



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA SEGUNDA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinticuatro (24) de marzo de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

RADICACION: 70-001-23-33-000-2015-00060-00
ACCIONANTE: JUAN DAVID RAMÍREZ SALGADO
ACCIONADO: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y
TERRITORIO – UNIÓN TEMPORAL
VIVISA Y OTROS
NATURALEZA: ACCIÓN DE TUTELA

Procede la Sala Segunda de Decisión Oral, a dictar sentencia de primera instancia, dentro de la acción de tutela instaurada por el señor **JUAN DAVID RAMÍREZ SALGADO** contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – UNIÓN TEMPORAL VIVISA** y en la que obra como vinculados **EL MUNICIPIO DE SINCELEJO - FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO “FOVIS” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” y LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV.**

1.- ANTECEDENTES:

1.1.- Pretensiones¹:

El señor **JUAN DAVID RAMÍREZ SALGADO**, interpuso acción de tutela contra el **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – UNIÓN TEMPORAL VIVISA**, con el propósito de que se le tutelen sus derechos fundamentales de petición y vivienda digna; en consecuencia de ello, solicita se ordene a las entidades accionadas, resolver de fondo la petición elevada

¹ Folio 4.

el día 26 de enero de 2015 y se realicen las gestiones necesarias, para que pueda recibir su vivienda, en el proyecto Altos de la Sabana en Sincelejo.

1.2.- Hechos²:

Manifiesta el accionante, que junto con su padre Elver Enrique Ramírez David, fueron desplazados por la violencia en el Municipio de Caucasia – Antioquia; en razón a ello, éste último, declaró tal situación ante la Defensoría del Pueblo Regional – Sucre y tiempo después, fueron incluidos en el RUPD, hoy RUV (Registro Único de Víctimas).

Indica, que hace muchos años, su padre se postuló por medio de COMFASUCRE, a un subsidio familiar de vivienda. Luego de “tanta espera” (sic), su núcleo familiar salió beneficiado con una vivienda gratis, en la Urbanización Altos de la Sabana, siéndoles asignado el apartamento 104, torre 2, piso 1, manzana 3, bloque 14.

Refiere el actor, que su padre falleció el día 11 de agosto de 2014, por tanto, solicitó se le hiciera entrega de la vivienda, por pertenecer a su núcleo familiar y estar incluido en la postulación, así como en el RUV.

Narra, que se ha acercado en varias oportunidades a la constructora VIVISA, así como a COMFASUCRE, solicitando solución a su caso, incluso, dice, presentó un derecho de petición ante esta última entidad, el cual nunca fue resuelto.

Posteriormente, el día 26 de enero de 2015, envió petición al Ministerio de Vivienda – Ciudad y Territorio, exponiendo su caso y solicitando la entrega de la vivienda; de igual forma, señala, elevó petición a la Unión Temporal VIVISA, pidiendo se realizaran las gestiones necesarias, para acceder a la misma.

Señala el actor, que hasta la fecha de presentación de la tutela, ninguna de las entidades, ha dado respuesta a sus peticiones, ni ha recibido información,

² Folios 1 y 2.

que le permita encontrar una solución favorable a su caso, con el fin que se le haga entrega de la vivienda.

Comenta, que su familia se encuentra de acuerdo, con que le sea entregada la vivienda, dado que fue la persona que se encontraba viviendo con su padre, tenía a cargo su cuidado y era el único, que hacía parte del núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas.

Finaliza afirmando, que su condición socioeconómica, es muy precaria, dado que se dedica a la venta de fritos, actividad que no representa mayores ingresos, además, dice, es una persona con graves quebrantos de salud que tiene a su cargo, sus hijos menores y los de su compañera permanente, no contando con recursos económicos, para pagar un arriendo, por lo que vive junto con su familia, en una pequeña vivienda construida con madera y zinc, al lado de un arroyo.

2.- ACTUACIÓN PROCESAL

La demanda de tutela, fue admitida el día 11 de marzo de 2015³. En la misma providencia, se ordenó requerir al **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO – UNIÓN TEMPORAL VIVISA** y a los vinculados, esto es al **MUNICIPIO DE SINCELEJO - FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO “FOVIS” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”** y **LA UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS “UARIV**, para que se pronunciaran sobre las razones de hecho y de derecho en que se fundamenta la acción, con la prevención legal, de que dichos informes se presumían rendidos bajo la gravedad del juramento y la omisión injustificada de lo solicitado, daría lugar a que se tuvieran por ciertos los hechos, conforme lo establece el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

2.1.- MINISTERIO DE VIVIENDA – CIUDAD Y TERRITORIO⁴.

³ Folio 21.

⁴ Folios 45-50.

Se opuso a las pretensiones de la tutela, por carecer de fundamentos fácticos y jurídicos, toda vez que la entidad, no tenía injerencia en los hechos tutelados, por no ser la encargada de otorgar, coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, pues, tales funciones, correspondían al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA-, dependencia aparte de este ministerio, en tanto, tenía personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera.

En razón a lo anterior, no le correspondían las funciones relacionadas con la asignación del subsidio familiar de vivienda de interés social, pues, solo se encargaba de dictar la política en materia habitacional, sin ejercer inspección, vigilancia y control sobre la materia.

En razón de lo anterior, solicitó, se le desvinculara de la presente acción, por configurarse la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

En cuanto al derecho de petición, informó que había sido respondido de fondo, mediante radicado No. 2014EE0064406 y enviado al correo electrónico, indicado por el accionante.

2.2.- CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE- COMFASUCRE⁵.

Manifestó, que era una empresa privada y sin ánimo de lucro; que la atención de la población desplazada, no estaba dentro de sus funciones propias, pues, las entidades encargadas de ello, en su mayoría, eran de carácter estatal y con directrices definidas para estos propósitos. En la actualidad, lo único que tenía que ver, de manera colateral, con la atención a esta población, era la postulación para vivienda de interés social, regulada por normas especiales y con recursos públicos, de entidades como Acción Social y FONVIVIENDA.

Informó, que el actor, se postuló con la señora Lucina Isabel Silgado, en la convocatoria para desplazados en el año 2007, para la adquisición de

⁵ Folios 52-53.

vivienda nueva o usada y se encuentra en estado de “asignado”, para el proyecto denominado Urbanización Altos de la Sabana; dentro de esta postulación, no se encontraba el señor Elver Enrique Ramírez David, de manera que su muerte, no sería impedimento para la entrega de aquella.

También indicó, que FONVIVIENDA, DPS y la Constructora Altos de la Sabana, se debían comunicar con el accionante y su madre, con el fin de informarle, cuándo se le entregaría su vivienda. Las cajas de compensación en este proceso, solo se circunscribían a recibir documentación, capturar los postulantes, recibir quejas y reclamos, además de las solicitudes de cobro de los subsidios efectivamente aplicados, la potestad de ofrecer subsidios de las Bolsas de Esfuerzo Territorial, Desplazados, Bolsa Ordinaria, desastres naturales, atentados terroristas.

De conformidad con lo anterior, solicitó, se declarara improcedente la acción de tutela, toda vez que la entidad encargada de asignar y llevar a cabo estos procesos, era FONVIVIENDA.

2.3.- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL⁶.

Informó, que era FONVIVIENDA, la entidad encargada de otorgar los subsidios de vivienda; que no existía legitimación en la causa por pasiva, pues, la contestación a la presente acción, la debía adelantar la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas - UARIV.

Indicó, que mediante memorando interno radicado No. 20153600045783 de marzo 13 de 2015, el Director de Ingreso Social del Departamento para la Prosperidad Social, aclaró, que el actor se encontraba registrado en el Registro Único de Víctimas – RUV, así como en la base de datos de la Red Unidos, según información reportada por la ANSPE y con subsidio en estado “calificado”, de acuerdo con lo informado por FONVIVIENDA.

Manifestó, que el accionante, fue identificado como potencial beneficiario, para los proyectos de vivienda gratuita “Altos de la Sabana” y “Villa Karen”,

⁶ Folios 59-67.

ubicándose en el tercer escalón de la priorización, es decir, dentro de los hogares en condición de desplazamiento, que pertenecen a la Red Unidos.

Posteriormente, el listado de potenciales beneficiarios, fue remitido a FONVIVIENDA, para que se realizara el procedimiento de postulación, de acuerdo con los artículos 11 y siguientes del Decreto 1921 de 2012. Como resultado de dicho proceso, se señaló por la entidad, que el accionante, cumplía con los requisitos para ser beneficiario del SFVE, para el proyecto “Altos de la Sabana” y en efecto, su hogar, fue incluido como beneficiario definitivo.

Así refirió, que el hogar del actor, quedaba habilitado para adelantar el proceso de asignación de unidad de vivienda a través de la Caja de Compensación Familiar en la que realizó su postulación, ya que era competencia exclusiva de FONVIVIENDA, adelantar la etapa de asignación del SFVE, sin que el DPS intervenga.

2.4.- FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO “FOVIS”⁷.

En su contestación expresó, que solo actuaba como veedor, para que las viviendas se construyeran de acuerdo a las especificaciones técnicas exigidas y en el caso del proyecto *Altos de la Sabana*, la entidad, solo complementó obras de urbanismo, para que este tuviese viabilidad y para ello participó en su construcción; sin embargo, no tenía incidencia en la escogencia del beneficiario, ni en la asignación del subsidio familiar en especie, que el Gobierno Nacional entrega en esa urbanización.

Así las cosas, solicitó se excluyera de la presente acción, por inexistencia de amenaza o vulneración de derechos fundamentales del actor.

2.5. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA⁸.

⁷ Folios 84-89.

⁸ Folios 116 – 125.

Se opone a las pretensiones de tutela, señalando, que revisado el número de identificación del señor JUAN DAVID RAMÍREZ SALGADO, se encontró que se halla postulado a un subsidio en la modalidad de ADQUISICIÓN DE VIVIENDA – SUBSIDIO EN ESPECIE, el cual le fue asignado para el municipio de Sincelejo, por el monto de \$41.265.000.00, mediante la Resolución No. 877 del 28 de octubre de 2013, siendo su estado actual asignado.

Siendo así, en su criterio, el Fondo Nacional de Vivienda, cumplió con lo de su competencia y funciones, pues, ya asignó el correspondiente subsidio, por ende, la presente acción, debe ser declara impróspera.

Añade a lo anterior, que la vivienda, ya fue entregada a la señora LUCILDA ISABEL SILGADO DE RAMÍREZ y que el derecho de petición formulada por el accionante, fue respondido mediante radicado No. 2015EE007882.

3. CONSIDERACIONES:

3.1. Competencia:

El Tribunal es competente para conocer en **Primera Instancia** de la presente acción, conforme lo establecido en el artículo 37 del decreto ley 2591 de 1991.

3.2 Problema jurídico.

Teniendo en cuenta los supuestos manifestados por el accionante, para esta Sala, el problema jurídico se centra en determinar: ¿Las entidades accionadas, vulneraron los derechos fundamentales de petición y vivienda digna del señor **JUAN DAVID RAMÍREZ SALGADO**?

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)** Derecho de petición, núcleo esencial **(vi)** Caso concreto.

3.2.1.- 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 vida⁹.

El artículo 51 de la Constitución Política, consagró el acceso a una vivienda digna, como un derecho de todas las personas¹⁰ 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 materialice¹¹.

De igual manera, esta prerrogativa, ha sido reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25¹² y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 11, párrafo 1^{o13}.

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹⁴, en cuanto al

⁹ 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.

¹⁰ Sentencia T-349 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹¹ Sentencia T-907 de 2010 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

¹² 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, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”.*

¹³ 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”.*

¹⁴ La mencionada observación, establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El párrafo 7 de la observación, contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada, que sirven de pauta de interpretación de la

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).*

Teniendo en cuenta la anterior Observación General No. 4 del Comité DESC, la Corte Constitucional, en la sentencia T-585 de 2006¹⁵, 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

disposición constitucional. Ver reiteración en sentencia T-349 de 2012 M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁵ 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.

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 2009¹⁶, 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:

“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.**”¹⁷ (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, como tal, es obligación del Estado, ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a

¹⁶ M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁷ Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

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.

3.2.2.- La Condición de Especial Vulnerabilidad de la Población en Situación de Desplazamiento y su Derecho a la Vivienda Digna.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁸, 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 diligencia¹⁹.

En ese sentido, la Corte en la sentencia T-349 de 2012²⁰, reiterando su posición sobre el tema, dijo:

“En la sentencia T-025 de 2004²¹ 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”²².

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)²³, lo cual

¹⁸ Sentencia T-1115 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁹ Sentencia T-742 de 2009 M. P. Luís Ernesto Vargas Silva.

²⁰ M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²¹ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²² Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²³ Ibídem.

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 satisfacción²⁴. 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”.

En concordancia, en la sentencia **T-585 de 2006**²⁵, 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**²⁶, 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

²⁴ Ibídem.

²⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

²⁶ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

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 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 básico, a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado²⁷, 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 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 vital²⁸.

3.2.3.- 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 2011²⁹, 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 2006³⁰ describió integralmente el marco normativo, clasificando cada uno

²⁷ Sentencia T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁸ Sentencias T-216 A de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil, y T-585 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, SU-1150 de 2000 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹ M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

³⁰ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

de los deberes del Estado respecto de la protección para éste grupo poblacional:

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

Posteriormente, en desarrollo de la Ley 387 de 1997, el gobierno nacional expidió el Decreto 250 de 2005, por medio del cual se adoptó el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y su estrategia de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, previó “(i) el otorgamiento de albergue temporal a las personas y hogares desplazados que se encuentran en urgencia extrema, mientras se estudia su registro en el RUPD; y (ii) dentro de las actividades de atención a individuos y hogares con necesidad de alojamiento transitorio que, luego de recibir la atención humanitaria de emergencia, continúan en situación de vulnerabilidad, la concesión de un auxilio temporal”.³¹

Otra obligación del Estado consiste en **“otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”**.³² 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”.³³

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

³¹ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³² *Ibíd.*

³³ *Ibíd.*

2005, presentaron cuatro grandes áreas de trabajo con un enfoque de política social, dentro de las cuales se encuentra el componente de “hábitat”, que a su vez está dirigido a encontrar una solución de vivienda para la población desplazada. Allí, se planteó la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, de las cuales se destacan como primordiales (i) que el lugar a ocupar se encuentre en condiciones sanitarias dignas, (ii) con acceso a servicios públicos, (iii) calidad de estructura adecuada y, (iv) seguridad de la tenencia de la solución obtenida.

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

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

(...)

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.³⁴ La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

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

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

Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postuló para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: **(i)** adquisición de vivienda nueva³⁵, **(ii)** adquisición de vivienda usada³⁶, **(iii)** construcción en sitio propio³⁷, **(iv)** mejoramiento de vivienda³⁸ y **(v)** mejoramiento para vivienda saludable³⁹.

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

³⁴ Artículo 1 del Decreto 555 de 2003.

³⁵ “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”.

³⁶ “Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada”.

³⁷ “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”.

³⁸ “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”.

³⁹ “(...) 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”.

modalidad de contrato, que para los casos bajo estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

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

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

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

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 2011⁴⁰ 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 mientras tanto no se provee a los

⁴⁰ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

*desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas*⁴¹. Así se desprende del Principio Rector de los Desplazamientos Internos Número 18⁴², 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 desplazadas⁴³.

(...)

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 constitucional⁴⁴. 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”⁴⁵. 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 principios⁴⁶.

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 necesidades de la población desplazada y los requerimientos especiales de quienes hacen parte de ella, tales como personas

⁴¹ T-585/06.

⁴² 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).

⁴³ T-025/04.

⁴⁴ Ver las sentencias T-742/09, T-057/08, T-136/07, T-919/06, T-585/06 y T-025/04.

⁴⁵ T-177/10.

⁴⁶ Ver las sentencias T-177/10, T-151/10, T-742/09 y T-025/04.

*de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.*⁴⁷”.

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.”

3.2.4.- Procedencia de la Acción de Tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional⁴⁸, 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

⁴⁷ Ver la sentencia T-025/04.

⁴⁸ Sentencia T-919 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

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 2004⁴⁹, 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”⁵⁰ 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 vulnerabilidad⁵¹, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales⁵² 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”⁵³. En ese mismo

⁴⁹ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵⁰ “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.

⁵¹ “Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.”

⁵² Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

⁵³ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, M. P: 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

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”⁵⁴, 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 población⁵⁵.

3.2.5.- El derecho de petición.

El derecho de petición, se encuentra consagrado en el artículo 23 de la Constitución Política, en los siguientes términos.

“toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución”.

Derecho sobre el cual, la Corte Constitucional ha afirmado, que “es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión”⁵⁶

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.”

⁵⁴ Sentencia T-215 de 2002, M. P: Jaime Córdoba Triviño.

⁵⁵ Sentencia T-742 de 2009 M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

⁵⁶ Corte Constitucional, sentencia T - 630 de 2002.

La jurisprudencia constitucional, de forma reiterada, ha señalado que de su núcleo esencial, hacen parte:

“1. La posibilidad cierta y efectiva de elevar, en términos respetuosos, solicitudes ante las autoridades, sin que éstas se nieguen a recibirlas o se abstengan de tramitarlas.”

2. “La obtención de una respuesta que tenga las siguientes características:

- (i) Que sea oportuna;*
- (ii) Que resuelva de fondo, en forma clara y precisa lo solicitado, lo cual supone que la autoridad competente se pronuncie sobre la materia propia de la solicitud de manera completa, sin evasivas respecto a todos y cada uno de los asuntos planteados, sean estos favorables o desfavorables a los intereses del peticionario;*
- (iii) Que la respuesta sea puesta en conocimiento del peticionario”⁵⁷.*

3.2.6.- El caso concreto:

Por considerar que en el caso bajo estudio, se violaron sus derechos fundamentales de petición y vivienda digna, el actor solicitó, en sede de tutela, se ordene a las entidades accionadas, resolver de fondo, la petición elevada el día 26 de enero de 2015 y realizar las gestiones necesarias, para que pueda recibir su vivienda, en el proyecto Altos de la Sabana en Sincelejo.

Como fundamento de lo deprecado, afirmó el actor, que es desplazado por la violencia, por lo que su padre Elver Enrique Ramírez David, declaró tal situación ante la Defensoría del Pueblo Regional – Sucre, siendo incluidos en el Registro Único de Víctimas y también se postuló por medio de COMFASUCRE, a un subsidio familiar de vivienda, resultando beneficiado con una vivienda “gratis”, en la Urbanización Altos de la Sabana, siéndoles asignado el apartamento 104, torre 2, piso 1, manzana 3, bloque 14.

Según el demandante, su padre falleció el día 11 de agosto de 2014 y solicitó, se le hiciera entrega de la vivienda, por pertenecer a su núcleo

⁵⁷ Ver, Corte Constitucional, sentencia T-207 de 2007. Igualmente consultar T-213 de 2005, T-657, T-658 y T-692 de 2004, T-119 de 1993, T-663 de 1997, T-281 de 1998 de la misma Corporación.

familiar y estar incluido en la postulación, así como en el RUV, no obstante sigue sin recibir información alguna, que le permita encontrar una solución favorable a su caso, con el fin que se le haga entrega de la vivienda.

Por su parte las entidades **MINISTERIO DE VIVIENDA – CIUDAD Y TERRITORIO - FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO “FOVIS” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE”** –y el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL**, en sus informes, solicitaron se les desvinculara o en su defecto, se declara improcedente la acción de tutela, por cuanto era **FONVIVIENDA**, la entidad encargada de asignar y llevar a cabo, estos procesos de asignación de subsidios de vivienda, a la población desplazada.

Por su parte, **FONVIVIENDA**, señaló, que no ha vulnerado derecho alguno, pues, ha cumplido a cabalidad con sus funciones, hasta el punto de haber respondido la petición del accionante y haber entregado a la señora LUCINA ISABEL SILGADO RAMÍREZ, la vivienda de que da cuenta el accionante, amén, además, de encontrarse el mencionado señor, como beneficiario de subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda – subsidio en especie, cuyo estatus actual es asignado.

Una vez analizado el sub examine, la Sala considera, que no existe vulneración al derecho a la vivienda digna de del actor, en atención a las siguientes razones:

En el caso estudiado, considera la Sala, no es posible ordenarle a las entidades demandadas, entreguen al actor, la vivienda ubicada en la Urbanización Altos de la Sabana (apartamento 104, torre 2, piso 1, manzana 3, bloque 14), la cual fue asignada en calidad de beneficiario, a su padre Elver Enrique Ramírez David (fallecido), en tanto, se bien el actor, en su escrito de tutela, refiere que su padre falleció el día 11 de agosto de 2014, lo cierto es que tal trámite, no es procedente ordenarlo por vía de tutela, ya que tal eventualidad, debía reportarse, de manera directa, ante las entidades encargadas de materializar la entrega de su vivienda, en aras de adelantar los trámites, que se requieran al respecto, aunado a que tampoco, en clave

del presente proceso, se probó el aludido fallecimiento de su padre, con el debido certificado de defunción.

Insistiéndose, que en todo caso, de ser cierto el mencionado fallecimiento, debe certificar el actor, el pertinente trámite sucesoral, que lo acredite como único heredero y beneficiario, del bien inmueble a que se ha hecho referencia, máxime, cuando ha señalado en el hecho décimo de la tutela, textualmente: *“Mis hermanas y toda mi familia están de acuerdo con que me sea entregada la casa dado que fui la persona que se encontraba viviendo con mi padre y tenía a cargo su cuidado /.../ Ellas están dispuestas a realizar cualquier trámite que sea necesario para que yo pueda recibir la vivienda”*, afirmación que por sí sola, no es suficiente para acceder a lo pedido, debiendo entonces, ejecutar dicho trámite.

Ahora, véase que de acuerdo con el informe rendido por COMFASUCRE, el actor se postuló con la señora Lucina Isabel Silgado, en la convocatoria para desplazados en el año 2007, para la adquisición de vivienda nueva o usada y se encuentra en estado de “asignado”, para el proyecto denominado Urbanización Altos de la Sabana; dentro de esta postulación, no se encontraba el señor Elver Enrique Ramírez David, de manera que su muerte, no sería impedimento para la entrega de aquella, solventándose así, una posible vulneración del derecho a la vivienda del accionante.

En igual sentido, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – D.P.S.- señaló que el actor, se encontraba con subsidio en estado “calificado”, de acuerdo con lo informado por FONVIVIENDA; que además, fue identificado como potencial beneficiario para los proyectos de vivienda gratuita “Altos de la Sabana” y “Villa Karen”, ubicándose en el tercer escalón de la priorización, es decir, dentro de los hogares en condición de desplazamiento, que pertenecen a la Red Unidos.

También refirió, que con posterioridad, al realizarse por FONVIVIENDA el procedimiento de postulación, el hogar del accionante, fue incluido como beneficiario del SFVE para el proyecto “Altos de la Sabana”. Información ratificada a su vez, por FONVIVIENDA (folio 117).

Insistiéndose en consecuencia, que el derecho a la vivienda del peticionario, halla solución a favor del tutelante, resultando situación totalmente distinta, los derechos sucesorales, que tenga el accionante, como heredero del cujus ELVER ENRIQUE RAMÍREZ DAVID, pues, este último aspecto, va dirigido al patrimonio del accionante y no a afectación alguna de sus derechos fundamentales.

Por otra parte, manifiesta el accionante, que se ha acercado en varias oportunidades a la constructora VIVISA, así como a COMFASUCRE, solicitando solución a su caso, incluso, dice, presentó un derecho de petición ante esta última entidad, el cual nunca fue resuelto.

También refiere, que el día 26 de enero de 2015, envió petición al Ministerio de Vivienda – Ciudad y Territorio, exponiendo su caso y solicitando la entrega de la vivienda; de igual forma, señala, elevó petición a la Unión Temporal VIVISA, pidiendo se realizaran las gestiones necesarias, para acceder a la misma; no obstante ninguna de las entidades, ha dado respuesta a sus peticiones, ni ha recibido información, que le permita encontrar una solución, con el fin que se le entregue la vivienda.

Como prueba de lo manifestado, el accionante anexó copia de la reclamación presentada, en ejercicio del derecho de petición, ante el Ministerio de Vivienda⁵⁸ y la Unión Temporal VIVISA⁵⁹, sin que se allegara la correspondiente a Comfasucre.

Notificado el **MINISTERIO DE VIVIENDA – CIUDAD Y TERRITORIO**, en su informe señala, que el derecho de petición fue respondido de fondo, mediante radicado No. 2014EE0064406 y enviado al correo electrónico indicado por el actor y además, agrega: *“no obstante lo anterior nos comunicamos con el señor petente por medio del celular y me manifiesta que le envíe la respuesta al tribunal para conocerla en su despacho, por cuanto carece de una dirección completa la cual es necesaria para que la empresa de correo la envíe”*.

⁵⁸ Folio 13 – 15.

⁵⁹ Folio 16 – 17.

Así mismo, junto con el informe rendido anexa copia de la respuesta⁶⁰ enviada al señor Juan David Ramírez Castro y copia del correo electrónico enviado⁶¹.

De acuerdo con lo anotado, esta Colegiatura considera, que si bien el citado ministerio, dio respuesta a la petición por fuera del término ya mencionado, ésta se superó en el trámite de la acción, por lo que la vulneración del derecho fundamental invocado, cesó, dado que la entidad accionada, dio respuesta de manera congruente, de acuerdo con la pretensión del señor Ramírez Salgado, siendo debidamente notificada, por medio de correo electrónico.

Además, atendiendo al principio de la buena fe, se acepta lo manifestado por el Ministerio en comento, en cuanto refiere que se comunicó con el petente por celular, quien solicitó se le enviara la respuesta a este tribunal, ya que carecía de una dirección exacta donde recibirla, versión por demás corroborable y creíble, si se aprecia que el actor, en este asunto, señaló como dirección de correspondencia: *“en el Barrio Altos del Rosario Calle 5 frente a la tienda la niña Luisa”*, lo cual no corresponde a una dirección de correspondencia exacta, que permita hacerle llegar la respuesta, por medio de una empresa de correo certificada.

La anterior circunstancia, a la luz de la doctrina constitucional sobre la materia, estructura el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, pues, antes de producirse este fallo de primera instancia, el Ministerio de Vivienda cumplió con su deber de atender y dar a conocer lo resuelto frente a la petición del actor.

En cuanto a la petición, que el actor manifiesta elevó a **COMFASUCRE**⁶², al respecto se señala, que no se allegó prueba de la misma, a fin de corroborar su existencia, determinar en qué consistía, que día fue radicada ante la entidad y si los términos legales para responderla, se encontraban vencidos; por tanto, no puede endilgarse a la demandada en mención, una omisión en

⁶⁰ Folios 48 vto. – 50.

⁶¹ Folio 51.

⁶² Hecho sexto de la demanda de tutela.

el cumplimiento del deber de dar respuesta oportuna y de fondo, a una solicitud, de la cual no se tiene certeza que haya existido.

En cuanto a la petición, que el actor manifiesta elevó a la **UNIÓN TEMPORAL VIVISA**, se señala, que en efecto se aprecia, que la misma fue radicada en esa entidad, el día 27 de enero de 2015, tal y como se constata a folio 16 y 17 del expediente.

Igualmente, se observa, que la finalidad que se perseguía a través de la petición formulada, era solicitar las gestiones necesarias ante las entidades competentes, con el fin de que se realizaran los trámites pertinentes, para la entrega de la vivienda en el proyecto “Altos de la Sabana”; petición que conforme a lo arrimado al expediente, no ha sido respondida.

Bajo esta consideración, la Sala concluye, que no correspondía a la **UNIÓN TEMPORAL VIVISA**, atender tal tipo de peticiones, en tanto, tal y como lo han señalado los demás entes demandados y el propio FONVIVIENDA, correspondía a esta última entidad pronunciarse al respecto y como se ha visto en líneas anteriores, **ya lo ha hecho**⁶³, amén de ser su función, conforme lo señalado en el decreto ley 555 del 10 de marzo de 2003, que en su art. 3, textualmente señala:

“Artículo 3. Funciones de Fonvivienda. Las funciones del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” serán las siguientes:...

9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional...”

De ahí que, habiéndose superado el sentido de la petición, por el ente competente y verificado que no se ha conculcado derecho alguno, bien puede afirmarse, que no existe vulneración alguna al derecho de petición dirigido a la **UNIÓN TEMPORAL VIVISA**.

⁶³ El cumplimiento de sus funciones, a su vez, verificó que el accionante, tenga conocimiento de la respuesta emitida sobre su petición. Cfr. Respuesta a la tutela de FONVIVIENDA. Aplicándose, igualmente, que el accionante, puede notificarse por este medio, de lo decidido por FONVIVIENDA, al no contar con domicilio fijo.

En mérito de lo expuesto la Sala Segunda Oral de Decisión del Tribunal Administrativo de Sucre, Administrando Justicia y por autoridad de la Constitución,

FALLA:

PRIMERO: NEGAR la tutela del derecho a la vivienda digna y de petición del actor, por ausencia de vulneración, conforme quedó expuesto en los considerandos de la providencia.

SEGUNDO: Notifíquese a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

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 (Art. 32 Decreto 2591 de 1991).

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión extraordinaria, según Acta No. 0036/2015

Los Magistrados,

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS
PÉREZ**

MOISÉS RODRÍGUEZ