo: “Artículo 34. Imposibilidad para postular al subsidio. NO podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de estas 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”

(...)

5 “Por la cual se comunica el rechazo de las postulaciones al Subsidio Familiar de Vivienda para población en situación de desplazamiento, dentro de la convocatoria efectuada mediante Resolución 174 del 5 de junio de 2007 de Fonvivienda”, acto administrativo que incluyó al hogar de la accionante.

6 “Los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio

familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no podrá modificarse la conformación del hogar”

7 La función de ésta ONG está reseñada en el escrito recibido en la siguiente forma: “COHRE es una organización internacional no gubernamental de derechos humanos, que trabaja para asegurar el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales para todas las personas, en todo lugar, con especial enfoque en el derecho a una vivienda adecuada. COHRE tiene su sede en Ginebra, donde está registrada, y su sede regional en Bogotá. Cuenta con estatus consultivo del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos (OEA)”.

8 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

9 T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

10 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Esta postura fue igualmente reiterada en las sentencias T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

11 Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992.

12 Particularmente las sentencias T-462 de 1992, SU-111 de 1997 y SU-995 de 1999.

13 M.P. Fabio Morón Díaz

14 Sentencia T-021-95 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

15 Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

16 Sentencia T-016 del 22 de enero de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

17 Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-372 de 2011: “La Corte Constitucional ha entendido que todos los derechos fundamentales, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, implican obligaciones de carácter negativo y positivo. A diferencia de lo que solía afirmar parte de la doctrina, para la Corte no es cierto que solamente los derechos económicos, sociales y culturales tengan contenidos prestacionales; los derechos civiles y políticos también requieren de la adopción

de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos”

18 Ver sentencias T-079 de 31 de enero de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 26 de agosto de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-791 de 23 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería y T-958 de 6 de septiembre de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

19 La mencionada observación establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El párrafo 7 de la observación contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional.

20 Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

21 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

22 “ T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.”

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

24 “Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.”

25 “Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.”

26 “Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.”

27 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

28 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

29 Ibíd.

30 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

32 M.P. Mauricio González Cuervo.

33 M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

34 Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

35 Ibíd.

36 Ibíd.

37 Artículo 1 del Decreto 555 de 2003.

38 “Es la modalidad en la cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere una vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en el presente decreto, mediante acto jurídico traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente”.

39 “Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada”.

40 “Modalidad en la cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de loza”.

41 “Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes”.

42 “(...) es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables”.

43 La sentencia T-742 de 2009, señaló que en la sentencia T-025 de 2004, la Corte afirmó que “(...) en la interpretación de las normas que consagran o desarrollan un derecho fundamental de las personas que han sido desplazadas, debe tenerse en cuenta: (i) los principios de interpretación y aplicación contenidos en la Ley 387 de 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”.

44 Norma que derogó el Decreto 975 de 2004. A pesar de la derogatoria, el Decreto 2190 de 2009 conservó los mismos impedimentos que establecía la anterior disposición, respecto de

la postulación de las familias para acceder al subsidio de vivienda.

45 Folio 29, Cdno Principal, Exp. T-2.759.386.

46 Folio 20, Ibíd.

47 Folio 35, Cdno, Primera instancia.

48 Con la expedición del Decreto 2190 de 2009, se derogó expresamente el decreto 975 de 2004. No obstante, el primero conservó la misma disposición referida a la imposibilidad de realizar una doble postulación, así: "Artículo 40. Duplicidad de postulaciones. Ningún hogar podrá presentar simultáneamente más de una postulación para el acceso al subsidio familiar de vivienda, así sea a través de diferentes registros de las personas integrantes del mismo. Si deliberadamente se incurre en esta conducta, las solicitudes correspondientes serán eliminadas de inmediato por la entidad competente. Si se detectare la infracción intencional con posterioridad a la asignación del subsidio, se revocará su asignación y por ende, no será pagado. Si ya ha sido pagado en parte o totalmente, se ordenará su restitución indexado con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, desde la fecha en que se asignó."

49 Folio 48, Cdno. Corte Constitucional.

50 Folio 3, Cdno. Primera instancia.

51 Folio 40, Cdno. Primera instancia.

52 Sentencia T-1318 de 2005 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

53 Al respecto cabe recordar que la sentencia T-025 de 2004 estableció que: "(...) En relación con el derecho al retorno y al restablecimiento, las autoridades están obligadas a (i) no aplicar medidas de coerción para forzar a las personas a que vuelvan a su lugar de origen o a que se restablezcan en otro sitio; (ii) no impedir que las personas desplazadas retornen a su lugar de residencia habitual o se restablezcan en otro punto del territorio, precisándose que cuando existan condiciones de orden público que hagan prever un riesgo para la seguridad del desplazado o su familia en su lugar de retorno o restablecimiento, las autoridades deben advertir en forma clara, precisa y oportuna sobre ese riesgo a quienes les informen sobre su propósito de regresar o mudarse de lugar; (iii) proveer la información necesaria sobre las

condiciones de seguridad existentes en el lugar de retorno, así como el compromiso en materia de seguridad y asistencia socioeconómica que el Estado asumirá para garantizar un retorno seguro y en condiciones dignas; (iv) abstenerse de promover el retorno o el restablecimiento cuando tal decisión implique exponer a los desplazados a un riesgo para su vida o integridad personal, en razón de las condiciones de la ruta y del lugar de llegada por lo cual toda decisión estatal de fomentar el regreso individual o colectivo de personas desplazadas a su lugar de origen, o su restablecimiento en otro punto geográfico, debe estar precedida por un estudio sobre las condiciones de orden público del lugar al cual habrán de volver, cuyas conclusiones deberán comunicarse a los interesados en forma previa al acto de retornar o restablecerse”.

54 Al respecto señaló esta Corporación en la Sentencia SU-961 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa): “Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción”.

55 Folio 263, cuaderno de primera instancia.