

Sentencia T-216A/08

DESPLAZADOS INTERNOS-Motivos por los cuales las víctimas del desplazamiento interno se encuentran en una situación particular de vulnerabilidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental cuando se trata de Población desplazada por la violencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Obligaciones de las autoridades competentes para la población desplazada

DERECHO A LA IGUALDAD-Justificación de trato diferente

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Titulares

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Vulneración del derecho a la igualdad

DESPLAZADOS INTERNOS-Beneficiarios del Subsidio Distrital de vivienda

SUBSIDIO DISTRITAL DE VIVIENDA-Requisitos

SUBSIDIO DISTRITAL DE VIVIENDA-Beneficiarios

SUBSIDIO DISTRITAL DE VIVIENDA-Para su postulación se debe cumplir con el requisito consistente en que el Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno Nacional se encuentre vigente

ACTUACION LEGITIMA DE AUTORIDAD ADMINISTRATIVA-Se niega Subsidio Distrital por incumplimiento de requisitos

Referencia: expediente T-1.732.681.

Accionante: Olivia Florez Naranjo

Accionado: METROVIVIENDA -Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.-.

Magistrado Ponente:
Dr. RODRIGO ESCOBAR GIL

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de febrero de dos mil ocho (2008).

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Rodrigo Escobar Gil, Mauricio González Cuervo y Marco Gerardo Monroy Cabra, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por el Juzgado Treinta Seis Civil Municipal de Bogotá correspondiente al trámite de la acción de amparo constitucional impetrada por la ciudadana Olivia Florez Naranjo contra Metrovivienda -Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.-.

I. ANTECEDENTES.

La señora Olivia Florez Naranjo, interpuso acción de tutela el 12 de julio de 2007, contra METROVIVIENDA -Alcaldía Mayor de Bogotá-, por los hechos que se resumen a continuación:

A. Hechos relevantes.

- Afirma la señora Olivia Florez Naranjo que tiene la calidad de desplazada desde el año 2001.

-Señala la accionante que mediante la Resolución N° 039 de 2003 proferida por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- se le asignó un subsidio familiar de vivienda por valor de \$7.636.000., el cual, fue pagado el 23 de diciembre de 2004.

-Sostiene la petente que al enterarse que METROVIVIENDA había implementado la política de subsidio distrital de vivienda, acudió a las instalaciones de dicha entidad ubicada en la ciudadela El Recreo con el fin de postularse para la asignación del mencionado subsidio pero le fue informado que no era posible hacerlo porque el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- no se encontraba vigente.

-Dice la señora Florez Naranjo que con ocasión de tal negativa presentó el 6 de junio de 2007 un derecho de petición ante la entidad demandada, solicitando nuevamente la asignación del subsidio distrital de vivienda en su calidad de desplazada y con fundamento en las siguientes consideraciones:

- Su condición de madre cabeza de familia de 2 menores de edad, uno de ellos con discapacidad, los cuales dependen de sus ingresos como trabajadora doméstica.
- Que para poder postularse y acceder al subsidio familiar de vivienda tenía que acreditar la existencia de un ahorro previo, el cual debía corresponder como mínimo al 10 % del valor de la vivienda. Por este

motivo solicitó un préstamo a una persona particular por valor de \$ 1.900.000.

- Que adicionalmente, el Banco Agrario de Colombia le concedió un crédito para la adquisición de la vivienda de interés social por valor de \$ 8.474.000 porque la constructora le exigía el valor total de la unidad habitacional.

-Agrega que el Subgerente de Divulgación y Apoyo a Comunidades de METROVIVIENDA le informó a través del Oficio N° SDAC- 1231 del 20 de junio de 2007 que no puede ser beneficiaria del mismo por cuanto el subsidio familiar otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- no estaba vigente al momento de las convocatorias, lo cual nunca le fue informado. Esto se dijo en el mencionado oficio:

“Respetada señora Oliva (SIC):

En respuesta a la solicitud de la referencia, debemos precisar varios aspectos:

1. METROVIVIENDA solicitó al Gobierno Nacional a través de FONVIVIENDA, nos remitiera las Resoluciones y los listados de los hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, cuyos subsidios habían sido asignados para Bogotá y que aún se encontraban vigentes a la fecha de la primera convocatoria, con la intención de incluirlos en los listados de hogares aptos para postularse al Subsidio Familiar de Vivienda, conforme al Decreto Distrital N° 200 de 2006.
2. Examinando la documentación presentada por Usted, encontramos que mediante la Resolución 039 de diciembre 31 de 2003 proferida por FONVIVIENDA se le asignó el Subsidio Familiar de Vivienda por valor de \$7.636.00.
3. Sin embargo, FONVIVIENDA como la única entidad competente para certificar la vigencia [de] las resoluciones, no incluyó a los beneficiarios de la Resolución N° 039 en los listados que nos remitió.
4. De acuerdo al Decreto 200 de 2006, que en su artículo 4° señala: “Beneficiarios. **Podrán ser beneficiarios** del Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, los hogares que han sido beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, otorgado por el Gobierno Nacional que se encuentre vigente y que haya sido tramitado ante una caja de Compensación Familiar de Bogotá y asignado para Bogotá”. Usted no puede ser beneficiaria del Subsidio Distrital de vivienda para población [en]situación de desplazamiento interno forzado por la violencia como complementario del Subsidio Familiar, por cuanto el mismo no estaba vigente al momento de las convocatorias.

En conclusión, dado que la Resolución N° 039 de 2003 proferida por FONVIVIENDA no se encontraba vigente a la fecha en que METROVIVIENDA realizó las convocatorias [de ahí que] los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda incluidos en la Resolución N° 039 no pueden postularse al subsidio distrital de vivienda conforme al citado artículo 4° del Decreto 200 de 2006,

debido a que **no cumplen con los requisitos** para el acceso al subsidio distrital de vivienda”. (Subrayado dentro del texto original)

B. Pretensiones.

Como pretensión de la demanda, la actora le pide al juez de tutela conceder el amparo definitivo de sus derechos a la igualdad y a la protección especial a la población desplazada; y en consecuencia, le solicita se ordene a METROVIVIENDA le *“OTORGUE EL SUBSIDIO COMPLEMENTARIO DE VIVIENDA, y el libre acceso a todas las demás ayudas establecidas por las autoridades competentes para la población desplazada (proyecto productivo y subsidio de vivienda)”*.

C. Respuesta de METROVIVIENDA -Alcaldía Mayor de Bogotá D.C.-.

Mediante oficio remitido el 19 de julio de 2007, la Secretaria General de METROVIVIENDA -Alcaldía Mayor de Bogotá- dio contestación a la acción de tutela de la referencia, en los siguientes términos:

- La Administración Distrital frente al fenómeno de desplazamiento forzado de población ha adoptado medidas conducentes a la prevención del mismo, la atención, protección, consolidación y la estabilización socioeconómica de los desplazados por la violencia (Acuerdo Distrital 02 de 1998).

-Igualmente ha promovido condiciones de igualdad adoptando medidas a favor de los grupos discriminados, entre las cuales se destaca: (i) En el plan de desarrollo Económico y Social y de Obras Públicas para Bogotá D.C., 2004-2008 se planteó dentro de los programas del Eje de Reconciliación la atención a la población en condiciones de desplazamiento forzado, desmovilización o vulnerabilidad frente a la violencia; (ii) El Decreto 226 de 2005 reglamentó el subsidio distrital de vivienda encargando a METROVIVIENDA el otorgamiento del mismo y la administración de los recursos destinados para tal efecto.

-Atendiendo lo anterior, se expidió el Decreto 200 de 2006, por medio del cual la Administración Distrital reglamenta la manera de otorgar el subsidio distrital de vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia. En dicho decreto se consagran las condiciones para el otorgamiento del mismo y se determina en el artículo 4° quienes podrán ser los beneficiarios. Textualmente dice dicho artículo:

“ARTICULO 4°. BENEFICIARIOS. Podrán ser beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, los hogares que han sido beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, otorgado por el Gobierno Nacional, que se encuentre vigente y que haya sido tramitado ante una Caja de Compensación Familiar de Bogotá y asignado para Bogotá”. (subrayado fuera de texto).

- El Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial como órgano competente, remitió el listado de los hogares desplazados que cuentan con asignación del subsidio familiar de vivienda en la ciudad de Bogotá y vigentes a la fecha de la convocatoria, entregados por FONVIVIENDA.

- En relación con la situación de la señora OLIVIA FLOREZ NARANJO informa que mediante Resolución N° 039 de diciembre 31 de 2003, se le otorgó el subsidio familiar de vivienda. Sin embargo, éste no se encontraba dentro del listado allegado por el Ministerio de Ambiente, vivienda y Desarrollo Territorial como vigente.

- Por lo anterior, a la accionante no se le permitió acceder a la convocatoria realizada por METROVIVIENDA, para las personas que en situación de desplazamiento se les había otorgado el subsidio familiar de vivienda para la ciudad de Bogotá, cuyos subsidios se encontraban vigentes a la apertura de la convocatoria al subsidio distrital.

D. Pruebas relevantes que obran dentro del expediente.

Dentro de las pruebas documentales que obran en el expediente se encuentran:

-Copia de la Cédula de Ciudadanía de la señora Olivia Florez Naranjo. (Folio 1).

-Copia de autorización para la prestación del servicio médico familiar a la accionante y su grupo familiar suscrito por el Coordinador de la Unidad Territorial de Bogotá de fecha 3 de octubre de 2002. (Folio 2).

-Copia del derecho de petición elevado el 25 de julio de 2003 por la actora ante la Presidencia de la República por medio del cual solicita la asignación del subsidio de vivienda, entre otros beneficios. (Folio 3).

-Copia del derecho de petición elevado por la actora el 6 de junio de 2007 por medio del cual solicita a METROVIVIENDA la asignación del Subsidio Distrital de Vivienda. (Folio 6).

-Copia del Oficio N° SDAC- 1231 del 20 de junio de 2007 suscrito por el Subgerente de Divulgación y Apoyo a Comunidades de METROVIVIENDA por medio del cual se le dio respuesta al derecho de petición elevado por la actora el 6 de junio de 2007. (Folios 4 y 5).

-Copia del oficio suscrito por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dra. Sandra Suárez Pérez, en febrero de 2004 por medio del cual se le informó a la señora Olivia Florez Naranjo que se le había asignado el Subsidio Familiar de Vivienda. (Folio 7).

-Copia de la aprobación de un crédito a la señora Florez Naranjo por parte del Banco Agrario de fecha 4 de septiembre de 2004. (Folio 25) por valor de \$8.474.000.

-Copia de un título valor a favor de Alvaro Sarmiento por valor de \$1.900.000. (Folio 26).

-Certificado de Tradición y Libertad de la Oficina de Instrumentos Públicos de Bogotá Zona SUR del inmueble perteneciente a la señora Olivia Florez Naranjo. (Folios 20 a 22 del segundo cuaderno del expediente T-1.732.681).

-Oficio suscrito por el Lider de Subsidios de Compensar. (Folio 23 del segundo cuaderno del expediente T-1.732.681).

-Copia del Formulario del Impuesto Predial Unificado correspondiente al año gravable 2007 (Folio 24 del segundo cuaderno del expediente T-1.732.681).

-Copia del estado de operaciones de crédito de la señora Olivia Florez Naranjo con el Banco Agrario de Colombia (Folios 25 a 29 del segundo cuaderno del expediente T-1.732.681).

E. Sentencia de primera instancia.

Mediante Sentencia del treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007), el Juzgado Treinta y Seis Civil Municipal de Bogotá denegó la tutela solicitada, al considerar que METROVIVIENDA no le ha vulnerado ningún derecho a la señora Olivia Florez Naranjo, al no concederle el subsidio distrital de vivienda por las siguientes razones:

-La entidad accionada ha obrado conforme a los postulados jurídicos de la materia (art. 4° del Decreto 200 de 2006 "*Por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia*"), toda vez que el subsidio familiar de vivienda que le fue otorgado a la señora Florez Naranjo por el Gobierno Nacional no se encontraba vigente al momento de la convocatoria.

-No es válido el argumento esbozado por la actora, según el cual, nunca le informaron acerca de la vigencia del Subsidio Familiar de Vivienda como requisito para acceder al subsidio distrital de vivienda, porque dicho mandato al estar consagrado en una disposición legal -artículo 4° del Decreto 200 de 2006- se presume conocido por todos los ciudadanos, más aún cuando se tenía un interés directo en el trámite.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

A través de esta Sala, la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo proferido en el proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto

por los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Lo que se debate.

En esta ocasión, corresponde a la Sala determinar si la decisión de METROVIVIENDA, de no permitirle a la actora postularse al Subsidio Distrital de Vivienda bajo el argumento que no cumple con uno de los requisitos previstos en el artículo 4° del Decreto Distrital 200 de 2006, *por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia*, constituye una vulneración de los derechos fundamentales invocados por la accionante.

3. El derecho de las personas desplazadas por la violencia. Específicamente el derecho a una vivienda digna.

Esta Corporación en reiterada jurisprudencia ha establecido que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado adquieren, el estatus de sujetos de especial protección constitucional, en primer lugar, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y en segundo término, por la violación masiva de sus derechos constitucionales. Dicho estatus obliga a las autoridades competentes actuar con un especial grado de diligencia y celeridad con el fin de atender las necesidades de estos ciudadanos, las cuales surgen precisamente del abandono a sus comunidades, hogares y empleos al que se vieron obligados.

Precisamente, la Corte en la Sentencia T-025 de 2004¹, explicó así los motivos por los cuales las víctimas del desplazamiento interno se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad que les confiere el carácter de sujetos de especial protección constitucional:

“También ha resaltado esta Corporación que, por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’² para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad³, que

¹ M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

² T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.

³ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una

implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁴ y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’⁵. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte ‘la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública’⁶, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional. (...) En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’⁷ Este punto fue reafirmado en la sentencia T-602 de 2003, en la cual se dijo que ‘si bien el legislador y las entidades gubernamentales deben tratar de igual modo a todas las personas, pues así lo estipula el artículo 13 de la Constitución, las víctimas del fenómeno del desplazamiento forzado interno sí merecen atención diferencial’. Este derecho al trato preferente constituye, en términos de la Corte, el ‘punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno’⁸, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que ‘de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara’^{9, 10}.

Así mismo, en la citada providencia, frente a dicho flagelo social se señaló que se hacía necesario declarar, un *Estado de Cosas Inconstitucional* como consecuencia i) de la grave crisis humanitaria y la vulneración constante de los derechos de ésta población; (ii) el aumento de solicitudes de amparo constitucional instauradas por desplazados a quienes les fue negada la atención humanitaria de emergencia; (iii) la omisión de las autoridades en adoptar los correctivos orientados a mejorar el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y garantizar sus derechos; (iv) la ausencia de recursos y de capacidad institucional para atender las contingencias y (v) a la connivencia de varias entidades estatales en las omisiones y acciones generadoras de la vulneración de los derechos de esta población¹¹.

Para lo que interesa, a la presente causa, la Corte ha señalado que precisamente uno de los derechos que resultan vulnerados por el hecho del

perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.

⁴ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

⁵ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. (...)

⁶ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁷ Sentencia T-098 de 2002, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁸ Sentencia T-268 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁹ Sentencia T-669 de 2003, MP: Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹⁰ Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹¹ Véase Sentencia T-156 de 2008.M.P.Rodrigo Escobar Gil

desplazamiento, es el de acceder a una vivienda digna; el cual en el caso de los desplazados se considera de carácter fundamental, *“no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”*¹²

En efecto, esta Corporación ha sido categórica en afirmar que la población desplazada en tanto se ha visto obligada a abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a unidades habitacionales adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requiere la satisfacción de este derecho para lograr la realización de otros, tales como, la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.¹³. Por ello, dicho derecho, es susceptible de ser protegido mediante la acción de amparo constitucional.

Ahora bien, entre las obligaciones que las autoridades competentes asumen en relación con el derecho a una vivienda digna para la población desplazada se destacan, según lo ha reconocido la jurisprudencia de este Tribunal¹⁴: (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, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta –personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”*

4. El derecho a la igualdad.

El derecho fundamental a la igualdad está consagrado en el artículo 13 de la Constitución Política, el cual establece:

"Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas a favor de grupos discriminados o marginados.

¹² Véase Sentencia T- 585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”

La Corte en abundante jurisprudencia ha señalado en relación con el derecho a la igualdad que éste se constituye en el fundamento insustituible del ordenamiento jurídico que emana de la dignidad humana, pues se deriva del hecho de reconocer que todas las personas, en cuanto lo son, tienen derecho a exigir de las autoridades públicas un mismo trato y por lo tanto merecen la misma consideración con independencia de la diversidad que surja entre ellas, por ejemplo, por motivos como la raza, el sexo, el color, el origen o las creencias.¹⁵

Con todo, este Tribunal ha considerado que la *“igualdad exige el mismo trato para los entes y hechos que se encuentren cobijados bajo una misma hipótesis y una distinta regulación respecto de los que presentan características desiguales, bien por las condiciones en medio de las cuales actúan, ya por las circunstancias particulares que los afectan, pues unas u otras hacen imperativo que, con base en criterios proporcionales de aquéllas, el Estado procure el equilibrio, cuyo sentido en Derecho no es otra cosa que la justicia concreta”*.¹⁶

Precisamente la Corte en Sentencia T-301 de 2004¹⁷, afirmó que el Constituyente al consagrar el derecho a la igualdad no proscribió de manera definitiva y en abstracto todo trato diferenciado. Por el contrario, estableció, una presunción a favor de las condiciones igualitarias, permitiendo la posibilidad de justificar adecuada y suficientemente la necesidad de incorporar una diferenciación, dadas ciertas condiciones concretas.

Ahora bien, de conformidad con el desarrollo jurisprudencial de este derecho y los avances doctrinarios en este campo, según la sentencia mencionada, existen algunos criterios para determinar en qué casos las distinciones fundadas en ciertos parámetros resultan contrarias a los valores constitucionales. Así, son discriminatorios los términos de comparación cuyo fundamento sea el sexo, la raza, el origen social, familiar o nacional, la lengua, la religión y la opinión política o filosófica o, en términos generales, cualquier motivo discriminante que produzca perjuicios o estereotipos sociales cuyo propósito sea la exclusión de un grupo de individuos de algunos beneficios. En suma, para determinar si un trato diferenciado constituye o no un acto discriminatorio debe comprobarse, en primer lugar, si tiene o no como sustento al menos uno de los criterios proscritos por la jurisprudencia y la doctrina constitucional, y en segundo término, si dicho trato resulta constitucionalmente válido.

5. El subsidio familiar de vivienda y el principio de igualdad.

¹⁵ Véase sentencia T-619/02. M.P. Rodrigo Escobar Gil.

¹⁶ Véase Sentencia C-094 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁷ M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

El subsidio familiar de vivienda está dirigido a la población económicamente más vulnerable del país que no tiene la posibilidad de acceder a una vivienda o mejorar las condiciones de habitabilidad de la que ya tiene.

Específicamente, el Subsidio Distrital de Vivienda es un aporte en dinero otorgado una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, el cual constituye un complemento al ahorro, al crédito inmobiliario, y a otro subsidio para el caso de la población en situación de desplazamiento o en alto riesgo no mitigable.

El derecho a la igualdad en materia del subsidio familiar de vivienda se concreta en lograr que los postulantes tengan las mismas oportunidades para acceder a los recursos destinados para tal efecto. De ahí que, se hayan creado unos mecanismos administrativos para permitir que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, gocen de las mismas oportunidades para recibirlos.

Precisamente la Corte en la Sentencia T- 791 de 2004¹⁸ señaló que en materia de subsidio familiar se vulneraría tal derecho, *“si por ejemplo el procedimiento para la asignación del subsidio quebranta normas de rango constitucional, o cuando a pesar que el procedimiento de selección de beneficiarios del subsidio se adecue a las normas de la Carta Suprema, sin justificación válida se excluya a un postulante”*.

6. Subsidio Distrital de Vivienda. Requisitos.

El Subsidio Distrital de Vivienda según el artículo 2° del Decreto 200 de 2006 *“Por el cual se reglamenta el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda para hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia”* proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C. *“es un aporte Distrital en dinero, otorgado una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, el cual constituye un complemento del Subsidio Familiar de Vivienda que otorga la Nación para población desplazada”*.

Inicialmente se le encomendó a la Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital -METROVIVIENDA- la función de otorgar el Subsidio Distrital de Vivienda, para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia y administrar los recursos que le fueran transferidos para tal efecto¹⁹.

De conformidad con el artículo 4° del Decreto 200 de 2006, podrán ser beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de

¹⁸ M.P. Jaime Araujo Rentarúa.

¹⁹ El artículo 3° del Decreto 200 de 2006 textualmente señala:

“ARTÍCULO 3°: ENTIDAD OTORGANTE Y ADMINISTRADORA. La Empresa Industrial y Comercial del Distrito Capital "METROVIVIENDA", será la entidad encargada de otorgar el Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia de que trata el presente Decreto a los hogares beneficiarios, y de administrar los recursos que le sean transferidos para tal efecto, en forma directa o a través de convenios interadministrativos, o de cooperación con organismos internacionales, nacionales o distritales.”

desplazamiento interno forzado por la violencia, *“los hogares que han sido beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, otorgado por el Gobierno Nacional que se encuentre vigente y que haya sido tramitado ante una Caja de Compensación Familiar de Bogotá y asignado para Bogotá.”*

Actualmente, la Secretaría Distrital de Hábitat o quien ella delegue, es la entidad encargada del otorgamiento y administración de los recursos de dicho subsidio de conformidad con el artículo 2° del Decreto 583 de 2007²⁰ *“Por el cual se modifica el Decreto 226 de 2005, el Decreto 200 de 2006 y el Decreto 303 de 2007 relacionados con la operación del Subsidio Distrital de Vivienda”* proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

7. Análisis del caso bajo estudio.

La señora Olivia Florez Naranjo presentó acción de tutela por considerar que METROVIVIENDA vulnera sus derechos fundamentales a la igualdad y a la protección especial a la población desplazada al negarle el acceso al subsidio distrital de vivienda, al que, según afirma, tiene derecho.

Según, la accionante, no se tuvo en cuenta su condición de desplazada por la violencia y de madre cabeza de familia de dos menores de edad, uno de ellos con discapacidad, los cuales dependen de los ingresos que obtiene del trabajo doméstico que diariamente realiza; ni la cuantía de los préstamos que adquirió para cumplir con el requisito de poder postularse y acceder al subsidio familiar de vivienda y para pagarle a la constructora.

Por su parte METROVIVIENDA, señaló que solicitó al Gobierno Nacional a través de FONVIVIENDA, las resoluciones y los listados de los hogares en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, cuyos subsidios habían sido asignados para Bogotá y que aún se encontraban vigentes a la fecha de la primera convocatoria, con la intención de incluirlos en los listados de hogares aptos para postularse al Subsidio Familiar de Vivienda, conforme al Decreto Distrital N° 200 de 2006.

Así mismo, la entidad demandada, informó que la Resolución N° 039 de 2003 proferida por FONVIVIENDA no se encontraba vigente a la fecha en que METROVIVIENDA realizó las convocatorias. Por esta razón, los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda incluidos en la Resolución N° 039 no pueden postularse al subsidio distrital de vivienda conforme al

²⁰ **“ARTÍCULO 2°.** Entidad otorgante y administradora. Modificase el ARTÍCULO TERCERO del Decreto 200 de 2006, el cual quedará así:

La Secretaría Distrital de Hábitat o quien ella delegue, será la entidad encargada de otorgar el Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia de que trata el presente decreto a los hogares beneficiarios, y de administrar los recursos que le sean transferidos para tal efecto en forma directa o a través de convenios interadministrativos o de cooperación con organismos internacionales, nacionales o distritales.”

citado artículo 4° del Decreto 200 de 2006, debido a que no cumplen con los requisitos para el acceso a dicho subsidio.

En el asunto *sub examine*, le corresponde a la Sala establecer a partir de los hechos que se ponen en conocimiento, si existe prueba que acredite la afectación o la amenaza de los derechos que se alegan vulnerados, en especial el derecho a la igualdad y a la protección especial a la población desplazada.

De lo contrario, es decir, de no encontrarse probada tal situación deberá declararse la improcedencia del mecanismo de amparo, pues no es suficiente la sola afirmación que de la vulneración haga la parte actora sobre la supuesta violación a sus derechos fundamentales en el escrito de tutela, en la medida en que ello debe ser debidamente comprobado dentro del proceso.

En el caso concreto aparecen demostrados los siguientes hechos:

- Que la señora Olivia Florez Naranjo tiene la calidad de desplazada.
- Que Mediante la Resolución N° 039 de 2003 proferida por la Directora Ejecutiva (E) del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- se le asignó a la accionante el subsidio familiar de vivienda por valor de \$7.636.000. Dicha decisión se le comunicó a la petente mediante oficio suscrito por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Dra. Sandra Suárez Pérez, en febrero de 2004. Allí mismo se le informó a la señora Florez Naranjo: “[E]ste subsidio tiene una vigencia de seis meses, sumado a su ahorro programado, por valor de \$10.000 puede ser usado para la compra de una vivienda nueva, en el departamento (sic) de BOGOTA D.C., en un proyecto individual para vivienda tipo 1, cuyo valor debe oscilar entre 0 (SMLV) y 50 (SMLV).” (Subrayado fuera del texto original).
- Que en las instalaciones de METROVIVIENDA ubicadas en la ciudadela El Recreo se le informó a la actora que no era posible su postulación para la asignación del subsidio distrital de vivienda porque el subsidio familiar de vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- no se encontraba vigente.
- Que el Subgerente de Divulgación y Apoyo a Comunidades de METROVIVIENDA a través del Oficio N° SDAC- 1231 del 20 de junio de 2007 dio respuesta al derecho de petición elevado por la accionante por medio del cual solicitó nuevamente el subsidio distrital de vivienda, reiterándole que no podía ser beneficiaria del mismo por cuanto el subsidio familiar otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA- no estaba vigente al momento de las convocatorias.

Así mismo, se señaló que los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda incluidos en la Resolución N° 039 no pueden postularse al subsidio distrital de vivienda porque dicha resolución no se encontraba vigente a la fecha en que METROVIVIENDA realizó las convocatorias. (artículo 4° del Decreto 200 de 2006).

- Que el artículo 4° del Decreto 200 de 2006 consagra que podrán ser beneficiarios del Subsidio Distrital de Vivienda para población en situación de desplazamiento interno forzado por la violencia, ***“los hogares que han sido beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, otorgado por el Gobierno Nacional que se encuentre vigente y que haya sido tramitado ante una Caja de Compensación Familiar de Bogotá y asignado para Bogotá.”***

Para la Sala, de los presupuestos bajo examen, no hay evidencia que permita establecer que a la señora Florez Naranjo le fue vulnerado su derecho a la igualdad, por cuanto en el expediente no se acredita que existan personas que, estando en las mismas condiciones de hecho de la accionante, es decir, que siendo beneficiarias del subsidio familiar de vivienda, a través de la Resolución N° 039 de 2003, hayan solicitado el subsidio distrital de vivienda y se les haya dado respuesta afirmativa.

Recuérdese que para acreditar la existencia de una conducta discriminatoria es necesario verificar, entre otros aspectos, que la persona o grupo de personas que se traen como referente se encuentran en la misma situación fáctica de quien alega la afectación del derecho.

En el caso *sub examine* es precisamente la inexistencia de ese factor que permita determinar una comparación entre sujetos puestos en una misma situación fáctica la que impide determinar si a la señora Florez Naranjo se le está vulnerando su derecho fundamental de igualdad.

En relación con el Subsidio Distrital de Vivienda, se tiene que éste fue implementado en el segundo semestre de 2005, como una estrategia para promover una solución habitacional concreta y efectiva para las poblaciones más vulnerables del Distrito, como lo son aquellos hogares que se vieron forzados a desplazarse por la violencia y o los que tienen ingresos que no superan los dos salarios mínimos legales vigentes.

Así, bajo la orientación del principio constitucional de solidaridad y las circunstancias especiales que rodean a la población desplazada se desarrolló una reglamentación especial para otorgar el Subsidio Distrital de Vivienda para dicha población a través del Decreto Distrital N° 200 de 2006, donde se consagró que podrán ser beneficiarios del mismo, los hogares a quienes se les otorgó el subsidio familiar de vivienda por parte del Gobierno Nacional que se encuentre vigente y que haya sido tramitado ante una caja de compensación familiar de vivienda y asignado para Bogotá.

Para la Corte, dicha norma establece un límite temporal, cuya racionalidad no es expresa sino que se infiere, pues al ser el Subsidio Distrital de Vivienda un complemento al subsidio otorgado por el Gobierno Nacional, se pretende que con la sumatoria de los dos se pueda acceder a una solución habitacional.

Bajo el anterior supuesto, resultan dos situaciones diametralmente distintas. Por un lado, se encuentra el caso de las personas que ya recibieron el subsidio familiar de vivienda y atendieron gracias a éste, su problema de vivienda con el esquema que existía cuando accedieron a él y a quienes no se les puede aplicar una nueva modalidad de subsidio -en este caso el Subsidio Distrital de Vivienda- bajo la normatividad imperante; y por el otro, está el caso de las

personas que teniendo aún vigente el subsidio familiar de vivienda, porque no se ha pagado totalmente y es susceptible de pagar, requieren de la sumatoria de ambos, para acceder a la unidad habitacional.

A juicio de la Sala, no se puede afectar el programa del Subsidio Distrital de Vivienda que podría verse desnaturalizado al variar los fundamentos que lo sustentan y ordenando a METROVIVIENDA que conceda dicho subsidio a personas que no tienen vigente el subsidio otorgado por el Gobierno Nacional.

Así las cosas, para la Corte en este caso, la entidad demandada se encontraba habilitada para determinar que la señora Olivia Flórez Naranjo no podía postularse para el Subsidio Distrital de Vivienda, porque existe un claro fundamento normativo que impide la concesión del mencionado subsidio.

Específicamente, la accionante no cumple con el requisito consistente en que el *Subsidio Familiar de Vivienda, otorgado por el Gobierno Nacional se encuentre vigente* (art. 4° Decreto 200 de 2006). Dicho en otros términos, se está, entonces, ante una actuación legítima de una autoridad administrativa, a la cual no se le puede imputar vulneración de derecho fundamental alguno y quien proporcionó acertadamente asesoría a la actora -en las instalaciones de la Ciudadela El Recreo- y respondió en forma oportuna la solicitud elevada por la misma - Oficio N° SDAC- 1231 del 20 de junio de 2007-.

Tampoco, la situación de la señora Florez Naranjo, amerita por sí un tratamiento prioritario, diferente al de su condición de desplazada porque no obstante, afirma que es madre cabeza de familia de dos menores de edad, uno de ellos con discapacidad, no existe prueba en el expediente que acredite tal incapacidad. Por ello, deberá recibir el mismo trato que se les brinda a todas las personas y familias desplazadas por parte de las autoridades que les brindan especial protección.

III. DECISION

En consecuencia, la Sala habrá de confirmar el fallo del treinta y uno (31) de agosto de 2007, proferido por el Juzgado Treinta Seis Civil Municipal de Bogotá, por las consideraciones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Juzgado Treinta y Seis Civil Municipal de Bogotá el 31 de agosto de 2007 por las consideraciones expuestas en esta providencia.

Segundo.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

RODRIGO ESCOBAR GIL
Magistrado

MAURICIO GONZALEZ CUERVO
Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General