

Sentencia T-922/10

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

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-No puede negarse argumentando que un miembro del núcleo familiar registra una propiedad, cuando el inmueble está ubicado en el lugar donde se generó el desplazamiento

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

Referencia: expediente T-2759406.

Acción de tutela instaurada por Jamer Muñoz González, contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otros.

Procedencia: Consejo Seccional de la Judicatura de Huila, Sala Jurisdiccional Disciplinaria.

Magistrado Ponente:

NILSON PINILLA PINILLA.

Bogotá, D. C., diecisiete (17) de noviembre dos mil diez (2010).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Humberto Antonio Sierra Porto, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en la revisión del fallo único de instancia proferido por el Consejo Seccional de la Judicatura de Huila, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor Jamer Muñoz González, contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con otros vinculados.

El expediente llegó a la Corte Constitucional por remisión que hizo el referido despacho judicial, en virtud de lo ordenado por el inciso final del artículo 31 del Decreto 2591 de 1991; el 13 de septiembre de 2010, la Sala Octava de Selección lo eligió para revisión.

I. ANTECEDENTES.

El señor Jamer Muñoz González, promovió acción de tutela en junio 23 de 2010 contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, con otros vinculados, para reclamar sus derechos “al mínimo vital y al debido proceso y una vivienda digna”, según los hechos que a continuación son resumidos.

A. Hechos y relato contenido en la demanda.

1. Jamer Muñoz González afirma que reside en Neiva “hace algún tiempo”, al ser desplazado forzosamente del corregimiento Guayabal, municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, junto con su grupo familiar.

2. Afirma que por encontrarse debidamente inscrito en el Registro Único de la Población Desplazada y en ejercicio de los derechos consagrados en la Ley 387 de 1997, participó en 2007 en una convocatoria nacional, con el fin de adquirir el formulario de vivienda y ser beneficiario del subsidio nacional otorgado para tal fin.

3. Manifiesta que Fonvivienda rechazó la solicitud, porque “aparezco con un bien en el departamento del Caquetá, mas exactamente del corregimiento de Guayabal, jurisdicción de San Vicente Del Caguán, Caquetá, pues yo soy desplazado de ese departamento y lo mas lógico es que antes del desplazamiento uno debe tener una vida ya definida y eso sucedió en mi caso, es más lo que tengo a mi nombre es un lote, que me había otorgado el municipio, no se por qué Fonvivienda no investiga” (f. 4 cd. inicial.).

4. Inconforme con lo anterior, indica que quienes tenían un bien desde antes, “no obtenido durante su desplazamiento”, se podían inscribir a la convocatoria (f. 4 ib.), razón por la cual interpuso los recursos de ley a que tenía derecho, sin obtener respuesta favorable.

5. De esa forma, promovió acción de tutela solicitando que se protejan sus derechos fundamentales a la “igualdad real y efectiva, al debido proceso y vivienda digna, alimentación y los derechos de los menores de edad” (f. 7 ib.), y que se ordene al Ministerio

de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial que proceda a asignarle “subsidio de vivienda” y elimine las barreras que le impiden acceder a los programas de asistencia social que brinda el Estado.

B. Documentos relevantes cuya copia obra dentro del expediente.

1. Cédula de ciudadanía de Jamer Muñoz González (f. 11 ib.).
2. Derecho de petición de fecha “febrero de 2010”, a través del cual el actor manifestó que el subsidio nunca le fue adjudicado, en cuanto “sucedió antes de mi desplazamiento”, por lo cual insiste en que se le asigne (f. 15 ib.).
3. Escrito presentado en febrero 19 de 2010, mediante el cual Jamer Muñoz González sustentó el recurso de reposición, contra la Resolución N° 904 de diciembre 30 de 2009 (fs. 16 a 17 ib.).
4. Registro civil de nacimiento de Carlos Mauricio Muñoz Pardo, hijo de Jamer Muñoz González y de su compañera Nancy Mavela Pardo Torres, el cual indica que el menor nació en marzo 19 de 2002 (f. 18 ib.).

C. Respuesta de Acción Social.

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de dicha Agencia informó que el señor Jamer Muñoz González se encuentra inscrito en el RUPD desde noviembre 7 de 2002, junto con su grupo familiar y que ha recibido la ayuda humanitaria.

Frente al programa de subsidio de vivienda, indicó que para la convocatoria realizada en 2007, según el formulario “23200008837”, el accionante fue “rechazado y/o cruzado”, para el tipo de proyecto denominado “adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios”, según las siguientes resoluciones:

1. 510 de 2007, “Departamento de aspiración diferente al departamento de desplazamiento... Jamer Muñoz González Parentesco:1 Jefe de hogar Tipo de Cruce: Null Matrícula Inmobiliaria: Null”.

2. 602 de 2008, “El hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional... entidad de cruce: IGAC Departamento: Caquetá Municipio: San Vicente del Caguán Matricula Inmobiliaria: 425-0074901”.

3. 602 de 2008 y 904 de 2009 indican lo mismo que las anteriores, observándose idéntico número de la matricula inmobiliaria (fs. 42 a 43 ib.).

Refirió que Fonvivienda como entidad gubernamental debe ceñirse a determinados procedimientos para otorgar los subsidios de vivienda, después de verificar el previo cumplimiento de los requisitos mínimos solicitados (fs. 45 ib.) y concluyó, de tal manera, que Acción Social está cumpliendo con su obligación legal, consagrada en la Ley 387 de 1997 y su Decreto

Reglamentario 2569 de 2010, en cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia que le corresponde.

D. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar de Huila.

En comunicación de julio 1° de 2010, esta Caja de Compensación Familiar señaló que “carece de competencia para hacer las asignaciones de estos subsidios en tanto que no tiene presupuesto asignado para ello, por manera que la vinculación a una acción de tutela resulta inane”. Agregó que la asignación de los subsidios de vivienda de interés social con cargo a los recursos del Estado le corresponde privadamente al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) (fs. 63 y 64 ib.).

E. Respuesta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Mediante escrito presentado por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del citado ministerio informó que los hechos “no le constan” puesto que los trámites se adelantaron ante Acción Social y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), como entidad otorgante del subsidio familiar (fs. 68 a 70 ib.).

Mediante providencia de julio 8 de 2010, no impugnada, el Consejo Seccional de la Judicatura de Huila, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, no concedió el amparo solicitado, al estimar que el Gobierno Nacional encargó a Fonvivienda, en asocio con las cajas de compensación familiar, las tareas de información y divulgación de los procedimientos necesarios para que la

población pueda acceder al precitado subsidio, y son ellos quienes tienen la responsabilidad de recibir y tramitar las postulaciones de las familias que participen en el proceso de asignación periódica del subsidio de vivienda.

Aclaró que, en ese orden de ideas, “el Juez constitucional debe respetar los procedimientos previstos para la asignación de este beneficio, pues por proteger los derechos fundamentales del accionante puede dar lugar al desconocimiento de derechos de igual rango en cabeza de otras personas postulantes”.

Finalmente, advirtió que la acción de tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las respectivas autoridades han establecido, que tienen una finalidad justificada en el propio ordenamiento constitucional (fs. 91 a 99 ib.).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

Primera. Competencia.

Corresponde a la Corte Constitucional analizar, en Sala de Revisión, el fallo proferido dentro de la acción de tutela en referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Segunda. Lo que se analiza.

La Corte Constitucional determinará si el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y/o Fonvivienda, entes de naturaleza pública y, por tanto, pasibles de ser demandados en acción de tutela (art. 5° D. 2591 de 1991), han vulnerado el derecho a la vivienda digna del accionante y de su grupo familiar, al haber negado su petición de acceso a un subsidio, sin tener en cuenta la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentran, por ser víctimas de desplazamiento forzado.

Al efecto, esta Corte reiterará lo atinente a (i) la acción de tutela como mecanismo de protección de derechos de la población desplazada y, (ii) el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, para a continuación, (iii) resolver el caso concreto.

Tercera. La acción de tutela como mecanismo de protección de derechos de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Esta Sala de Revisión debe reiterar los precedentes que ha adoptado sobre la vulneración de derechos de víctimas de desplazamiento forzado¹, merecedoras de especial protección por hallarse en situación de grave apremio, al haber soportado cargas injustas, que es urgente contrarrestar para que puedan satisfacer sus necesidades más apremiantes.

Con respecto a esto, la Corte Constitucional ha encontrado desproporcionado exigir el agotamiento previo de trámites ordinarios, como requisito para la procedencia de la tutela. Así, en diversas oportunidades ha expresado:

“... debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, no se les puede someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar los actos administrativos de la Red, ni a la interposición de interminables solicitudes a la coordinadora del Sistema. Aquello constituye la imposición de cargas inaguantables, teniendo en cuenta las condiciones de los connacionales desplazados, y son factores que justifican la procedencia de la acción de tutela. En este contexto, se ha admitido que cuando quiera que en una situación de desplazamiento forzado una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición, la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.”²

Cabe repetir lo señalado en el fallo T-150 de marzo 5 de 2010, que a su vez reiteró lo determinado en el T-611 de agosto 13 de 2007, ambos con ponencia de quien ahora cumple igual función, donde se tuvo en cuenta la definición contenida en el artículo 1º de la Ley 387 de 1.997, hacia la adopción de medidas para prevenir el desarraigo forzado y la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica del desplazado, quien se ha visto forzado “a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público”.

El desplazamiento forzado interno ha afectado grandes grupos de población en el territorio nacional, siendo tan serio el drama que en torno a él esta Corte declaró un estado

inconstitucional de cosas³, calificado de “problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando, como es lógico, por los funcionarios del Estado”⁴; “verdadero estado de emergencia social”; “tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país” y “serio peligro para la sociedad política colombiana”⁵.

Ha indicado además que “al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados, pero también ha dicho que si ‘no fue capaz de impedir que sus asociados fueran expulsados de sus lugares de origen, tiene por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar en condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas’. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades”.⁶ Así mismo sostuvo:

En esa medida, existen ciertos derechos mínimos de la población desplazada que deben ser satisfechos en toda circunstancia por las autoridades, pues de no ser así, podría aumentar la vulneración adicional a la subsistencia digna de las personas que se encuentran en esa situación.

Cuarta. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

Entre los derechos que resultan vulnerados por una situación tan gravemente pluriofensiva como el desplazamiento forzado, se encuentra el de acceder a una vivienda digna. Así lo ha declarado la Corte, entre otras en la precitada sentencia T-025 de enero 22 de 2004, en la cual se aclaró que este derecho debe protegerse a partir de que, “las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento”.

Cabe reiterar también la posición adoptada en la sentencia T-068 de febrero 4 de 2010, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub (no está en negrilla en el texto original):

“Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i)

reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda”

En el mismo sentido en la sentencia T-177 de marzo 12 de 2010, M. P. Luis Ernesto Vargas Silva, reafirmó que:

“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.”

De allí que las autoridades, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, deban proveer a las víctimas del desplazamiento forzado apoyo para la consecución de vivienda, obligación que en parte se satisface con programas de subsidio, como el que adelanta Fonvivienda, que mediante Resolución N° 174 de junio 5 de 2007 dio apertura a la convocatoria de postulación para población en situación de desplazamiento.

Quinta. Análisis del caso concreto.

5.1. Sin embargo, Fonvivienda a través de la Resolución N° 602 de diciembre de 2008, comunicó el rechazo de las postulaciones al subsidio familiar de vivienda a un gran número de personas, incluido Jamer Muñoz González, actor en este proceso, quien, encontrándose dentro del término legal, interpuso recurso de reposición, impugnando no haber sido incluido, pese a que aportó todos los documentos requeridos.

En virtud de dicho recurso, Fonvivienda manifestó que “el hogar tiene más de una propiedad a nivel nacional IGAC 425-0074901 CAQUETA-SAN VICENTE DEL CAGUÁN. Aporta certificado de tradición de la matrícula inmobiliaria 425-0074901 según el cual el postulante y Mavela Pardo Torres son propietarios”. Así, Fonvivienda resolvió no reponer, pero sin haber realizado un estudio minucioso de la situación y de las pruebas específicas.

5.2. Disponiendo de los elementos constitucionales, jurisprudenciales y fácticos a los que se ha hecho referencia en los puntos anteriores, la Corte debe, de tal manera, analizar si la actuación del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial, por intermedio de Fonvivienda generó, en el asunto de la referencia, vulneración del derecho a la vivienda digna del señor Jamer Muñoz González y de su núcleo familiar.

En el caso bajo estudio se observa que al actor se le ha reconocido que, en efecto, fue forzosamente desplazado junto con su familia, de su asentamiento lícito en el corregimiento Guayabal, en San Vicente del Caguán, Caquetá, resultando ostensible su situación de especial vulnerabilidad, que demanda urgente amparo y, para el caso, el otorgamiento del subsidio que le de alguna base para adquirir vivienda digna, privado como ha sido de ella a raíz del desplazamiento. Sin embargo, la postulación para el subsidio fue denegada, sin que aparezca que se hubiere efectuado un estudio suficiente sobre su caso.

En la respuesta expedida por Accion Social (f. 42 cd. inicial), puede verificarse que este accionante si posee un inmueble, matricula inmobiliaria 425-0074901, pero ubicado en San Vicente del Caguán, que es precisamente la población de la cual fue desplazado con su grupo familiar.

5.3. De tal manera, existe una situación excepcional, donde concurren circunstancias de manifiesta debilidad y vulnerabilidad, que en este caso no han sido paliadas frente al derecho de los desplazados a la vivienda digna, al no atenderse favorablemente la petición de Jamer Muñoz González, encontrándose inscrito su derecho dentro del núcleo de las garantías mínimas previstas para superar el estado inconstitucional de cosas declarado por la sentencia T-025 de 2004, anteriormente citada.

Para atender este tipo de situaciones, es deber ineludible de las autoridades respectivas desplegar especial diligencia, consideración y sensibilidad, hacia la debida superación de la afectación de los derechos constitucionales vulnerados.

5.4. Es válido aclarar que Fonvivienda, receptor de la solicitud, por parte del ahora demandante, de asignación del subsidio de vivienda, es un “fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia... adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, entre cuyos objetivos está “consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana”, administrando los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación para tal fin (arts. 1° y 2° D. 555 de 2003).

Dicho Fondo Nacional de Vivienda debe atender prioritariamente los “hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social”, en particular frente a “población en situación de desplazamiento”. Además, se prevé que quienes “no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares” (art. 1° D. 170 de 2008).

5.5. Tal es la situación de Jamer Muñoz González, quien no obtuvo respuesta positiva a su solicitud de subsidio de vivienda, por las razones infundadas antes referidas, descartadas las cuales debe entenderse que sí cumplía los requisitos exigidos para ser beneficiario del mismo, junto con su núcleo familiar.

5.6. Por todo lo anterior, la Corte Constitucional debe revocar el fallo único de instancia dictado en julio 8 de 2010 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Huila, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, que negó el amparo solicitado.

En su lugar, la Corte tutelaré el derecho a la vivienda digna del accionante y su núcleo familiar, en desarrollo de la protección constitucional reforzada que les corresponde como víctimas de desplazamiento forzado.

En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que, por intermedio de la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, o quien haga sus veces, si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta sentencia ubique al señor Jamer Muñoz González en el lugar dentro del orden de asignación del subsidio de vivienda que le habría correspondido si su petición, como debió ocurrir, hubiera sido aprobada en la primera

oportunidad en que fue analizada.

En todo caso, el subsidio correspondiente deberá ser puesto a disposición del beneficiario, en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, sin establecer sobre él cargas que la condición de desplazado le genere imposibilidad de asumir.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Segundo. En consecuencia, ORDENAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que, por intermedio de la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda, Fonvivienda, o quien haga sus veces, si aún no lo ha realizado, dentro del término máximo de tres (3) días contados a partir de la notificación de esta sentencia, ubique al señor Jamer Muñoz González en el lugar dentro del orden de asignación del subsidio de vivienda que le habría correspondido si su petición, como debió ocurrir, hubiera sido aprobada en la primera oportunidad en que fue analizada.

En todo caso, el subsidio correspondiente será puesto a disposición del beneficiario, en un término no superior a tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, sin establecer sobre él cargas que la condición de desplazado le genere imposibilidad de asumir.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRESE la comunicación a que alude el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional. Cúmplase.

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 T-285 de marzo 27 de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla, entre muchas otras.

2T-086 de febrero 9 de 2006, M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

3 T-025 de enero 22 de 2004, M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

4 T-227 de mayo 5 de 1997, M. P. Alejandro Martínez Caballero.

5 SU-1150 de agosto 30 de 2000, M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

6 T-721 de agosto 20 de 2003, M. P. Álvaro Tafur Galvis.

7 T-334 de mayo 4 de 2007, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.