

Sentencia T-927/12

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

POBLACION DESPLAZADA-Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Definición

Derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco legal

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Regla general sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada

DERECHO DE PERSONA DESPLAZADA A RECIBIR SUBSIDIO DE VIVIENDA-De manera excepcional, puede alterar turno cuando se evidencien casos de extrema vulnerabilidad e indefensión

ESTADO-Debe promover planes de vivienda destinados a población desplazada por la violencia

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a FONVIVIENDA de incluir a mujer en la lista de aspirantes al subsidio de vivienda en el estado "calificado", y conceder reconocimiento de subsidio de vivienda a persona de tercera edad

Referencia: expedientes T-3.546.068 y T- 3.550.170 (acumulado).

Acciones de tutela instauradas por José Manuel Patiño, William Buitrago, Cesar Germán Ortiz, Jaime Buitrago Vera, y otros, contra el Fondo Nacional de Vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y otros.

Magistrado Ponente:

ALEXEI JULIO ESTRADA

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

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional integrada por los Magistrados Alexei Julio Estrada, quien la preside, Luís Ernesto Vargas Silva y María Victoria Calle Correa, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, especialmente las de los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Política y los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Cuarto (4º) Penal del Circuito de Bogotá en primera instancia y la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá en segunda instancia (expediente T- 3.550.170); la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura en primera instancia y la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura en segunda instancia (expediente T- 3.546.068).

### I. ANTECEDENTES

De acuerdo con las solicitudes de tutela y las pruebas obrantes en los expedientes, los accionantes sustentan sus pretensiones en los siguientes:

#### 1. Expediente T- 3.550.170

##### 1.1 Hechos<sup>1</sup>

1.1.1- El señor José Manuel Patiño -analfabeta-, cuenta actualmente con 75 años de edad y fue desplazado por la violencia desde el año 2003, vive actualmente con una hija en una casa prefabricada a título de arriendo. Manifiesta que el pago del mismo es insostenible pues el único ingreso económico que obtiene es de 150.000 pesos, cada dos meses, que obtiene por un subsidio de adulto mayor y que el único sustento su hija es lo que le deja una pequeña venta de dulces que ubicaron improvisadamente en su hogar.

1.1.2- El actor manifiesta que desde el año 2007, FONVIVIENDA lo hizo acreedor del estado "Calificado", mediante la expedición de varias resoluciones y que a pesar de dicha

calificación, hasta el día de hoy no ha sido beneficiario del subsidio de vivienda, pese haber cumplido con todos los requisitos establecidos para su asignación.

## 1.2 Solicitud de Tutela

De acuerdo con lo expuesto, el accionante, pretende la tutela de los derechos fundamentales al mínimo vital, a la vivienda digna, y en especial, los derechos de la tercera edad y los ancianos. Solicita para ello que se ordene a CAFAM o a FONVIVIENDA el reconocimiento del subsidio de vivienda.

## 1.3- Respuesta de las entidades demandadas

### 1.3.1- Fondo Nacional de vivienda -FONVIVIENDA-2.

El apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-, solicitó negar el amparo del accionante, atendiendo a las siguientes razones:

1. La asignación del subsidio de vivienda está sometido no solo a una disponibilidad presupuestal y a un principio de legalidad, sino también a un estricto orden descendente, que depende de un puntaje obtenido por cada hogar y un proceso de cruces y calificación. El hecho del que el señor José Manuel Patiño, sea de la tercera edad le sirvió para obtener puntaje en la convocatoria. Sin embargo, hay hogares que presentan más miembros de familia, discapacitados, niños menores etc., que les permitieron obtener un mejor puntaje. La asignación de dicho subsidio, sin respetar el procedimiento establecido por la normatividad vigente, vulnera el derecho a la igualdad de los hogares que obtuvieron un mejor puntaje en la convocatoria.

1. Los hogares que ostentan el estado de "Calificado", les será asignado el subsidio familiar de vivienda, en condiciones de igualdad con los demás postulantes que se encuentran en el

mismo rango, cuando se cuenten con los recursos disponibles.

### 1.3.2- Caja de compensación CAFAM3.

El apoderado especial de la Caja de Compensación CAFAM, solicitó negar el amparo atendiendo que existe un contrato de encargo de gestión suscrito entre la Unión Temporal de Cajas de Compensación -CAVIS-UT- y el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, donde las cajas de compensación, entre ellas CAFAM, les corresponde recibir, revisar, u tramitar la información con el cumplimiento de los requisitos establecidos por la legislación vigente, con el fin de efectuar la postulación ante la entidad otorgante del subsidio para que pueda continuar con los procesos que se deriven de ésta. Empero, los trámites o procesos para determinar los rechazos, los actos administrativos de convocatorias, preselección, asignación y posterior desembolso del subsidio de vivienda, no corresponden a esta entidad sino que les corresponde a FONVIVIENDA.

## 1.4 Decisión judicial objeto de revisión

### 1.4.1- Fallo de primera instancia.

Mediante fallo del veintitrés (23) de abril de 2012, el Juzgado Cuarto (4°) Penal del Circuito de Bogotá, no tuteló los derechos fundamentales del actor contra FONVIVIENDA y CAFAM, bajo el argumento de que existen mecanismos judiciales ordinarios para el restablecimiento de sus derechos o en su defecto se debe demostrar el perjuicio irremediable que esta atravesando, para que la tutela sea utilizada como mecanismo transitorio para la protección de sus derechos.

Consideró igualmente, que al estar supeditada la asignación de los subsidios de vivienda de desplazados a un presupuesto nacional, impide a los jueces a convertirse en ordenadores del gasto. Más aún cuando su asignación, se viene haciendo en un estricto orden y priorizando grupos de familias con menores de edad, personas con discapacidad y de la tercera edad, y, bajo los parámetros legales y procedimentales.

#### 1.4.2 - Impugnación

Como primera medida el accionante manifiesta que no comparte el fallo expedido por el Juzgado Cuarto (4°) Penal del Circuito de Bogotá, puesto que él se encuentra en un subgrupo especial, existente dentro de la población desplazada, debido que es una persona de la tercera edad, sin ningún tipo de formación académica y sin recursos económicos y físicos suficientes que le permitan sobrevivir por sus propios medios. Y que la única familiar cercana es su hija, que actualmente tiene una discapacidad que le impide movilizarse adecuadamente. Asimismo manifiesta, que lo que pretende evitar el interponer la acción de tutela, es un perjuicio irremediable, pues el no otorgamiento del subsidio de vivienda, pone en riesgo su integridad física, mental y por ende su vida.

El actor aduce finalmente que no se ha especificado en ningún momento el número de calificación que le fue asignado por FONVIVIENDA-CAFAM para obtener el subsidio de vivienda, como tampoco se especificó si le están dando prioridad en el desembolso de los subsidios, dada se condición vulnerable dentro de la población desplazada.

#### 1.4.3- Sentencia de segunda instancia

La Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, mediante fallo del primero (1°) de junio de 2012, confirmó la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto (4°) Penal del Circuito de Bogota, del veintitrés (23) de abril de 2012, al considerar que el accionante no tuvo en cuenta, que el beneficio del otorgamiento del subsidio de vivienda esta supeditado normativa y reglamentariamente no sólo a la satisfacción por parte del interesado de los requisitos señalados para dicho efecto, sino también a la disponibilidad de los recursos, lo que le impide a las personas jurídicas comprometidas otorgar dichos subsidios con sujeción al ordenamiento jurídico.

De igual manera señala, que la condición de desplazado, adulto mayor, desempleado y analfabeta, por si solas, no comportan la obligación para las entidades que integran el sistema nacional para la atención integral de la población desplazada de entregar el beneficio de subsidio de vivienda que se encuentra consagrado en la Ley 387 de de 1997, en tanto que “la teleología de tales prescripciones, además de precaver una asistencia

humanitaria de emergencia, es la de brindar a la población desplazada las oportunidades necesarias para acceder a una actividad productiva y a una existencia en condiciones dignas”.

Añade, que el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, consagra el derecho de la población desplazada de acceder a la oferta social del Gobierno en los programas de vivienda urbana y rural, más no la asignación de ésta, en forma automática y sin más requisitos que la verificación de la condición de desplazado en el accionante.

Concluye, que para cada uno de los beneficios contemplados para la población desplazada existen requisitos y procedimientos de insoslayable satisfacción; sin embargo, dado el carácter progresivo del mismo, su efectivo se encuentra supeditado a factores presupuestales y así las cosas, mal puede pretender que se ordene en esta acción pública sin disponibilidad de recursos o con alteración del orden cronológico establecido para dicho efecto en observancia irrestricta del derecho a la igualdad.

#### 1.5 Pruebas decretadas en el trámite de revisión.

1.5.1- Mediante auto del nueve (9) de octubre de 2012, la Sala Octava de Revisión ordenó al señor José Manuel Patiño, la ampliación de la información suministrada en el escrito de tutela, respecto de su situación económica actual.

El accionante remitió un “escrito de ampliación de información” mediante oficio OPTB 748/12, donde manifestó:

“Desde el día que me vi obligado a dejar mi hogar, he estado viviendo con mi hija en una casa prefabricada a título de arriendo, pero el pago del mismo es insostenible pues mi único ingreso económico son 150.000 pesos que obtengo en calidad de subsidio por ser adulto mayor, dicho sustento es entregado cada 2 meses. Por otro lado el único sustento de mi hija es lo que le deja una pequeña venta de dulces que ubicamos improvisadamente en nuestro lugar de vivienda”.

1.5.2- Mediante auto del nueve (9) de octubre de 2012, la Sala Octava de Revisión ordenó a FONVIVIENDA, el suministro de información, respecto del señor José Manuel Patiño.

La entidad accionada sustentó dicha solicitud de manera similar a la contestación de la

accion de tutela interpuesta. Sin embargo, agregó el puntaje que obtuvo el accionante, respecto del subsidio familiar de vivienda donde se encuentra actualmente en estado "Calificado".

#### PUNTAJE MÁXIMO ASIGNADO EN EL DEPARTAMENTO

50

#### PUNTAJE MÍNIMO ASIGNADO EN EL DEPARTAMENTO

45

#### PUNTAJE DEL HOGAR

#### HOGARES ENTRE EL PUNTAJE MÍNIMO ASIGNADO EN EL DEPARTAMENTO Y EL PUNTAJE DEL HOGAR

7915

2 Expediente T-3.546.068

#### 2.1- Hechos<sup>4</sup>

2.1.1- Los señores, William Buitrago, Cesar Germán Ortiz, Martha Liliana Orozco García, Jaime Buitrago Vera, Maria Del Carmen Vera De Buitrago, Vitalina Pérez Solano, Maria Virgelina Londoño Ospina, José Buedelino Ramírez Ramírez, Gloria Patricia Aguirre Martínez, Fredy Adolfo Mayo López, Henry Vega Quintero, Doralba Luz Jaramillo Jaramillo y Sonia Giraldo Torres, desde el año 2007, en su calidad de desplazados por la violencia, se postularon para el subsidio de vivienda que aporta el Estado para las familias victimas del desplazamiento y actualmente se encuentran como beneficiarios en el estado de "Calificados", aun cuando, existen otras familias que igualmente se postularon en el año 2007 y actualmente ya les fueron asignados los subsidios de vivienda.

2.1.2- Agregan que de acuerdo a las Resoluciones 0141 del 15 de marzo y 253 del 16 de marzo de 2012, expedidas por FONVIVIENDA, los entes territoriales (Gobernaciones o Municipios) deben pasar proyectos de vivienda para la población victima del desplazamiento forzado. Sin embargo solamente existe un plan de vivienda en el municipio de Quimbaya

para 46 familias, mientras que en los restantes municipios del departamento del Quindío no existen proyectos de vivienda para la asignación de dichos subsidios.

## 2.2- Solicitud de Tutela

Con base en lo anterior, los accionantes pretenden la tutela de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital. Por tal razón solicitan la asignación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada al Fondo Nacional de Vivienda, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otros.

## 2.3 Respuesta de las entidades demandadas

### 2.3.1 Fondo Nacional de vivienda -FONVIVIENDA5-.

2.3.1.1- El apoderado Judicial de FONVIVIENDA, solicitó al juez a quo, declarar el hecho superado frente a los accionantes que se encuentran en estado actual de “asignados y denegar el amparo interpuesto respecto de los demás accionantes. Tal decisión tuvo fundamento en las siguientes consideraciones:

2.3.1.2- Como primera medida el apoderado relaciona en un cuadro, el estado actual de cada uno de los accionantes respecto de la convocatoria para acceder al subsidio familiar de vivienda, de la siguiente manera:

William Buitrago

Calificado

Cesar Germán Ortiz

Calificado

Martha Liliana Orozco García

Calificado

Jaime Buitrago Vera

Calificado

Maria Del Carmen Vera De Buitrago

Vitalina Pérez Solano

Calificado

Maria Virgelina Londoño Ospina

Calificado

José Buedelino Ramírez Ramírez

Calificado

Gloria Patricia Aguirre Martínez

Calificado

Fredy Adolfo Mayo López

Calificado

Henry Vega Quintero

Asignados

Doralba Luz Jaramillo Jaramillo

Rechazado o cruzado

Sonia Giraldo Torres

Asignados

Mainar Saavedra López

Calificado

Jairo Albarracín Ferrer

Calificado

Arbey Angarita

Calificado

Maria Amparo Brito Ayala

Calificado

Nelson Pasaje Ojeda

Calificado

Aldene Varón Rodríguez

Calificado

2.3.1.3- Luego aduce respecto de los accionantes que se encuentran en estado de “asignados”, no debe prosperar la acción de tutela impetrada en su contra, por cuanto que FONVIVIENDA ya les asignó un subsidio familiar de vivienda por medio de la Resolución 807 del 15 de diciembre de 2004, con su respectiva orden de pago.

2.3.1.4- Con relación a la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, la entidad accionada señala, que al calificar la información de su hogar y al realizar el cruce de información correspondiente con acción social, no se encontró que dicho hogar estuviera reportado en el Registro Único de Población Desplazada y por consiguiente su estado actual es de “rechazado y/o cruzado”. Aunado a esto, la entidad puso en conocimiento dicha decisión, por medio de la Resolución No. 412 del 31 de mayo de 2011, que posteriormente fue recurrida por la accionante y decidida mediante la Resolución No. 0835 del 20 de octubre de 2011, en la que se ordenó continuar con el proceso de calificación y asignación en lo términos del

Decreto 951 de 2001 y del Decreto 170 de 2008.

2.3.1.5- Respecto de los accionantes que se encuentran con estado actual de “Calificado”-, la entidad considera que no debe prosperar la acción interpuesta, en tanto que (i) el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional, objeto de un desarrollo legal preestablecido, y por la cual su satisfacción se ve limitada por los recursos que se encuentran disponibles para tal fin; (ii) las funciones de FONVIVIENDA no son las de entregar viviendas ni tampoco las de definir los planes de vivienda donde los beneficiarios deben aplicar para dicho subsidio; Y (ii) los hogares con estado de “Calificados” entran a formar parte de un registro, que es tenido en cuenta cuando se ejecuten los recursos asignados a la Bolsa para población desplazada, siempre y cuando no varíen las condiciones que permitieron su calificación. En consecuencia, pretender la asignación del subsidio desconociendo los trámites legales, por medio del amparo constitucional, vulneraría los derechos fundamentales de los demás hogares.

Los demás argumentos son similares a los establecidos en la contestación de de la acción de tutela del expediente T- 3.550.170.

### 3.4 Fiscalía General de la Nación

La doctora Yenith Marcel Ortega Valbuena, del Grupo de Direccionamiento y Respuesta de la Dirección Nacional de Fiscalías, manifestó que es ajena a la acción interpuesta, toda vez que no solo “el accionante no la menciona como demandada, sino que tampoco ha proferido pronunciamiento alguno ni omitido actuación que afecte los derechos fundamentales que el accionante considera vulnerados”, razón por la cual, solicita la negación del amparo de tutela.

### 3.5 Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios en el Exterior -ICETEX-

El jefe de la Oficina Jurídica del ICETEX, luego de explicar las funciones del ICETEX y las obligaciones contraídas por la suscripción del Convenio Interadministrativo No. 2007/097, con la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, solicitó denegar la acción interpuesta, pues considera que dicha entidad, no vulneró ni amenazó los derechos

fundamentales invocados por los accionantes.

### 3.6 Servicio Nacional de Aprendizaje -SENA-

Esta entidad manifestó por medio del Coordinador del Grupo de Formación Profesional, Empleo y SNFT, que se implementó “el Programa Nacional Único de Atención a Población Víctima”, que brinda capacitación ocupacional, intermediación laboral y asesoría a proyectos productivos. Posteriormente relaciona los accionantes que se encuentran registrados para acceder a dicho programa.

### 3.7 Otras entidades

3.7.1- Las entidades que se relacionan a continuación, exponen con similares argumentos, que no debieron ser vinculadas al caso sub examine, debido a que no existe una legitimación en la causa por pasiva:

Archivo General de la Nación; Instituto Seccional de Salud de Quindío; Banco de Comercio Exterior de Colombia; Ministerio de Cultura; Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo; Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario “FINAGRO”; Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura; Registraduría Nacional del estado Civil; Defensoría del Pueblo Regional Quindío; Ministerio de Relaciones Exteriores; Ministerio del Interior; Ministerio de Educación Nacional; Departamento Nacional de Planeación; Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Policía Nacional; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

### 3.8 Decisión judicial objeto de revisión

#### 3.8.1 Sentencia de primera instancia

En el fallo del veintitrés (23) de abril de 2012, expedido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, tuteló los derechos fundamentales de petición al debido proceso a los accionantes y ordenó al Director Ejecutivo de FONVIVIENDA que los subsidios de vivienda de interés social pueden ser aplicados en la modalidad de adquisición

de vivienda nueva o usada, para lo cual se inaplica la Resolución No.1024 del 31 de mayo de 2011, modificada por la Resolución 141 del 15 de marzo de 2012. También ordenó la inclusión de la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, en el estado actual de calificado para que pueda acceder al subsidio familiar de vivienda para la población desplazada. Los argumentos que sirvieron como fundamento a dicha decisión, se esgrimen a continuación:

3.8.1.1- La aplicación de la Resolución No. 1024 del 31 de mayo de 2011, expedida por FONVIVIENDA y modificada por la Resolución No. 141 del 15 de marzo de 2012, constituye un obstáculo para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social, por cuanto “la adquisición de vivienda nueva diferente a los planes de vivienda avalados por FONVIVIENDA no [permite la aplicación] del subsidio otorgado al desplazado y menos si ésta es usada”. Lo que significa que al no existir en el Departamento del Quindío otros proyectos diferentes a los establecidos a los del municipio de Quimbaya, no es seguro el goce efectivo de una vivienda digna a los desplazados.

Por estas razones, la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura en fallo del 23 de abril del 2012, decide inaplicar estas Resoluciones, con la finalidad de que una vez asignado el subsidio de vivienda, éste pueda ser utilizado en la adquisición de vivienda nueva o usada en el lugar donde así lo deseen. A su vez justificó la inaplicación de las resoluciones precedentes, al señalar que en Sentencia T-706 de 2011 esta Corporación -en un caso similar-, otorgó el subsidio familiar de vivienda de interés social al accionante, sin condicionar dicho otorgamiento a la regulación planteada por FONVIVIENDA en las Resoluciones 1024 de 2011 y 141 de 2012.

3.8.1.2- Agrega, que de nada sirve si el Fondo Nacional de Vivienda hace o no beneficiarios a los desplazados de subsidios de vivienda, bajo las resoluciones 1024 de 2011 y 141 de 2012, si los municipios no adelantan uno o varios planes de vivienda, pues la asignación de subsidios resultarían en manifiesta oposición con las normas constitucionales que consagran los derechos fundamentales al debido proceso, igualdad, dignidad humana y vivienda digna.

3.8.1.3- Respecto de la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, manifiesta que debido a la constancia dejada por el Secretario de esa Sala, se evidenció que la ciudadana se encuentra registrada desde el 15 de diciembre del año 2005, como desplazada en el Registro Único de

Población Desplazada, y en razón a ello, considera que existe falta de precisión en el cruce de información que maneja FONVIVIENDA, por lo que ampara a esta accionante, el derecho al Habeas Data, a fin de que se corrija lo pertinente y oficiosamente tome las medidas para que dicha ciudadana sea incluida en el estado "Calificado" para acceder al subsidio de vivienda de interés social.

3.8.1.4 Finalmente aclara, que los tutelantes deben someterse al turno de espera en un plano de igualdad, para el otorgamiento del subsidio de vivienda de interés social, donde se encuentran calificados, "pues resulta inviable que a través de la tutela se altere dicho listado, en razón que se daría al traste con los derechos que le asisten a los demás postulados a dicho subsidio que se hallan en la misma condición e incluso por encima de los turnos que le han sido asignados".

### 3.9- Impugnación

El Fondo Nacional de Vivienda por medio de su representante legal, impugnó la decisión del fallo expedido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, en razón a que los numerales 1° y 2° del fallo, vulneran el derecho fundamental a la igualdad de las demás familias que se encuentran en estado calificado y que de acuerdo al puntaje obtenido en la convocatoria del año 2007, se encuentran más cerca de obtener el subsidio de vivienda de interés social.

Los demás argumentos planteados por el representante legal del Fondo Nacional de Vivienda, son similares a los expuestos en la contestación de tutela que allegó a la acción de tutela sub iudice.

### 3.10 Sentencia de segunda instancia

La Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura, revocó el fallo del veintitrés (23) de abril de 2012, expedido por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura, al estimar que no se respetó el principio de subsidiariedad y la residualidad que caracteriza a la acción de tutela, pues la revisión de los actos administrativos que consideran violatorios de los derechos fundamentales, le compete a la Jurisdicción Contencioso Administrativa, más cuando no se demuestra la existencia de un perjuicio irremediable.

## II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

### 1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar la decisión proferida dentro de las acciones de tutela de la referencia de conformidad con lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9o., de la Constitución Política y en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

### 2. Problema jurídico objeto de estudio

De acuerdo con los antecedentes reseñados, esta Sala de Revisión debe responder: si ¿el tiempo de espera que soportan las familias desplazadas en estado actual “Calificado”, frente a la asignación efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social, vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna?

Para efectos de resolver el anterior problema jurídico, la Sala hará una breve referencia a los siguientes temas: (i) El derecho de la población desplazada a una vivienda digna. Marco constitucional y legal; (ii) La especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos sociales, específicamente en el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna; y (iii) Sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada; y (iv) el estudio de los casos concretos.

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

3.1- El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política y ha sido definido por la jurisprudencia de esta Corporación como “aquel [derecho] dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con condiciones suficientes para que quienes allí habiten puedan realizar de manera digna su proyecto de vida”.

Debido a que el derecho a la vivienda digna, estaba incluido dentro del capítulo de los derechos económicos, sociales y culturales de la Constitución Política, era concebido como un derecho de naturaleza prestacional y progresista, no fundamental, tutelable solamente cuando existía una conexión con otros derechos fundamentales como el de la vida, el mínimo vital, la integridad física, etc. Sin embargo este derecho empezó a perfilarse como fundamental en la jurisprudencia de esta Corporación en la sentencia T-585 de 2006 cuando se evidenciaba que “(i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”<sup>6</sup>.

Posteriormente, una interpretación de los instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>7</sup> y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales,<sup>8</sup> permitió replantear la anterior posición, bajo el entendido que todos los derechos económicos, sociales y culturales, al igual que los demás derechos humanos eran fundamentales, dada su estrecha relación entre la dignidad humana y la garantía de dichos derechos. El reconocimiento de la naturaleza fundamental adoptó “una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional”.<sup>9</sup>

En este mismo sentido esta Sala, en sentencia T-016 de 2007 manifestó que “[L]a fundamentalidad de los derechos no depende - ni puede depender - de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. [...] De ahí el matiz activo del papel del Estado en la consecución de un mayor grado de libertad, en especial, a favor de aquellas personas ubicadas en un situación de desventaja social, económica y educativa. Por ello, también la necesidad de compensar los profundos desequilibrios en relación con las condiciones de partida mediante una acción estatal eficaz (obligaciones estatales de carácter positivo o de acción).”<sup>10</sup>

3.2- El derecho a la vivienda digna, frente a la población en situación de desplazamiento, ha sido regulada por un conjunto de normas que surgieron a partir de la Ley 387 de 1997, en

donde se establecen los principios rectores del desplazamiento interno –artículo 2-, así como también las pautas necesarias para brindar la ayuda humanitaria –sección 4 de la Ley-, 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 –artículo 15-.

Posteriormente, se adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia mediante el Decreto 250 de 2005, y que permitió el “(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”.<sup>11</sup>

De igual manera el Decreto 951 de 2001, que reglamento la Ley 3 de 1991 y la Ley 387 de 1997, obligó al Estado a “otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”<sup>12</sup>. Así como también estableció en su artículo primero, que el subsidio de vivienda de interés social es un aporte en dinero o en especie que es otorgado por el estado por una sola vez al beneficiario.

Por medio del Decreto 250 de 2005, se plantearon las necesidades básicas habitacionales, dirigidas a la población en situación de desplazamiento. Dentro de las cuales se encuentran (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.

3.3- Con base en esta normatividad, la Corte Constitucional en sentencia T-585 de 2006 describió algunas de las obligaciones a cargo del Estado, tendentes a mitigar la vulnerabilidad e indefensión de la población desplazada, con un enfoque al derecho a la vivienda digna. Estas son:

i. “Proporcionar auxilio y alojamiento en forma transitoria”. (Ley 387 de 1997).

i. “[O]torgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”<sup>13</sup>. (art. 1º del Decreto 951 de 2001)

i. “[P]romover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar”.

i. “[P]romover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia”

i. “[P]romover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población”. (Artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004).

4. La especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada por la violencia en materia de derechos sociales, específicamente en el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna

4.1- A partir del artículo primero (1º) de la Ley 387 de 1997, se define legalmente al desplazado como toda persona que se ha visto forzada 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: el conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, violación al derecho internacional Humanitario y otras circunstancias emanadas de las situaciones anterior que puedan alterar o alteren drásticamente el orden publico<sup>14</sup>. De igual manera el legislador asignó por medio de esta ley, responsabilidades específicas a las entidades estatales, con el fin de coordinar las políticas y programas a nivel nacional y local, y asimismo mitigar el problema socio-económico que afrontan los desplazados. Fenómeno social que se considera subsanado solamente cuando “se logra la consolidación y estabilización socioeconómica,

bien sea en su lugar de origen o en las zonas de reasentamiento<sup>15</sup>".

4.2- Ahora bien, el problema del desplazamiento interno en Colombia, ha sido calificado por esta Corporación como un verdadero estado de emergencia social y una tragedia nacional que afecta los destinos de innumerables colombianos<sup>16</sup>, que debe ser afrontado por todas las personas, eso sí principiando, como es lógico, por los funcionarios que conforman la administración estatal<sup>17</sup>.

4.3- Hay que tener en cuenta que este fenómeno social ha dejado a la población desplazada en una posición particularmente vulnerable, que genera una violación grave, masiva y sistemática de derechos fundamentales y que no pueden ser afrontadas por el Estado, debido a sus problemáticas estructurales y presupuestales. Debido a esto la Corte Constitucional en el año 2004 decidió declarar el estado de cosas inconstitucional a través de la sentencia T-025 de 2004, donde se establecieron ciertos derechos mínimos que deben ser satisfechos por las autoridades estatales.

Con el fin de medir el avance del estado frente a esta problemática se expedieron por esta Corporación los Autos 109 y 233 de 2007 y 116 de 2008, consagrando un conjunto de indicadores obligatorios para medir el avance, estancamiento o retroceso de la superación del estado de cosas inconstitucional. Los resultados arrojados en el año 2009<sup>18</sup>, respecto del derecho fundamental a la vivienda digna, no fueron satisfactorios, toda vez que las políticas plasmadas en las leyes vigentes no [respondieron] a las necesidades y condiciones de los desplazados. Asimismo el auto 008 de 2009 expresó que "Aun si la ejecución de los proyectos y programas actuales fuera[n] perfectamente eficiente[s], su formulación de base impediría proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable".

Dicho auto concluyó, que era necesario reformular las Políticas Públicas en esta materia, para lograr una mayor efectividad en el goce de este derecho por parte de la población desplazada, así como una mayor eficiencia presupuestaria para la administración. Ordenó, pues, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para esta población, que debía incluir: (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política; (ii) el diseño de la política y el

establecimiento de los medios para su instrumentalización; (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. Para estos fines otorgó plazos precisos.

Posteriormente en el auto 219 de 2011, esta Corporación realizó una evaluación a las políticas públicas de vivienda diseñadas por el Gobierno Nacional, entre el año 2010 y 2011, donde se concluyó que no hubo una reformulación integral, ni implementación alguna en las políticas de vivienda. Bajo esta circunstancia, la Corte Constitucional solicitó un informe sobre “las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, el modelo de subsidios de vivienda asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales señaladas a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia”.

Luego en el Auto 116A de 2012, esta Corporación analizó el informe que dio respuesta a lo solicitado en el Auto 219 de 2011, donde se identificaron tres ejes temáticos en la propuesta de reformulación de la política de vivienda presentada por el Gobierno Nacional: “(i) el modelo financiero, mediante el cual establece un modelo mixto en el que se mantiene el énfasis en la asignación de SFV, dirigiendo el 70% de los recursos para ese fin, y destinando un 30% para la promoción de la oferta; (ii) la creación de estímulos para la generación de suelo urbanizado para proyectos de vivienda para la población desplazada; y (iii) la articulación de esfuerzos financieros y técnicos entre la Nación y las entidades territoriales”. Dentro de esos ejes de reformulación, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, establece un orden de prioridades de atención de la población desplazada, relacionada en el siguiente orden: (i) población con subsidio familiar de vivienda asignado por FONVIVIENDA y que no ha sido aplicado en una solución de vivienda; (ii) población que se postuló para el subsidio familiar de vivienda -SFV- con FONVIVIENDA en la convocatoria efectuada en el año 2007 y que se encuentra en estado calificado; y (iii) población que no se encuentre en estado asignado ni calificado en ninguna de las convocatorias que ha efectuado FONVIVIENDA. (Negrillas fuera del texto)

Finalmente se profieren medidas tendentes a mejorar la coordinación presupuestal y de plantación entre la nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda, con el fin de que estas últimas entidades dentro de sus límites constitucionales y haciendo uso de la autonomía territorial, “utilicen instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial con el fin de armonizar los procesos de planeación y aprobación presupuestal locales y nacionales en materia de vivienda.

4.4- Las personas en situación de desplazamiento, han merecido una especial protección por parte de la Corte, pues carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas temporales, lo que genera una amenaza directa y grave contra su vida, y un factor que acrecienta sus condiciones extremas de vulnerabilidad<sup>19</sup>.

Indudablemente, el hecho de que las personas tengan que abandonar intempestivamente su lugar de residencia, debiendo trasladarse a otro lugar para huir de los agravios que pueda ocasionar el conflicto interno armado y el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, generan un grado mucho mayor de vulnerabilidad de los derechos fundamentales. Esta vulnerabilidad conlleva a un tratamiento especial por parte del Estado, dado que las personas que padecen este fenómeno social son en su mayor parte niños, mujeres cabeza de familia y personas de la tercera edad<sup>20</sup>. De ahí que la Corte Constitucional haya reconocido la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando quien invoca su protección ha sido víctima del desplazamiento forzado.

Sin embargo, frente al tema de asignación de turnos preferentes en el subsidio de vivienda familiar de interés social, la Corte manifestó que “el ejercicio de la acción de tutela para lograr el desembolso de los mismos, no resulta coherente con los derechos de quienes han esperado pacientemente por tal beneficio, en particular, con la garantía de su derecho a la igualdad”<sup>21</sup>. A menos que se trate de casos excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento. Como se explicará a continuación.

5. Sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada.

Esta Corporación ha sido enfática en señalar que los turnos para la asignación de recursos para vivienda familiar de interés social, deben ser respetados por parte de los beneficiarios, pues de lo contrario se afectaría el derecho a la igualdad de terceros que se encuentran en una situación similar<sup>22</sup>. Al respecto la Sentencia T-373 de 2005 señaló:

“Las personas que se encuentren bajo unas condiciones idénticas, recibirán igual trato. Así pues, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración, si ello implica inclusive “saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados, pues no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”

Empero, las condiciones de vulnerabilidad e indefensión a las que están sometidas algunas familias, incluso mayor a la de la generalidad de las personas, permiten la alteración del sistema de turnos, en virtud del principio de igualdad material. Permitiendo la procedencia de la acción de tutela como el medio idóneo para garantizar los derechos que resulten vulnerados. Eso sí se debe “tratar de casos individuales y excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento, por haber adquirido el status de sujetos de protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten”<sup>23</sup>. (Negrillas fuera del texto)

5.3 Es necesario recordar la posición que ha tomado esta Corporación, respecto de la asignación de turnos de manera preferente. En Sentencia T-919 de 2006, resolvió un caso de una familia desplazada por la violencia, conformada por tres menores de edad, donde uno de ellos -la de más corta edad- sufría del VIH, condición que implicó, para el grupo familiar, una clara situación de discriminación en cuanto al acceso a vivienda, puesto en razón a su enfermedad resultaban rechazados de todos los lugares donde pretendían vivir. En este caso se resolvió asignar un turno preferente la familia que se había postulado para el subsidio de vivienda urbana desde 2005. Frente a esta situación este Tribunal manifestó, que si bien, la población desplazada por si misma amerita un tratamiento prioritario, hay otros “individuos o familias que se encuentran en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad,

incluso mayor a la de la generalidad de personas desplazadas, (...) y que “la especial situación de la familia del actor justificaba que se hiciera una excepción respecto de la asignación cronológica de los recursos. Según la Sala, los elementos fácticos de este caso permiten que se predique y ordene la existencia de una prioridad en la entrega de los subsidios respecto de las demás familias desplazadas”.

En un caso mas reciente, la Corte Constitucional en sentencia T-755 de 2009 resolvió, ordenar FONVIVIENDA el otorgamiento de un turno preferente a una familia desplazada, conformada por una madre cabeza de familia y cinco niños, de los cuales uno sufría de parálisis cerebral: “Hipoacusia Neurosensorial, bilateral, trastorno hiperkinético de la conducta”. Circunstancia que no le permitió a la madre trabajar, por estar dedicada exclusivamente a su cuidado. En esta oportunidad la Corte señaló:

“Si bien es cierto existen unas reglas para todas las personas desplazadas, en cuanto a la asignación de vivienda y teniendo en cuenta el derecho a la igualdad, donde todos deben acceder en igualdad de condiciones a una vivienda digna, también es cierto, que existen casos que ameritan una protección especial por parte del Estado, sin querer esto decir que se vulnere el derecho a la igualdad de los desplazados.” (Negritas fuera del texto original)

## 6. Estudio de los casos concretos

6.1.- De acuerdo con los antecedentes reseñados, esta Sala de Revisión debe responder, si la demora en la asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social -por parte de FONVIVIENDA-, viola o no el derecho a la vivienda digna de los accionantes, toda vez que estos se encuentran desde el año 2007 en estado de “Calificado” y actualmente no se les ha asignado dicho subsidio.

6.2.- En el expediente T-3.546.068, los actores victimas del desplazamiento forzado, se encuentran desde el año 2007 en estado actual de “Calificado”, respecto del subsidio familiar de vivienda de interés social para las victimas del desplazamiento. En la actualidad FONVIVIENDA no ha asignado dichos subsidios y por consiguiente solicitan por medio de la accion de tutela, que las entidades encargadas adelanten las gestiones administrativas necesarias tendentes a la asignación de vivienda de interés social en la modalidad de vivienda nueva o usada.

FONVIVIENDA aduce, que debido al sometimiento en que esta incursa dicha entidad a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, no ha sido posible asignar dicho subsidio. Y que los hogares forman parte de un registro o lista que debe ser respetada, pues de lo contrario se vulneraría el derecho fundamental a la igualdad de los demás hogares que se encuentran en similar condición.

Asimismo la entidad accionada, relaciona el estado actual de cada uno de los accionantes frente al subsidio de vivienda familiar, reconociéndolos como beneficiarios de estado actual "Calificado". Empero, respecto de los señores Henry Vega Quintero y Sonia Giraldo Torres manifestó, que ya habían sido beneficiarios con la asignación del subsidio de vivienda de interés social mediante la Resolución 804 del 15 de diciembre de 2004, y que la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo se encuentra en estado actual de "rechazado", por no estar reportada en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-. Frente a los demás accionantes FONVIVIENDA.

De acuerdo a lo expuesto, la acción de tutela solamente procede para saltarse los turnos del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, cuando existe una necesidad urgente para proteger los derechos fundamentales de personas en riesgo; es decir, cuando se está frente a un caso individual y excepcional cuyas condiciones son especialmente extremas.

Esta Sala considera, respecto de los accionantes en estado actual de "Calificado", que no existen motivos suficientes, así como tampoco circunstancias especiales por las cuales se debería ordenar la modificación de los turnos ya establecidos por parte de FONVIVIENDA. En tanto que ninguno de los accionantes del caso sub iudice, expuso los factores socio-económicos -tal y como sucedió en las sentencias precedentes- por los cuales se les debería dar una protección especial por parte del Estado. En consecuencia se declarará improcedente la acción de tutela frente a estos accionantes.

En cuanto a la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, la Sala concederá la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, para que FONVIVIENDA la incluya dentro del último proceso de asignación de subsidios de vivienda familiar en el estado "Calificada", debido que, contrario a lo expuesto por la entidad accionada, sí existe constancia<sup>24</sup> de que la señora estaba inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde el día 15

de diciembre de 2005. Y en vista de que no existió ninguna otra razón adicional para rechazar la postulación de la accionante, la Sala ordenará, no una nueva evaluación de la postulación del accionante, sino que FONVIVIENDA modifique en lo pertinente la resolución mediante la cual se rechazó la postulación del mismo. Para ello, deberá adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.

Finalmente, esta Sala encuentra que efectivamente la Resolución 807 del 15 de diciembre de 2004, asignó subsidios familiares de vivienda urbana, bajo la modalidad de solución de arrendamiento por un valor de 4.475.000 pesos, a los señores Henry Vega Quintero y Sonia Giraldo Torres. Y por ende, la asignación de un nuevo subsidio de vivienda familiar a estos accionantes, contrariaría el Decreto 951 de 200125, reglamentario de la Ley 3 de 1991 y la Ley 387 de 1997, pues solamente se puede asignar por una sola vez el subsidio familiar de vivienda para la población desplazada. En consecuencia la acción de tutela es improcedente al existir carencia actual de objeto por hecho superado, debido que la vulneración o la amenaza de los derechos fundamentales, por los cuales solicitaron el amparo, cesaron con la Resolución 807 del 15 de diciembre de 2004, pues se otorgó el subsidio “antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia”<sup>26</sup> - Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura-.

6.3.- En el expediente T- 3.550.170, el señor José Manuel Patiño -analfabeta-, cuenta actualmente con 75 años de edad y fue desplazado por la violencia desde el año 2003. Actualmente vive con su hija mayor de edad en una casa prefabricada, bajo el sustento de la venta de dulces y un subsidio de vejez de ciento cincuenta mil (150.000) pesos, por cada dos meses. Señala que desde el año 2007, FONVIVIENDA lo hizo acreedor del estado “Calificado”, mediante la expedición de varias resoluciones, pero a pesar de dicha calificación, hasta el día de hoy no ha sido beneficiario del subsidio de vivienda, pese haber cumplido con todos los requisitos establecidos para su asignación.

En este caso, la Sala estima conforme a las pruebas aportadas al expediente, que no existen circunstancias especialmente extremas, similares a las acontecidas en las T-919 de 2006 y T-755 de 2009, que permitan la asignación de un turno preferente a la familia del señor José Manuel Patiño, sin que se viole el derecho a la igualdad de las otras familias que se encuentran en similar situación o incluso sometidas a una mayor vulnerabilidad e indefensión de derechos fundamentales. Por consiguiente esta Sala declarará la improcedencia de la

accion de tutela en el presente caso.

6.4- En otro orden de ideas, de acuerdo al artículo 51 de la Constitución Política, el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna. No obstante, dicha efectividad frente a la población desplazada no ha sido exitosa, debido a que el diseño y ejecución de las políticas públicas no han sido suficientes para superar, en parte, el estado de cosas inconstitucional. Es evidente que las autoridades nacionales limitan, en gran parte su responsabilidad en materia de vivienda a la asignación de recursos presupuestales, sin tener en cuenta que lo que se requiere es “la adopción de medidas que garanticen la habilitación del suelo, en cantidad suficiente, bien localizado, y accesible en precios para la población desplazada”<sup>27</sup>, por parte de las Entidades Territoriales. Esta Corporación fue enfática en manifestar, que la problemática de vivienda para la población desplazada no solamente es un problema de asignación de recursos presupuestales, sino que es ante todo un problema de gestión por parte de las entidades territoriales, para “evitar la elevación de los precios del suelo, o utilizar esa función de reglamentar para incentivar actuaciones público-privadas que permitan obtener suelo para desarrollar programas de vivienda accesible a la población de bajos ingresos”<sup>28</sup>.

Teniendo en cuenta lo anterior, esta Sala cree conveniente exhortar a los departamentos, distritos y los municipios para que dentro de los límites constitucionales y en ejercicio de su autonomía territorial, utilicen los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial para que armonice los procesos de planeación y aprobación presupuestal locales y nacionales en materia de vivienda para la población desplazada, tal y como lo hizo esta la Sala Segunda de esta Corporación en el Auto 116A de 2012.

6.5.- Actualmente las políticas Públicas, respecto al derecho que tienen los desplazados a la vivienda digna no son alentadoras, pues son más de 60.000 familias las que están en estado “Calificado” y no se les ha asignado el subsidio. Debido a esto, se debe ejercer un mayor esfuerzo por parte del Gobierno nacional, tendente a superar el estado de cosas inconstitucional y de esta manera garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna, dado que las políticas públicas diseñadas hasta ahora, han sido ineficaces. Así lo demuestra el presente caso, pues han pasado más de 5 años y no se les ha asignado el subsidio de vivienda familiar de interés social a los beneficiarios.

De manera que, las políticas de vivienda para la población desplazada, deben ser reformuladas por parte del Gobierno nacional tal y como lo ordenaba el auto 008 de 2009.

## DECISIÓN

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

## RESUELVE:

PRIMERO.- En el expediente T-3.546.068 CONFIRMAR parcialmente la decisión proferida por la Sala de Jurisdicción Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Quindío, en cuanto revocó el fallo de la Sala de Jurisdicción Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Quindío, que concedió la tutela de la referencia, excepto en lo que concierne a la señora Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, pues en su lugar se ORDENA al Fondo Nacional de Vivienda, 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 Doralba Luz Jaramillo Jaramillo, 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.

SEGUNDO.- En el expediente T- 3.550.170 REVOCAR la decisión proferida por la Sala Penal del Tribunal Superior de Bogotá, del primero (1º) de junio de dos mil doce (2012), en cuanto confirmo el fallo del Juzgado Cuarto Penal del Circuito de Bogota con Funciones de Conocimiento, que negó la tutela de la referencia. y en su lugar declararla IMPROCEDENTE.

TERCERO.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ALEXEI JULIO ESTRADA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

A LA SENTENCIA T-927/12

DERECHO DE PERSONA DESPLAZADA A RECIBIR SUBSIDIO DE VIVIENDA-De manera excepcional, puede alterar turno cuando se evidencien casos de extrema vulnerabilidad e indefensión (Salvamento de Voto)

De lo que se trata no es de determinar quién se encuentra en una situación de vulnerabilidad más extrema para alterar en favor suyo el orden de los subsidios. Lo razonable, desde el punto de vista constitucional, es que la asignación de los subsidios obedezca a parámetros objetivos coherentes con la protección doblemente reforzada que merecen ciertas personas cuando, por ejemplo, hacen parte de alguna minoría étnica o racial, tienen personas a su cargo, son niños o personas de la tercera edad.

Con el respeto acostumbrado hacia las decisiones de la Corte, me permito salvar el voto en la presente oportunidad, debido a que no comparto las razones que condujeron a denegar, por improcedente, el amparo reclamado por los accionantes en los expedientes acumulados.

La sentencia de la que me aparto en esta oportunidad se apoya en la tesis de que “la acción de tutela solamente procede para saltarse los turnos del subsidio familiar de vivienda para la

población desplazada cuando existe una necesidad urgente para proteger los derechos fundamentales de personas en riesgo; es decir, cuando se está frente a un caso individual y excepcional cuyas condiciones son especialmente extremas". Dicha regla, aplicada a los casos concretos, condujo a denegar la protección reclamada por los peticionarios, sobre la base de que no allegaron los medios de prueba destinados a demostrar que se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad.

A continuación, expongo los argumentos que sustentan mi inconformidad con esa decisión y que, pese a ser sometidos a consideración de la Sala, no fueron acogidos por la mayoría.

Mi primera objeción con la sentencia T-927 de 2012 es de índole metodológica. A mi juicio, resulta contradictorio que la Sala se haya propuesto definir "si el tiempo de espera que soportan las familias desplazadas en estado actual 'calificado', frente a la asignación efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social, vulnera el derecho a la vivienda digna" y que, a continuación, se haya pronunciado sobre la especial desprotección a que se ve expuesta la población desplazada en materia de derechos sociales, aún cuando dichos argumentos no iban a ser considerados al resolver los casos concretos.

Al plantear el problema jurídico en esos términos, la sentencia dejó entrever una preocupación por el impacto negativo que tiene para las familias desplazadas el hecho de que los tiempos de espera para la asignación de los subsidios sean prorrogados de manera sucesiva e irrazonable. Desafortunadamente, tal preocupación no se vio reflejada en la decisión final, que desconoció la obvia vulneración iusfundamental de la que han sido víctimas los peticionarios, al no tener certeza sobre la asignación del subsidio de vivienda al que se postularon hace más de cinco años, en contravía de los precedentes jurisprudenciales que vinculan el derecho a la vivienda digna de la población desplazada con la disponibilidad de información cierta sobre sus derechos y sobre el momento en que podrán gozar de ellos efectivamente.

Estimo, por lo tanto, que la Sala debió limitarse a establecer i) si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales del señor José Manuel Patiño al no haberle asignado el subsidio familiar de vivienda, a pesar de que ostenta el estado de "calificado" desde hace cinco años, y ii) si vulneraron los derechos fundamentales de quienes figuran como accionantes en el Expediente T-3.546.068, al no haberles asignado el referido subsidio,

aunque se postularon en el 2007, ya están calificados, y otras personas que se postularon ese mismo año ya obtuvieron el citado beneficio.

De esa manera, habría podido concentrarse en evaluar, primero, si el argumento de Fonvivienda, relativo a la eventual asignación del subsidio de vivienda reclamado, siguiendo los turnos establecidos y la disponibilidad presupuestal de la entidad, era coherente con la garantía del derecho a la vivienda digna de los demandantes. Dilucidado ese aspecto, habría podido examinar si, dadas las condiciones particulares de los peticionarios, era viable privilegiarlos en la asignación de los turnos, a pesar de que, ciertamente, esta corporación ha defendido la importancia de respetar el derecho a la igualdad y el debido proceso de quienes aspiran a recibir ayudas de parte de la administración.

No obstante, la sentencia dejó esos interrogantes sin respuesta, al asumir que la falta de pruebas sobre las condiciones socio económicas de los accionantes descartaba que se encontraran en circunstancias especiales que justificaran modificar los turnos establecidos por parte de Fonvivienda. En mi concepto, tal conclusión es inadmisibles a la luz de los pronunciamientos que han identificado la oficiosidad del juez de tutela en materia probatoria como uno de los criterios determinantes para lograr que la decisión que se adopte sea coherente con las circunstancias reales de quien solicita el amparo<sup>29</sup>.

Encuentro sumamente problemático que la Sala haya sustentado la decisión de improcedencia en una cuestión -la ausencia de pruebas- que debía ser solucionada por ella en el trámite de revisión constitucional. Al acudir al argumento de la orfandad probatoria, el fallo avaló una conducta que ha sido tajantemente criticada por este alto tribunal y desconoció la especial protección de la que gozan las víctimas del desplazamiento forzado, la cual, vale recordar, no compromete únicamente a las autoridades administrativas en el diseño de políticas públicas eficientes y coherentes con las necesidades de esta población, sino también a las autoridades judiciales, quienes, en el marco de la acción de tutela, tenemos el deber de desplegar las actividades que estén a nuestro alcance para verificar si sus derechos fundamentales fueron vulnerados y para adoptar las medidas que resulten pertinentes para protegerlos efectivamente.

Aclarado lo anterior, pasaré a precisar las razones que, respecto de cada caso, me impiden acompañar el fallo de la referencia.

Expediente T-3.546.068.

Mi objeción con lo resuelto frente a este expediente tiene que ver con los graves vacíos fácticos a los que condujo la ausencia de una labor de recaudo probatorio en sede de revisión. No veo cómo se pudo evaluar la procedibilidad del amparo reclamado si no hay certeza sobre las condiciones actuales de los accionantes, sobre la manera en que está integrado su grupo familiar y, ni siquiera, sobre la fecha en que fueron calificados para acceder al subsidio de vivienda que reclaman.

Adicionalmente, estimo que la Gobernación del Quindío debió ser vinculada al presente trámite constitucional, dado que los accionantes le atribuyeron la mora en la asignación de sus subsidios al hecho de que solo existe un proyecto destinado a atender las necesidades de vivienda de la población víctima del desplazamiento en ese departamento. La Sala no verificó esa situación y, en cambio optó por declarar improcedente la acción de tutela, pese a que no tomó las medidas encaminadas a solucionar los vacíos probatorios que les atribuyó a los peticionarios.

Expediente T-3.550.170

En este caso, mi inconformidad con la decisión adoptada tiene que ver, más que con deficiencias probatorias, con la lectura equivocada que la sentencia le dio a la jurisprudencia constitucional que impide alterar los turnos asignados por la administración para la entrega de ayudas a la población desplazada.

Ciertamente, la Corte ha dicho que tales turnos no pueden ser alterados, porque ello implicaría vulnerar el derecho a la igualdad y al debido proceso de quienes confían en que los mismos serán asignados aplicando los criterios preestablecidos por la administración. También es cierto que tal regla ha sido modulada en casos excepcionales, en atención a las condiciones de vulnerabilidad que enfrentan algunas familias.

Lo que no es acertado es pretender que, en virtud de las anteriores consideraciones, la procedibilidad de las acciones de tutela destinadas a reclamar la protección del derecho a la

vivienda digna de las víctimas del desplazamiento forzado se encuentre supeditada a que el peticionario enfrente una situación de indefensión extrema, equivalente a la que padecían quienes lograron el amparo en sede de protección constitucional en ocasiones anteriores.

En mi criterio, sostener que la acción de tutela formulada por el señor José Manuel Patiño -una persona de la tercera edad, analfabeta, que tiene a su cargo una hija discapacitada- no es procedente porque su situación no es tan grave como la que padecían las personas protegidas a través de las sentencias T-919 de 2006 y T-775 de 2009 es arbitrario y desproporcionado. Sobre todo, frente a la jurisprudencia que ha desarrollado recientemente esta corporación acerca del enfoque diferencial que debe guiar la entrega de los subsidios familiares de vivienda de interés social. Sobre el particular, expuso la sentencia T-479 de 201130:

“Esta Sala acoge la primera parte de la argumentación presentada [por Fonvivienda], en la medida en que considera que la introducción de excepciones sin criterios preestablecidos de prioridad puede resultar arbitraria y contraria al principio de igualdad. No obstante, el diseño de un modelo de asignación de turnos para la entrega de los subsidios de vivienda que consulte el nivel de vulnerabilidad de los beneficiarios, esto es, que tenga en cuenta la pertenencia de la persona desplazada a un grupo de especial protección constitucional, como las madres cabeza de familia, indígenas, afrodescendientes, personas con discapacidad o de la tercera edad, resulta a todas luces constitucional, pues atiende el grado de protección reforzada que requiere quien sea beneficiado con los subsidios de vivienda. Por esta razón, la entidad deberá tener en cuenta dichos criterios en la asignación de los turnos.”

De lo que se trata no es de determinar quién se encuentra en una situación de vulnerabilidad más extrema para alterar en favor suyo el orden de los subsidios. Lo razonable, desde el punto de vista constitucional, es que la asignación de los subsidios obedezca a parámetros objetivos coherentes con la protección doblemente reforzada que merecen ciertas personas cuando, por ejemplo, hacen parte de alguna minoría étnica o racial, tienen personas a su cargo, son niños o personas de la tercera edad.

Bajo esa perspectiva, el hecho de que el actor sea una persona de la tercera edad era más que suficiente para considerar procedente la tutela que instauró contra Fonvivienda. Mucho

más, cuando ha debido esperar cinco años por la asignación del subsidio de vivienda.

Estimo, en fin, que el caso ameritaba un examen de fondo, en el marco del cual se habría podido estudiar la posibilidad de ordenar la asignación del subsidio, pero, también, la afectación del derecho a la vivienda digna por cuenta del tiempo irrazonable que el accionante ha tenido que esperar sin ser informado sobre el momento en que accederá a tal beneficio<sup>31</sup>.

Fecha ut supra.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

1 Folio 2 del cuaderno 1.

3 Folios 19 al 22 del cuaderno 1.

4 Folios 1 al 4 del cuaderno 1.

5 Folios 22 al 37 del cuaderno 2.

6 Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006

7 Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 22: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

8 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 3: “Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto”.

9 Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008

10 Corte Constitucional. Sentencia T-016 de 2007.

11 Sentencia T-585 de 2006.

12 Ibidem.

13 Ibidem.

14 Artículo 1 de la Ley 387 de 1997, “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

15 Ley 387 de 1997, artículo 18 “De la cesación de la condición de desplazado forzado”

16 Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000

17 Corte Constitucional. Sentencia T-227 de 1997

18 Auto 008 de 2009.

19 Ver, entre otras, las sentencias T-514/10, T-497/10, T-472/10, T-436/10, T-177/10, T-151/10, T-044/10, T-755/09, T-742/09, T-569/09, T-064/09, T-585/06, T-025/04, T-602/03, T-1346/01 y SU-11500/00.

20 Corte Constitucional, Sentencia T-479/11

21 Corte Constitucional, Sentencia T-245/12.

22 En similar sentido se pronunció la Corte Constitucional en las Sentencias T-1161 de 2003 y T-067 de 2008.

23 Corte Constitucional, Sentencia T-919 de 2006.

24 Folio 83 del cuaderno 2 del expediente

25 el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en 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 se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen”. (Negrillas fuera del texto)

26 Corte Constitucional, Sentencia T-901 de 2009

28 Ibidem.

29 Sobre el particular puede revisarse la sentencia T- 600 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao), que identifica la oficiosidad del juez en materia probatoria un criterio determinante para lograr la garantía efectiva de los derechos fundamentales del peticionario y explica cómo la facultad de pedir informes a la autoridad accionada, consagrada en el Decreto 2591 de 1991, y la consecuencia jurídica de la presunción de veracidad de los hechos narrados por el accionante se sustentan en la necesidad de alcanzar dicho propósito. La sentencia T-721 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas) recordó, en ese mismo sentido, que no es posible apoyar una decisión de improcedibilidad en la falta de respaldo probatorio, dado que, ante la duda, “el deber del juez no es otro que el de desplegar la actividad probatoria que estime conveniente para confirmar o descartar la versión del demandante”.

30 M.P. María Victoria Calle.

31 Sentencia T-182 de 2012, M.P. María Victoria Calle. En este fallo, la Sala Primera de Revisión indicó que se vulneran los derechos fundamentales de las personas desplazadas cuando la asignación de turnos para la entrega de las ayudas no contiene un plazo cierto y razonable dentro del cual se asegure el respectivo derecho. Los casos examinados en esta oportunidad presentaban las condiciones para reiterar dicho criterio. No obstante, ante la decisión de improcedencia, justificada en la falta de pruebas sobre las condiciones de vulnerabilidad de los accionantes, el fallo guardó silencio sobre ese asunto.