



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, dos (02) de octubre de dos mil catorce (2014)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACION: 70-001-33-33-004-2014-00143-01
ACCIONANTE: OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA
ACCIONADO: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA
"FONVIVIENDA" - DIRECTOR DE
COMFASUCRE - FONDO NACIONAL DE
VIVIENDA DE SINCELEJO (FOVIS)
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala, a decidir la **impugnación** presentada por la parte accionante, contra la sentencia de 12 de septiembre de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante la cual, se negó el amparo requerido.

I.- ANTECEDENTES:

1.1- Pretensiones¹:

El Defensor del Pueblo Regional Sucre, en representación de los intereses de la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, interpuso acción de tutela contra el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE (COMFASUCRE), FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO (FOVIS), con el propósito de que se le tutelaran los derechos fundamentales a la vida y vivienda digna; consecuentemente, solicita, se ordene que en el término de 48 horas, se inicien los trámites pertinentes y conducentes, a fin de cumplir con la

¹ Folio 9, del Cuaderno de primera instancia.

entrega formal de la vivienda que le corresponde a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA.

1.2.- Hechos²:

En la demanda, se señalan así:

"1. La señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA (...) es persona desplazada por el conflicto armado, debidamente inscrita en el registro único de víctimas, viuda de avanzada edad con una situación bastante crítica económicamente hablando con un alto grado de vulnerabilidad, situación que no le permite seguir pagando arriendo.

2. El día 17 de diciembre de 2009, fue adjudicado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA (...), un subsidio de vivienda, en la modalidad de construcción en sitio propio para hogares propietarios, por valor de \$14.907.00.oo.

3. En la Caja de Compensación Familiar de Sucre COMFASUCRE, le informaron que debía postular su subsidio a un proyecto de vivienda y ella de manera personal se inscribió en el proyecto de "Ciudadela Amable" del contratista ÁLVARO JOSÉ SALAS MORALES, representante de la firma Unión Temporal Ciudadela Amable.

4. Para formalizar la inscripción del subsidio de vivienda la señora OLGA MONTERROZA, suscribe con el señor ÁLVARO SALAS contrato de promesa de compraventa de inmueble, el día 22 de mayo de 2012 (...)

5. Durante este tiempo transcurrido entre el 22 de mayo de 2012, hasta la fecha, el contratista se ha excusado en todas las formas posibles para tratar de justificar la demora que lleva más de un año, en un proyecto que debería haber durado seis meses.

6. El lote que le asignaron, se encuentra en absoluto abandono, sin ningún tipo de ejecución de obra, con la inversión de los mismos.

7. La peticionaria se encuentra en una difícil situación, pues, el Estado la benefició con subsidio, pero este subsidio no se ha podido materializar en una casa y en la actualidad se encuentra pagando arriendo, que no debería estar costeando, pues para ello, el Estado la beneficio con el subsidio".

² Folio 1 – 2 C 1.

1.3. Contestación de la acción.

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA). No dió respuesta a la demanda.

CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE (COMFASUCRE)³. Dice, que la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, se postuló en el año 2007, para ser beneficiaria del subsidio de vivienda, resultando favorecida con un subsidio de vivienda en la modalidad de construcción en sitio, por valor de \$ 14.907.000.00, el que fue asignado mediante resolución No. 901 de diciembre 17 de 2009.

Señala, que en el año 2011, la mencionada señora, se inscribió en el Proyecto Ciudadela Amable, dentro del programa de promoción y oferta de vivienda para la población desplazada, siendo el oferente de este proyecto el Fondo Municipal de Vivienda FOVIS y el señor ÁLVARO SALAS MORALES, como representante legal de dicho proyecto.

Agrega, que en tal procedimiento, las Cajas de Compensación, cumplen, única y exclusivamente, la función de recibir documentación, capturar los postulantes, recibir quejas, reclamos, las solicitudes de cobro de los subsidios efectivamente aplicados, mientras que la potestad de ofrecer subsidios de las bolsas de esfuerzo territorial, desplazados, bolsa ordinaria, desastres naturales, atentados terroristas, es FONVIVIENDA.

Concluyendo, que en tal sentido, la entidad, ha cumplido con sus obligaciones, no siendo de su competencia, llevar a cabo la supervisión de esta clase de procesos, toda vez que tal función es del FONDO DE VIVIENDA MUNICIPAL, quien es el encargado de brindar la información correcta al beneficiario, sobre el avance de obra y entrega de las viviendas del proyecto Ciudad Amable.

³ Folios 30 – 33.

FONDO DE VIVIENDA MUNICIPAL (FOVIS)⁴. Señala, que el Gerente del Fondo, constituyó Unión Temporal con la Fundación para la Autogestión y Desarrollo Integral Comunitario – FANADIC, la Asociación de Vivienda Barranquilla Siglo XXI Prado Soledad, ASOVIPRAS; Unión Temporal que creó el proyecto URBANIZACIÓN CIUDADELA AMABLE, con el objeto de presentar, en forma conjunta, propuesta para la gestión, promoción, diseño, declaratoria de elegibilidad y ejecución de un (1) proyecto de vivienda tipo VIP para ofertarlas y destinarlo a 243 familias desplazadas.

Dicho proyecto, sería presentado ante la Financiera de Desarrollo S.A. – FINDETER y asignación de subsidios de vivienda ante el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), la postulación de los beneficiarios al subsidio de vivienda ante la Caja de Compensación Familiar, si fuere el caso, la constitución, construcción, ejecución, administración y legalización del proyecto de doscientos cuarenta y tres (243) soluciones de viviendas nuevas que se realizaría a través de la modalidad de adquisición de vivienda nueva para la población desplazada, en el lote de terreno que para tales fines destine el FOVIS, en el área urbana del Municipio de Sincelejo y que fuera adquirido por el FOVIS para tal fin (Tomado textualmente).

Agrega, que la entidad ha cumplido con los aportes correspondientes al proyecto, ya que fue entregado el lote donde se construyen las soluciones habitacionales.

Frente al cumplimiento de los tiempos máximos establecidos dentro del proyecto, sostiene, que el mismo recae sobre el particular que se escogió como el constructor de las obras y no en el FOVIS, toda vez que el comprometido a la entrega del proyecto es la Unión Temporal CIUDADELA AMABLE, quien tiene como representante legal al constructor del proyecto.

⁴ Folios 34 – 109.

Dice que el día 7 de octubre de 2013, mediante resolución, se declaró el incumplimiento de las obligaciones contenidas en el contrato UNIÓN TEMPORAL URBANIZACIÓN CIUDADELA AMABLE, al socio (sic) FUNDACIÓN PARA AUTOGESTIÓN Y DESARROLLO INTEGRAL COMUNITARIO (FUNADIC), representado legalmente por el señor ÁLVARO SALAS MORALES, al encontrarse un faltante aproximado de SEISCIENTOS OCHENTA MILLONES DE PESOS, recursos que son necesarios para que el proyecto se construya conforme a los diseños y aprobaciones técnicas.

A parte de lo anterior, indica, que a parte de los beneficiarios inscritos en el proyecto, no se les conoce paradero, cuestión que afecta de una u otra forma el presupuesto del proyecto, ya que, para que se construya y entregue una o las 243 viviendas, debe contarse con los subsidios para promoción de oferta y demanda para obras urbanísticas complementarias.

Manifiesta, que a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, se le asignó un SFV mediante resolución No. 901 del 17 de diciembre de 2009, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, otorgándosele un cupo en el proyecto de vivienda CIUDADELA AMABLE, asignaciones estas que son realizadas por FONVIVIENDA, por tanto, el FOVIS, no participa en la escogencia de los beneficiarios, a menos que sean ellos, los que escojan tener cupo en el proyecto.

Informa, que actualmente, se está a la espera que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, autorice el cambio de constructor del proyecto, para iniciar todas las obras necesarias para la finalización del mismo en su totalidad, incluyendo la ejecución y entrega de la vivienda que corresponde a la accionante.

Por lo anterior, pide, se excluya al FOVIS de la presente acción de tutela, por inexistencia de amenaza o vulneración de los derechos fundamentales de la accionante.

1.5.- La providencia recurrida⁵:

El Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia de 12 de septiembre de 2014, negó tutelar los derechos fundamentales invocados por la parte actora.

Para el efecto, consideró, que dado lo probado en el expediente, las pretensiones de la actora se ubican en la fase prestacional del derecho a la vivienda digna, por cuanto la orden de entrega de una vivienda de interés social, es una obligación que no está radicada en cabeza de las entidades accionadas, de abstenerse de injerir (sic), sin justificación suficiente, directa o indirectamente en el disfrute del derecho alegado.

Añadió que, en este caso, la accionante, no ha iniciado la actuación administrativa a través de un derecho de petición, buscando la emisión de un acto administrativo atacable, mediante los recursos y acciones judiciales ordinarias, por ende, no puede determinarse si los mecanismos son idóneos o no.

Siendo así, concluye, la accionante, no cumple con los presupuestos necesarios para que a través de la acción de tutela, se considere la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y vivienda digna, por parte de los entes demandados.

Agrega, que no obstante la demandante tener la calidad de persona de especial protección del Estado, por su condición de desplazada, esta situación, per se, no representa vulneración de sus derechos fundamentales, pues, mientras se le hace la entrega de la vivienda, de la cual es beneficiaria, ella sigue percibiendo las ayudas humanitarias de emergencia que le brindan las entidades estatales encargadas de su atención. En este punto anota, que en el asunto en concreto, no se probó, que la accionante no haya recibido dichas ayudas.

⁵ Folios 116 – 121.

1.6.- La impugnación⁶.

Inconforme con la decisión de primer grado, la parte accionante, impugnó su contenido, señalando que deben protegerse los derechos de la accionante, en tanto, se trata de una persona desplazada, que tiene especial protección por parte del Estado y el incumplimiento en otorgarle una vivienda digna, vulnera tales derechos, los que deben materializarse, sin imponer cargas extraordinarias, ni desproporcionadas.

Pide en consecuencia, se revoque la decisión impugnada, protegiéndose los derechos de la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA.

II.-TRÁMITE EN SEGUNDA INSTANCIA

Mediante auto de 24 de septiembre de 2014⁷, se resolvió admitir la impugnación contra la sentencia de fecha 12 de septiembre de 2014, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo.

III.- CONSIDERACIONES:

3.1.- Competencia:

El Tribunal, es competente para conocer en **Segunda Instancia**, de la presente impugnación, en atención a lo establecido en el artículo 32 del decreto ley 2591 de 1991.

3.2.-Problema jurídico.

En el sub examine, el debate central se circunscribe en establecer: *¿Las entidades demandadas, vulneran derecho fundamental alguno a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, al incumplir el plazo en la entrega de la vivienda requerida por la mencionada?*

⁶ Folios 128 – 133.

⁷ Folio 3 Cuaderno de segunda instancia.

Para resolver el problema jurídico citado, la Sala estudiará: (i) El contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna; (ii) La condición de especial vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento; (iii) Las obligaciones del Estado y entes territoriales, frente a la situación de las personas desplazadas; (iv) la procedencia de la acción de tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento; (v) Caso concreto.

EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

El concepto de vivienda digna, implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona, desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y en el cual, pueda desarrollar su proyecto de vida⁸.

El artículo 51 de la Constitución Política, consagró el acceso a una vivienda digna, como un derecho de todas las personas⁹, y dispuso además, que el Estado, tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias, para garantizar este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias, para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice¹⁰.

De igual manera esta prerrogativa, ha sido reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25¹¹, y en el

⁸ Sentencias T-079 de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-894 de 2005 M. P. Jaime Araujo Rentería; T-791 de 2004 M. P. Jaime Araujo Rentería; y T-958 de 2001 M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

⁹ Sentencia T-349 de 2012 M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁰ Sentencia T-907 de 2010 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹¹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.1: *"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad"*.

Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 11, párrafo 1º¹².

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹³, en cuanto al contenido de este derecho, estableció los siguientes lineamientos, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

*“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: **"el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable."** (Subrayado fuera de texto).*

¹² Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

¹³ La mencionada observación, establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El parágrafo 7 de la observación, contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada, que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional. Ver reiteración en sentencia T-349 de 2012 M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

Teniendo en cuenta la anterior Observación General No. 4 del Comité DESC, la Corte Constitucional, en la sentencia T-585 de 2006¹⁴, fijó los requisitos para que una vivienda, sea considerada digna. En ella señaló:

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.

*En segundo lugar, **debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia**, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la **existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia**, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal” (Negrilla y subraya fuera del texto).*

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 de 2009¹⁵, la Corte Constitucional destacó los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la citada Observación General No. 4 del Comité DESC:

¹⁴ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En igual sentido las sentencias C-444 de 2009, T-865 de 2011, T-919 de 2011, T-075 de 2012 y T-245 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵ M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

“a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de **protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.**”¹⁶ (Negrillas fuera del texto original)

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

De lo anterior se desprende que el derecho a la vivienda está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, y como tal, es obligación del Estado ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

LA CONDICIÓN DE ESPECIAL VULNERABILIDAD DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO Y SU DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁷, es enfática al señalar, que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado, adquieren la posición de sujetos de especial protección constitucional, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos fundamentales. Razón por la cual, las autoridades competentes, tienen el deber perentorio, de atender sus necesidades con un mayor grado de diligencia¹⁸.

¹⁶ Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

¹⁷ Sentencia T-1115 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁸ Sentencia T-742 de 2009 MP. Luís Ernesto Vargas Silva.

En ese sentido, la Corte en la sentencia T-349 de 2012¹⁹, reiterando su posición sobre el tema, dijo:

*“En la sentencia **T-025 de 2004**²⁰ se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante la continua y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. En esa oportunidad, la Corte constató que pese a la existencia de numerosos fallos a través de los cuales se había ordenado la protección de sus garantías, “...el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela”²¹.*

*Entre las razones que condujeron a dicha declaración, se encuentran principalmente: “(i) **La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos**” (negrilla fuera de texto)²², lo cual generó no sólo un retraso en la realización progresiva de los derechos de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, sino un deterioro de sus niveles de satisfacción²³. Debido a estos dos grandes problemas estructurales, la Corte observó que no era posible garantizar el máximo nivel posible del contenido de los derechos de la personas en situación de desplazamiento de forma inmediata, pero que sí había ciertos contenidos de los derechos que debían ser garantizados de forma inmediata y en todo momento a esta población, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda adecuada.*

Además se expuso que el derecho a la vivienda digna es una de las garantías que resulta en mayor medida transgredida por el hecho del desplazamiento forzado interno, “...puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos”.

¹⁹ M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁰ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²¹ Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² *Ibídem*.

²³ *Ibídem*.

En concordancia, en la sentencia **T-585 de 2006**²⁴, se realizó una síntesis de la línea jurisprudencial de esta Corporación acerca de la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento y las obligaciones que tienen las autoridades competentes para garantizar su efectiva realización. Algunas de las obligaciones del Estado que se enunciaron fueron las siguientes: **(i)** reubicar a las personas en situación de desplazamiento que, en razón a dicha circunstancia, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo; **(ii)** proveer una solución de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, una solución de carácter permanente; **(iii)** brindar asesoría a las personas en circunstancia de desplazamiento sobre los programas de vivienda a los cuales pueden acceder; y **(iv)** tener en cuenta dentro del diseño de los planes y programas de vivienda a subgrupos que podrían encontrarse en un mayor grado de vulnerabilidad, como menores de 18 años, madres y padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, etc.

Adicionalmente, en la sentencia **T-088 de 2011**²⁵, se hizo referencia a las obligaciones específicas que tiene el Estado frente a la población en situación de desplazamiento con el fin de garantizarle su derecho a la vivienda digna, de la siguiente forma:

(i) Garantizar vivienda y alojamiento básico después de que ocurre el hecho del desplazamiento. Dicha solución de carácter transitorio debe mantenerse hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna. Para asegurar este componente, se recordó que, entre otras situaciones fácticas, la Corte ha exigido que se les permita a las personas en circunstancia de desplazamiento que ocupen los inmuebles en los que residen, de facto o con la anuencia de las autoridades municipales o departamentales, hasta tanto no se les garantice su derecho a la vivienda.

(ii) Respetar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento en el proceso que le va a permitir acceder a una solución de vivienda adecuada. Por ejemplo, las autoridades deben informar acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda; acompañar a la población en el trámite de dichos subsidios y abstenerse de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos.

(iii) Aplicar la normativa vigente para otorgar soluciones de vivienda adecuadas a dicha población, adoptar una interpretación favorable de la misma y asegurar la protección

²⁴ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁵ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

constitucional reforzada a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento forzado.

(iv) *Asegurar un enfoque diferencial en el diseño de planes y programas de vivienda para las personas en situación de desplazamiento, como los menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, etc.*

En esta sentencia, T-088 de 2011, se aclaró además que el derecho a la vivienda de la población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos:

“... (i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada”.

Por último, señala la sentencia citada que,

“... dentro del marco normativo que desarrolla la realización efectiva del derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento, recientemente fue expedido el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, el cual consagra en el Título IV medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, cuyo objeto es contribuir a la atención y reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado; en particular, se destaca el aseguramiento del derecho a la vivienda como una forma de reparar a la población en circunstancia de desplazamiento.”

En resumen, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado²⁶, dado que han tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, sin que en ello medie su voluntad. Éstas, cuando llegan a otros municipios y ciudades, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por carecer de

²⁶ Sentencia T-025 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores.

Por esta razón se ha entendido, que la satisfacción del derecho a la vivienda digna, es indispensable, no solo por la naturaleza fundamental del derecho, sino porque sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital²⁷.

OBLIGACIONES DEL ESTADO Y ENTES TERRITORIALES, FRENTE A LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.

Como se señaló en acápite anterior, el Estado tiene la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacer efectivo el acceso a una vivienda digna a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros. La Corte Constitucional, en sentencia T-919 de 2011²⁸, recopiló la legislación sobre el tema de la siguiente forma:

“Las responsabilidades de las autoridades públicas frente a la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada, se encuentran establecidas en diversas normas que el gobierno y el Congreso han venido expidiendo con el fin de mitigar las falencias presentadas en torno a esta política. La sentencia T-585 de 2006²⁹ describió integralmente el marco normativo, clasificando cada uno de los deberes del Estado respecto de la protección para éste grupo poblacional:

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

²⁷ Sentencias T-216 A de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil, y T-585 de 2006 MP. Marco Gerardo Monroy Cabra, SU-1150 de 2000 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁹ M. P.: Marco Gerardo Monroy Cabra.

Posteriormente, en desarrollo de la Ley 387 de 1997, el gobierno nacional expidió el Decreto 250 de 2005, por medio del cual se adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y su estrategia de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, previó “(i) el otorgamiento de albergue temporal a las personas y hogares desplazados que se encuentran en urgencia extrema, mientras se estudia su registro en el RUPD; y (ii) dentro de las actividades de atención a individuos y hogares con necesidad de alojamiento transitorio que, luego de recibir la atención humanitaria de emergencia, continúan en situación de vulnerabilidad, la concesión de un auxilio temporal”.³⁰

Otra obligación del Estado consiste en **“otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”**³¹. En este aspecto, el art. 1º del Decreto 951 de 2001 señala las características del subsidio de vivienda, como que es un aporte en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario, con el fin de facilitar su acceso a una vivienda de interés social.

Las formas de implementación y destinación de los subsidios para vivienda rural se encuentran estipulados en el art. 2º del Decreto 2675 de 2005, el cual señala las modalidades de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición. En el caso de vivienda urbana, “el art. 9 del Decreto 951 de 2001 establece que en el caso de la población desplazada por la violencia el subsidio de vivienda puede destinarse a la adquisición de vivienda usada, siempre y cuando ésta no es encuentre ubicada en zonas de riesgo ni en áreas no legalizadas del respectivo municipio y, por otra parte, el vendedor acredite la titularidad del inmueble en los términos que en la norma se precisan”³²

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

³⁰ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³¹ *Ibíd.*

³² *Ibíd.*

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

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

(...)

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

En el año 2002, mediante la Ley 790 del mismo año, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que adelantara el programa de renovación de la Administración Pública, por lo que expidió el Decreto 555 de 2003, a través del cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.³³ La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

³³ Artículo 1 del Decreto 555 de 2003.

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

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

*Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postuló para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: **(i)** adquisición de vivienda nueva³⁴, **(ii)** adquisición de vivienda usada³⁵, **(iii)** construcción en sitio propio³⁶, **(iv)** mejoramiento de vivienda³⁷ y, **(v)** mejoramiento para vivienda saludable³⁸.*

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo

³⁴ "Es la modalidad en la cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere una vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en el presente decreto, mediante acto jurídico traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente".

³⁵ "Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada".

³⁶ "Modalidad en la cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de loza".

³⁷ "Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes".

³⁸ "(...) es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables".

estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

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

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

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

Por otra parte, la Corte Constitucional ha señalado, que el Estado, tiene obligaciones específicas, destinadas a garantizar su acceso a una vivienda digna o adecuada, desde el momento de su desplazamiento, hasta que lleguen a superar esta situación. Así, en la sentencia T-088 de 2011³⁹ manifestó:

"La primera obligación del Estado frente a la población desplazada es la de garantizar vivienda y alojamiento básico luego de que ocurre el desplazamiento. El albergue debe proveerse hasta el momento en que las personas en situación de desplazamiento obtengan otras opciones estables de vivienda digna. Al respecto, ha dicho esta Corporación que "no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si

³⁹ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas"⁴⁰. Así se desprende del Principio Rector de los Desplazamientos Internos Número 18⁴¹, que debe ser satisfecho "en cualquier circunstancia" por las autoridades, atendiendo al hecho de que en ello se juega la subsistencia misma de las personas desplazadas⁴².

(...)

En segundo lugar, el Estado se encuentra obligado a respetar todos los derechos fundamentales de la persona en situación de desplazamiento durante el proceso de adquisición de una solución habitacional que contribuya al restablecimiento económico. De manera especial, las autoridades deben respetar el derecho a la igualdad, el derecho a presentar peticiones, el derecho a la participación y el debido proceso.

(...)

En tercer lugar, el Estado debe garantizar que el conjunto de entidades y autoridades encargadas de aplicar la normatividad relacionada con el acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propias para la población desplazada, hagan una interpretación favorable de las disposiciones, tomando en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional⁴³. Esta interpretación debe tener en cuenta "a) los principios de interpretación y aplicación de las normas de las disposiciones de la Ley 387 de 1997; b) los principios rectores de los desplazamientos internos; c) el principio de favorabilidad; d) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y e) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho"⁴⁴. En este sentido, la Corte ha ordenado revocar actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales que desconocen dichos principios⁴⁵.

En último lugar, ha precisado la Corte que el Estado tiene la obligación de respetar el enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomando en cuenta las

⁴⁰ T-585/06.

⁴¹ El Principio Rector No. 18 de los Desplazamientos Internos establece que: "1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado/ 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad: a) alimentos indispensables y agua potable; b) cobijo y alojamiento básico; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento indispensables. / 3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos" (subrayado fuera del texto).

⁴² T-025/04.

⁴³ Ver las sentencias T-742/09, T-057/08, T-136/07, T-919/06, T-585/06 y T-025/04.

⁴⁴ T-177/10.

⁴⁵ Ver las sentencias T-177/10, T-151/10, T-742/09 y T-025/04.

necesidades de la población desplazada y los requerimientos especiales de quienes hacen parte de ella, tales como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc⁴⁶".

La sentencia citada, complementa el alcance del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, así:

"La primera, es que es inadmisibile desde el punto de vista constitucional, que los jueces o las autoridades administrativas competentes interpreten el derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento como un derecho de menor categoría, o como un derecho cuya satisfacción se verifica así no se cumplan plenamente las condiciones de habitabilidad y disponibilidad. Tampoco es aceptable que se llegue a esta conclusión basados en el carácter subsidiado de las opciones de habitación. Tal como lo recuerda la Observación General No. 4 del Comité DESC, "el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos". Por lo tanto, el auxilio monetario estatal no lo exime de la obligación de garantizar que la vivienda de interés social contenga espacio suficiente para sus habitantes, provea condiciones adecuadas que eliminen en lo posible las amenazas para la salud y los riesgos estructurales, cuente con acceso a los servicios públicos domiciliarios básicos, etc.

La segunda precisión consiste en que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada solo se satisface de forma integral cuando concurren dos eventos: (i) los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada."

⁴⁶ Ver la sentencia T-025/04.

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA, PARA EXIGIR LA PROTECCIÓN DEL DERECHO A LA VIVIENDA.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁷, ha consolidado una línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. De esa forma, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento, han sido objeto de especial protección, debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos, de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales.

Como se dijo en acápite anterior, fue por la constante y masiva vulneración de derechos fundamentales, que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004⁴⁸, declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. En ese fallo, se explicaron las razones por las cuales, éste fenómeno social, debía ser tratado como un problema estructural, por parte de las autoridades encargadas de brindar la asistencia necesaria a esta parte de la población. En ella se señaló:

“(...) 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”⁴⁹ 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 vulnerabilidad⁵⁰, que implica una violación

⁴⁷ Sentencia T-919 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

⁴⁸ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁴⁹ “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.

⁵⁰ “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

grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁵¹ 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"⁵². 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"⁵³, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional."

De esta exigencia de especial protección constitucional se desprende, entre otras cosas, que la acción de tutela es procedente, como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, incluso, cuando existan otros mecanismos ordinarios administrativos y judiciales encaminados al mismo fin, por ser, precisamente, la que ha sufrido un evidente desarraigo de sus lugares de origen. Por lo tanto, es válido concluir, que el amparo resulta necesario, cuando se ejerce con el objetivo de proteger el derecho a una vivienda digna de dicha población⁵⁴.

marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.", así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres."

⁵¹ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

⁵² Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos."

⁵³ Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁴ Sentencia T-742 de 2009 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

CASO CONCRETO.

En el caso bajo examen, la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, es persona en situación de desplazamiento (aspecto aceptado por todos quienes intervienen en el expediente), que solicita, a través de la acción de tutela, el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, presuntamente vulnerado, en tanto, a pesar de que la mencionada, fue seleccionada como beneficiaria del subsidio de vivienda por parte del, en su momento, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y pese a que se suscribió contrato de promesa de compraventa (folio 13 – 15) con la UNIÓN TEMPORAL CIUDADELA AMABLE, la vivienda no ha sido terminada, por ende, tampoco entregada a la mencionada señora.

Siendo así, resulta fácil considerar, en primer lugar, que la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, está legitimada para ejercer la acción de tutela, más aun a través del Defensor Regional del Pueblo, ya que es la titular del derecho, cuya protección se reclama. Además, está acreditado, que fue seleccionada como beneficiaria del subsidio nacional de vivienda y que suscribió un contrato de promesa de compraventa, para adquisición de vivienda alrededor del cual gira la controversia.

En segundo lugar, las entidades demandadas están legitimadas por pasiva, pues, especialmente, FONVIVIENDA y el Fondo Municipal de Vivienda de Sincelejo, son entidades públicas, siendo este último, integrante de la UNIÓN TEMPORAL CIUDADELA AMABLE, por ende, con total injerencia en el tema.

En tercer lugar, la Sala observa, que para el momento de interposición de la acción de tutela, la vulneración de los derechos de la peticionaria continuaba siendo actual, ya que aún no ha podido acceder a una solución de vivienda digna.

Por último, la acción de tutela procede en estos casos en vista de (i) la situación de desplazamiento forzado en la que se halla la peticionaria,

(ii) la carencia de recursos económicos de los tutelante, para sufragar el arriendo de otra solución de vivienda, conforme su propio dicho, no rebatido en el proceso. Estas circunstancias, evidencian la urgencia con la que la señora MONTERROZA ARRIETA, requiere una solución de vivienda digna, lo cual hace que los demás mecanismos de defensa judicial, no resulten idóneos.

Siendo así, conforme los hechos relatados en la demanda y las pruebas aportadas, se demuestra, a la luz de las anteriores consideraciones que, a pesar de las actividades que han desplegado las entidades demandadas, el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, continúa siendo vulnerado, al no poder acceder aún, a una solución de vivienda digna, pese a que ha transcurrido un tiempo prudencial, para que tal cosa ocurra (el proyecto se viene adelantando desde marzo de 2012, conforme anota el FOVIS).

Debe anotarse en este aspecto, que si bien es cierto, la participación del particular ÁLVARO JOSÉ SALAS, podría considerarse como la causa de la demora de la entrega de la solución de vivienda, lo cierto es que, dadas las eventualidades que relata el FOVIS, en su respuesta a la demanda, especialmente lo relacionado con la solicitud de exclusión de la Unión Temporal del constructor incumplido, amén incluso de haberse declarado el incumplimiento de las obligaciones del contratista y de aquellos beneficiarios que abandonaron el proyecto, dando al traste con su presupuesto, la omisión de control de la autoridad municipal, con ello el ejercicio de las gestiones que le corresponden, es finalmente, la que ha generado un detrimento del derecho a la vivienda digna de la tutelante, que implica para la accionante, la carencia de un hogar estable en condiciones dignas.

Por ende, esta Sala revocará el fallo de instancia y, en su lugar, protegerá el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA. En consecuencia, ordenará al FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO (FOVIS), que en el término improrrogable de diez

(10) meses, contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, realice todas las gestiones necesarias, en lo de su competencia, para que se entregue efectiva y realmente la casa a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, con todas las adecuaciones pactadas, así como las condiciones de habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos, obligación que incluye realizar las gestiones necesarias, con celeridad, a fin de integrar una nueva Unión Temporal, dada la exclusión del particular ÁLVARO JOSÉ SALAS, actualización de la licencia de construcción, ubicación y legalización de los beneficiarios del proyecto CIUDADELA AMABLE, reemplazo, si es del caso, de aquellos beneficiarios que no se han logrado ubicar, consecución del certificado de licencia de reconocimiento para las obras de edificación que fueron concluidas, trámites, de ser necesario, para efectos de reducir el proyecto y hacerlo viable con celeridad.

DECISIÓN:

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de fecha 12 de septiembre de 2014, conforme lo anotado; en su lugar, se dispone:

TUTELAR el derecho fundamental a la VIDA DIGNA, con ello a la VIVIENDA DIGNA de la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA. En consecuencia, **ORDENAR** al FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO (FOVIS), que en el término improrrogable de diez (10) meses, contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, realice todas las gestiones necesarias, en lo de su competencia, para que se entregue efectiva y realmente la casa a la señora OLGA ESTHER MONTERROZA ARRIETA, con todas las adecuaciones pactadas, así como las condiciones de

habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos, obligación que incluye realizar las gestiones necesarias, con celeridad, a fin de integrar una nueva Unión Temporal, dada la exclusión del particular ÁLVARO JOSÉ SALAS, actualización de la licencia de construcción, ubicación y legalización de los beneficiarios del proyecto CIUDADELA AMABLE, reemplazo, si es del caso, de aquellos beneficiarios que no se han logrado ubicar, consecución del certificado de licencia de reconocimiento para las obras de edificación que fueron concluidas, trámites, de ser necesario, para efectos de reducir el proyecto y hacerlo viable con celeridad.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 199.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

CUARTO: De manera oficiosa, por Secretaria de este Tribunal, envíese copia de la presente decisión al juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión ordinaria, según Acta No. 00148/2014

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ