

## Sentencia T-245/12

### DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

No puede asumirse que por el hecho de estar frente a la exigencia de un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Así por ejemplo, en el caso paradigmático del derecho a la salud, a pesar de que en un comienzo la jurisprudencia no fue unánime respecto a su naturaleza, razón por la cual se valió de caminos argumentativos como el de la conexidad y el de la transmutación en derecho fundamental en los casos de sujetos de especial protección constitucional, hoy la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma de tal derecho, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales. En el desarrollo jurisprudencial de la tesis del carácter fundamental autónomo del derecho a la vivienda digna, la Corte ha descartado el argumento de que su contenido principalmente prestacional y de desarrollo progresivo impide su reconocimiento como fundamental. Como bien lo ha precisado esta Corporación en numerosos fallos, todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional y progresiva -incluso los tradicionales derechos civiles y políticos- sin que ello tenga incidencia sobre su naturaleza constitucional. Lo determinante es su relación directa con el principio de dignidad humana.

### VIVIENDA DIGNA-Concepto/VIVIENDA DIGNA-Contenido/DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

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 satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo 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. El derecho a la vivienda digna está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y que de conformidad con la Observación General No 4, debe procurarse que la materialización del derecho no adolezca

de a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad y g) adecuación cultural.

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

En relación con la población afectada por el desplazamiento, la acción de tutela ha sido, por excelencia, el mecanismo idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, puesto que se configuran en sujetos de especial protección constitucional dada su particular situación de vulnerabilidad. Existen derechos fundamentales cuyos titulares son la población desplazada y que la jurisprudencia ha entendido que pueden ser protegidos mediante la acción de tutela, dadas sus condiciones particulares de vulnerabilidad. En este sentido, la jurisprudencia ha encontrado que dentro de los derechos fundamentales que le son vulnerados en forma masiva y sistemática a la población desplazada, se encuentra el derecho a la vivienda digna, en tanto “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 conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En consecuencia, cuando una persona desplazada interpone una acción de tutela, su estudio debe ser matizado dada las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encuentra.

FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA-Regla general sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada/DERECHO A LA IGUALDAD-Respeto de los turnos en la entrega de ayuda humanitaria a las víctimas del conflicto armado

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

Para la jurisprudencia constitucional la acción de tutela resulta improcedente como mecanismo de protección judicial para alterar el sistema de turnos, todo ello en virtud del principio de igualdad. Aun así, de manera excepcional es posible alterarlos en donde se ha comprobado que la persona se encuentra en situaciones de urgencia manifiesta, como el

delicado estado de salud o condiciones extremas de vulnerabilidad. Finalmente, la Sala resalta que en los casos donde la población desplazada interpone acción de tutela con el fin de alterar los turnos para la asignación de subsidios de vivienda, deben estar demostradas las circunstancias especiales de urgencia manifiesta mencionadas por la jurisprudencia, situación en la que no puede exigirse la espera y el beneficio debe ser entregado de manera inmediata de acuerdo con un enfoque diferencial, en virtud del principio de igualdad y, de este modo, poder acceder materialmente a una vivienda de óptimas calidades donde puedan desarrollar su proyecto de vida, lejos de las adversidades y del entorno hostil que obligó al desplazamiento.

DERECHO DE PERSONA DESPLAZADA A RECIBIR SUBSIDIO DE VIVIENDA-Improcedencia para alterar el turno en la entrega del subsidio por cuanto la accionante no demostró situación de urgencia manifiesta ni extrema vulnerabilidad

La Sala considera que en el caso particular no existe una situación de urgencia manifiesta que haga procedente la acción de tutela para lograr la alteración de los turnos en la asignación del subsidio de vivienda familiar, dado que ni la accionante ni su núcleo familiar se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad que indique la prioridad que se exige para el otorgamiento de dicho subsidio.

Referencia: expediente T-3.249.144

Acción de Tutela instaurada por Andrea Lucely Trujillo Trujillo en contra del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., veintiséis (26) de marzo de dos mil doce (2012)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub – quien la preside-, Humberto Antonio Sierra Porto y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y,

específicamente, las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por la Sala Penal del Tribunal Superior del Tolima, que revocó el emitido por Juzgado 3º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué, el cual concedió la acción de tutela promovida por Andrea Lucely Trujillo Trujillo en contra del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

### 1. ANTECEDENTES

La señora Andrea Lucely Trujillo Trujillo interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA, por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al mínimo vital. De acuerdo con los documentos adjuntos en el expediente, la tutela se fundó en los siguientes:

### 1. HECHOS

1. Indica la accionante que en el año 2007, se postuló ante FONVIVIENDA para ser beneficiaria del subsidio de vivienda de interés social en la ciudad de Bogotá, donde su grupo familiar fue evaluado y logró obtener el estatus de “calificado”.

1. Manifiesta que actualmente reside en la ciudad de Ibagué, donde se asentaron en una vivienda deshabitada, la cual, según le informaron, está en cabeza de la Gestora Urbana de Ibagué.

1. Al advertir lo anterior, sostiene que solicitó a la entidad que le fuera asignado el predio, argumentando que ya había sido calificada para el subsidio de vivienda otorgado por

FONVIVIENDA, a pesar de que aún no se lo habían proporcionado.

1. Afirma que la entidad negó tal solicitud debido a que la casa ya había sido asignada a una familia diferente y debía ser entregada de inmediato.

1. En cuanto a su situación familiar, señala que junto a su pareja, son padres de dos hijos menores de 18 años, y que de ser entregada la vivienda que ahora ocupan, se verán obligados a vivir en las calles por no contar con un empleo que les proporcione los medios necesarios para subsistir.

1. Aduce que ha esperado por mucho tiempo la entrega del subsidio que otorga FONVIVIENDA, y que desconocen en qué turno de asignación se encuentran. Por lo tanto, con la acción de tutela pretende que se ordene a dicha entidad que le conceda el auxilio de vivienda para así poder acceder a una vivienda digna.

#### 1. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

Recibido el escrito de tutela, el Juzgado 3º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad la admitió y ordenó correr traslado a la entidad accionada y, además, vinculó a la Caja de Compensación Colsubsidio y a la Gestora Urbana de Ibagué para que ejerciera su derecho de contradicción y defensa.

#### 1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio -FONVIVIENDA-

En cuanto a la situación de la accionante, manifiesta que no ha vulnerado derecho fundamental alguno, en la medida que una de las obligaciones de la entidad frente a la población en situación de desplazamiento es la de contribuir a la solución de vivienda,

haciendo especial mención en que el derecho a la vivienda digna es de naturaleza prestacional, objeto de un desarrollo legal preestablecido, proporcionado por la administración y cuya satisfacción se ve necesariamente limitada por los recursos disponibles para tal fin, no siendo un derecho que se haga exigible de manera inmediata y directa.

Afirma que el subsidio familiar de vivienda se encuentra regulado en los Decretos 951 de 2001, 2100 de 2005, 2190 de 2009, 4911 del 20 de diciembre de 2009, 4729 de 2010, la Resolución 0917 de 2011 que reglamenta el Decreto 4729 de 2010; en los cuales se establecen las condiciones que debe cumplir el hogar aspirante para gozar del subsidio de vivienda.

Concretamente, en relación con la solicitud del subsidio elevada por el núcleo familiar de la señora Andrea Lucely Trujillo, sostiene que mediante Resolución No. 411 del 31 de mayo de 2011, se encuentra en estado “calificado” de acuerdo a la postulación que hizo para la convocatoria del año 2007. Asimismo, indica que el hogar solicitante está encabezado por Alexander Cortés Bustos, dos hijos menores de 18 años y la accionante.

De otro lado, expone el puntaje obtenido por el hogar de la accionante dentro del sexto proceso de asignación en la siguiente forma:

NOMBRE:

ALEXANDER CORTES BUSTOS

ANDREA LUCELY TRUJILLO TRUJILLO

PUNTAJE MÁXIMO OTORGADO EN BOGOTÁ D.C.

50

PUNTAJE MÍNIMO ASIGNADO EN BOGOTÁ D.C.

45

PUNTAJE DEL HOGAR

## HOGARES ENTRE EL PUNTAJE MÍNIMO ASIGNADO EN BOGOTÁ D.C. Y EL PUNTAJE DEL HOGAR

6955

Informa que los criterios aplicados para la calificación de las postulaciones son:

“(i) El componente de la Política Habitacional y tipo de solución, (ii) número de miembros del hogar; (iii) vulnerabilidad étnica (indígenas-afrodescendientes); (iv) condición de mujer jefe de hogar; (v) tiempo de desplazamiento; (vi) vinculación a un plan de acción social; adicionalmente, (vii) los valores de los componentes de política habitacional y tipo de solución (...)”.

Además, resalta que para la convocatoria del año 2007 se postularon un total de 220.831 familias, de las cuales, a 31 de mayo de 2011, se encontraban calificadas un total de 71.367 hogares, habiéndose asignado el subsidio tan solo a 2.530 de ellos. Por esta razón, indica que proceder a la asignación de un subsidio familiar a través de la acción de tutela, desconocería el derecho a la igualdad de los demás hogares que han respetado el procedimiento que ejecuta FONVIVIENDA.

Por todo lo anterior, solicita declarar improcedente la acción de tutela en tanto como entidad encargada de administrar los procesos de asignación de subsidios para vivienda de interés social, no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante.

### 1. Colsubsidio

Indica que de acuerdo con el contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, Colsubsidio, como caja operadora del sistema, realiza la función de consultar y alimentar en la página web de la Unión Temporal la información de todos los postulantes de cada convocatoria y ésta, a su vez, se encarga de remitirla directamente a FONVIVIENDA.

Conforme a lo anterior, informa que con base en el Decreto 170 del 24 de enero de 2008, proferido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, “los hogares postulados y calificados en la convocatoria para Subsidio familiar de Vivienda de Interés Social, con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, serán atendidos de manera prioritaria, de acuerdo al orden, hasta agotar los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación”. (Subrayas del original).

En cuanto al caso particular, manifiesta que la postulación al subsidio de vivienda fue realizada por el señor Alexander Cortés Bustos, quien encabeza el núcleo familiar al cual pertenece la accionante. Indica que el trámite se llevó a cabo a través del formulario de inscripción para población desplazada No. 1911 de junio de 2007 y que, posteriormente, mediante Resolución No. 601 del 16 de diciembre de 2008, se le otorgó el estado de “calificado”, confirmándose tal situación mediante Resolución No. 903 del 17 de diciembre de 2009.

Relata que cuando la resolución señala que se encuentra en estado “calificado” “significa que los hogares cumplieron el lleno de los requisitos establecidos por la normatividad vigente para acceder” al subsidio de vivienda, pero que en el caso de la accionante, no fue posible incluir a su núcleo familiar en las resoluciones de asignación<sup>2</sup>, dado que se realizaron en estricto orden hasta agotar los recursos disponibles y considerando la calificación de cada hogar postulado.

En este sentido, aclara que una vez FONVIVIENDA cuente con los recursos disponibles y de acuerdo al orden en que se encuentra calificada la accionante, procederá a asignarle el subsidio correspondiente conforme a lo establecido en el Decreto 170 del 24 de enero de 2008<sup>3</sup>. Asimismo, indica que debido a la cantidad de hogares que se encuentran calificados<sup>4</sup> dentro de la convocatoria del año 2007, no puede proveer una fecha posible de asignación del subsidio, reiterando que los procedimientos se realizan en condiciones de igualdad y conforme a la calificación obtenida por cada hogar.

Finalmente, afirma que carece de legitimación por pasiva frente a la reclamación tutelar del actor, teniendo en cuenta que dicha entidad solo se encarga de recepcionar, alimentar, consultar y remitir la información de todos los postulantes de cada convocatoria, no siendo

su función la de asignar subsidios, lo cual corresponde a FONVIVIENDA. Bajo estos argumentos solicita que la acción de tutela sea desestimada.

## 1. Acción Social

De forma oficiosa, la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional se hizo parte dentro de la presente acción de tutela, informando que la accionante “cumple con las condiciones necesarias exigidas por la ley para ser objeto de protección y ser acreedor de las ayudas humanitarias, prórrogas y otros beneficios” dentro del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada -SNAIPD- y, adicionalmente, señala que se encuentra efectivamente incluida en el Registro Único de Población Desplazada.

De otro lado, precisa que la solicitud del subsidio de vivienda debe ser gestionada ante FONVIVIENDA, explicando brevemente el procedimiento a seguir en la postulación ante las respectivas cajas de compensación familiar.

## 1. DECISIONES JUDICIALES

### 1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – JUZGADO 3º DE EJECUCIÓN DE PENAS Y MEDIDAS DE SEGURIDAD DE IBAGUÉ

En sentencia proferida el 8 de julio de 2011, el Juzgado 3º de Ejecución de Penas de Ibagué concedió el amparo solicitado por considerar que la situación particular de la accionante y su familia no amerita la espera en los turnos que son asignados dentro del otorgamiento de los subsidios para vivienda de interés social que proporciona FONVIVIENDA, fundamentando su decisión en una situación similar estudiada por la Corte Constitucional en la sentencia T-573 de 20105.

## 1. IMPUGNACIÓN

El apoderado especial de FONVIVIENDA solicitó que se revocara la decisión. Indicó que aun cuando la señora Andrea Lucely Trujillo se había presentado a la convocatoria de asignación de subsidios de vivienda para población desplazada, haciendo parte del hogar del señor Alexander Cortés Busto, encontrándose en estado “calificado”, es inocultable que existen miles de hogares en esta misma situación, razón por la cual, al ordenarse la cancelación del subsidio de la accionante se vulnera el derecho a la igualdad de los demás.

Sustentó su argumento en la Sentencia T-1161 de 2003 y pronunciamientos del Consejo de Estado, en los que se concluye que los beneficiarios del subsidio de vivienda deben respetar estrictamente el turno que les corresponde para ser beneficiarios.

## 1. SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA - SALA DE DECISIÓN PENAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DE DISTRITO JUDICIAL DE IBAGUÉ

En sentencia proferida el 12 de septiembre de 2011, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Ibagué revocó el fallo de primera instancia.

El ad quem consideró que la acción de tutela no puede usarse como mecanismo judicial para decidir cuál de los desplazados merece la prórroga de ayuda humanitaria o el subsidio de vivienda, toda vez que previamente deben cumplirse los requisitos exigidos por el legislador.

Además, manifestó que la Sentencia T-919 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda, determinó que en situaciones donde se encuentran involucrados sujetos de especial protección constitucional, existen casos de individuos o familias cuya excepcionalidad amerita un tratamiento especial por sus condiciones extremas.

En este sentido, concluyó que la accionante no demostró encontrarse en circunstancias excepcionales de mayor vulnerabilidad, marginalidad o indefensión con respecto a los demás desplazados para que sea posible su protección constitucional por medio de la tutela y, por lo

tanto, consideró que dicho mecanismo no era procedente en el caso particular.

## 1. PRUEBAS

Obran en el expediente las siguientes pruebas:

1. Copia de una solicitud escrita a mano con fecha del 3 de marzo de 2011, donde la accionante solicita a la Defensoría del Pueblo que intermedie ante FONVIVIENDA para que el subsidio le sea entregado en la ciudad de Ibagué y no en Bogotá, sitio donde se presentó.

1. Copia del certificado expedido por la Personería Local de Ciudad Bolívar (Bogotá) el 31 de mayo de 2006, donde se hace constar que el grupo familiar de la accionante está pendiente para la evaluación e inscripción en el Registro Único de Población Desplazada y, a su vez, autoriza la prestación de servicios médicos por urgencias mientras se define su inclusión.

1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Andrea Lucely Trujillo Trujillo.

1. Copia de un oficio expedido por la Gestora Urbana de Ibagué con fecha del 25 de febrero de 2011, donde le comunican que el bien inmueble que ella ocupa ya está asignado a una persona distinta.

1. Copia de los registros civiles de los dos hijos menores de 18 años de la accionante.

1. Copia del certificado de tradición del inmueble ocupado por la accionante, expedido el 11 de febrero de 2011 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Ibagué, donde está consignado que el actual propietario es la Gestora Urbana de Ibagué Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal.

1. Copia de la respuesta a los oficios elevados por la Defensoría del Pueblo a FONVIVIENDA, con fecha del 30 de mayo de 2011.

1. Copia del formulario de postulación para el subsidio de vivienda ante Colsubsidio, con fecha del 6 de julio de 2007, diligenciado por el señor Alexander Cortés Bustos, compañero de la accionante.

1. Declaración rendida por la accionante ante el Juzgado 3º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué, fechada el 8 de julio de 2011.

### 3.1. PRUEBAS DECRETADAS POR LA SALA DE REVISIÓN

Mediante auto proferido el 8 de marzo de 2012, el Magistrado sustanciador ordenó poner en conocimiento de la Gestora Urbana de Ibagué la acción de tutela de la referencia; sin embargo, no se recibió respuesta alguna.

## 1. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 4.1 COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de esta referencia.

#### 4.2. PROBLEMA JURÍDICO

La ciudadana Andrea Lucely Trujillo Trujillo interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA por considerar que dicha entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al mínimo vital. Fundamentó su petición en que la entidad accionada, al estudiar su postulación para acceder al subsidio de vivienda de interés social, determinó que se encontraba calificada y, por tanto, merecía la entrega del subsidio. Sin embargo, aunque el subsidio lo solicitó en la ciudad de Bogotá, por motivos de necesidad debió trasladarse a la ciudad de Ibagué, en donde, para suplir sus necesidades de vivienda ocupó una casa construida por la Gestora Urbana de dicha ciudad. Esta entidad, a su vez, le comunicó que debía desocupar la casa o de lo contrario adelantaría las acciones legales pertinentes.

Ante tal situación, la accionante solicitó a la Gestora Urbana de Ibagué que le fuera asignado el predio ocupado, dado que su núcleo familiar había sido “calificado” para ser beneficiario de un subsidio de vivienda de interés social por parte de FONVIVIENDA. En respuesta, le comunicaron que no era posible acceder a dicha solicitud en tanto el inmueble ya fue otorgado a otra persona.

Esencialmente, la acción de tutela bajo revisión va dirigida a que FONVIVIENDA, como entidad accionada, le otorgue cuanto antes el subsidio de vivienda a la señora Andrea Lucely Trujillo, pues frente a las medidas legales que pueda tomar la Gestora Urbana de Ibagué, ella se vería avocada a desalojar el predio que ocupa actualmente, viendo afectado su derecho a la vivienda digna.

No obstante, FONVIVIENDA manifiesta la imposibilidad de hacer la entrega del subsidio, ya que estos se asignan en un orden de turnos previamente establecido de acuerdo a criterios de disponibilidad presupuestal, orden ascendente de la solicitud y al estado de vulnerabilidad del núcleo familiar solicitante.

Planteado así el escenario jurídico, la Sala debe entrar a estudiar si se vulnera el derecho

fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su núcleo familiar, al no otorgársele el subsidio de vivienda familiar del cual es beneficiaria, aún cuando existe un orden pre establecido para la entrega de los mismos, de acuerdo a las normas que regulan dicho procedimiento.

Para ello, la Sala abordará en primer lugar la naturaleza y alcance del derecho a la vivienda digna. Como segundo tema, estudiará la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, particularmente, lo relacionado al sistema de turnos en la asignación del subsidio de vivienda y, finalmente, resolverá el caso concreto.

### 4.3 EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

#### 4.3.1. Naturaleza jurídica

De conformidad con el Estado Social de Derecho como modelo adoptado por la Constitución de 1991, su parte dogmática establece una carta de derechos que el Estado debe garantizar. Entre ellos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales abarcan prerrogativas que progresivamente deben tener la oportunidad de gozar y ejercer todos los ciudadanos colombianos. En efecto, la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, pero dado su carácter principalmente prestacional, en principio no pueden ser garantizados de forma inmediata, sino que requieren de un desarrollo progresivo.

Por estas razones, el derecho a una vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución no fue inicialmente tratado por la jurisprudencia como un derecho fundamental que pudiera ser exigido a través de la acción de tutela, por encontrarse dentro de los denominados derechos de segunda generación –económicos, sociales y culturales- que se caracterizan principalmente por su contenido prestacional. Además, se señalaba que dicho derecho requiere de un desarrollo legal previo que garantice su eficacia. Esta postura fue adoptada en algunos de los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional, como en la sentencia T-495 de 19956, en la cual manifestó lo siguiente:

“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un

desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”<sup>7</sup>

En igual sentido, la sentencia T-258 de 19978 reafirmó el carácter asistencial que la jurisprudencia le venía otorgando al derecho a la vivienda digna:

Sin embargo, la posición de la Corte no ha sido unívoca en torno al tema de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna y ha ido cambiando con el paso del tiempo. De este modo, la jurisprudencia ha distinguido algunas situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo fundamental, sea por transmutación, por su conexidad con un derecho respecto del cual no existe discusión sobre su naturaleza fundamental<sup>9</sup> o por la afectación del mínimo vital<sup>10</sup>, casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela.

En el caso de la transmutación, la Corte Constitucional en la Sentencia T-304 de 1998<sup>11</sup> explicó que dado el carácter programático de los derechos económicos, sociales y culturales, éstos “tienden a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose, entonces, lo asistencial en una realidad concreta en favor de un sujeto específico”. Así, según esta tesis, el derecho a la vivienda digna se convierte en fundamental cuando es dotado de contenido mediante la implementación de medidas legislativas y administrativas dirigidas a hacerlo efectivo.

Respecto de la exigibilidad de esta clase de derechos prestacionales a través del criterio de conexidad, ésta Corporación ha indicado en el caso del derecho a la vivienda digna que “en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales. La efectividad de la tutela respecto a la petición de una persona para que su vivienda sea digna dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto.”<sup>12</sup>

En cuanto a la protección fundada en la hipótesis de la vulneración del mínimo vital del accionante, ésta va dirigida a que el juez de tutela pueda proteger el derecho a la vivienda digna, “cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiere el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental”<sup>13</sup>

Ahora bien, más recientemente dentro de la amplia jurisprudencia constitucional se puede encontrar un criterio más por el cual la protección de los derechos económicos, sociales y culturales resulta exigible a través de un mecanismo como la acción de tutela. Se trata de la concepción de derechos fundamentales en forma autónoma. En este sentido, la Corte ha afirmado que el carácter programático de dichos derechos y su necesaria dependencia de una erogación presupuestaria no es suficiente para sustraerles su carácter fundamental:

“Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales - con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica”.<sup>14</sup>

En este orden de ideas, no puede asumirse que por el hecho de estar frente a la exigencia de un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Así por ejemplo, en el caso paradigmático del derecho a la salud<sup>15</sup>, a pesar de que en un comienzo la jurisprudencia no fue unánime respecto a su naturaleza, razón por la cual se valió de caminos argumentativos como el de la conexidad y el de la transmutación en derecho fundamental en los casos de sujetos de especial protección constitucional, hoy la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma de tal derecho, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales.

En el desarrollo jurisprudencial de la tesis del carácter fundamental

autónomo del derecho a la vivienda digna, la Corte ha descartado el argumento de que su contenido principalmente prestacional y de desarrollo progresivo impide su reconocimiento como fundamental. Como bien lo ha precisado esta Corporación en numerosos fallos, todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional y progresiva -incluso los tradicionales derechos civiles y políticos- sin que ello tenga incidencia sobre su naturaleza constitucional<sup>16</sup>. Lo determinante es su relación directa con el principio de dignidad humana.

#### 4.5. ALCANCE Y CONTENIDO DEL 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 satisfacer su proyecto de vida<sup>17</sup>. Igualmente, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo 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.

Conforme con lo indicado por la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas<sup>18</sup>, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales), es necesario lo siguiente:

“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.” (subrayas propias).

Igualmente, esta Corporación, con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, fijó los requisitos para que una vivienda digna sea considerada como tal. Al respecto, la Sentencia T-585 de 27 de julio de 2006, M.P Marco Gerardo Monroy Cabra, expresó que:

“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 subrayado fuera del texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 del 8 de julio de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, se destacaron como importantes los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas:

"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.<sup>19</sup> (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."

Del contenido de las referidas sentencias se desprende que el derecho a la vivienda digna está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas y que de conformidad con la Observación General No 4 antes citada, debe procurarse que la materialización del derecho no adolezca de a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad y g) adecuación cultural.

#### 4.6. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA PROTEGER EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA.

La reiterada jurisprudencia de esta Corporación ha sido clara y constante en manifestar que la acción de tutela, como mecanismo de protección judicial de los derechos

fundamentales, goza de particulares características, siendo una de ellas la subsidiariedad, en tanto no procede si existen otros mecanismos ordinarios de protección y, de otro lado, la inmediatez, que dispone su ejercicio en un término razonable con el fin de evitar la consumación de un perjuicio irremediable. Tales rasgos hacen que se configure como una herramienta eficaz para los fines que le fueron encomendados por el Constituyente<sup>20</sup>.

En estos términos, las situaciones que ameritan el uso de la acción de tutela por parte de los asociados conducen a que el estudio de procedencia se realice conforme a los criterios anteriormente señalados, con el fin de evitar el abuso de dicha herramienta jurídica para esgrimir pretensiones que pueden resolverse a través de otros mecanismos de protección, pues de lo contrario se desconocería el principio de subsidiariedad.

No obstante, el mismo artículo 86 Superior previó excepciones a la regla de subsidiariedad. La primera de ellas se refiere a que la tutela procede cuando el mecanismo judicial existente no resulta idóneo o eficaz para el caso concreto. La segunda, dado el breve término en que debe resolverse y la manifiesta amenaza de vulneración, señala que la acción de tutela procede en forma transitoria con el fin de evitar un perjuicio irremediable<sup>21</sup>.

Otro criterio adoptado por vía jurisprudencial, es el referido a la situación de personas que por sus particulares condiciones de vulnerabilidad en relación con los derechos fundamentales de que son titulares, se consideran sujetos especiales de protección constitucional, tales como los menores de 18 años, las madres cabeza de familia, los adultos mayores, etc.

En relación con la población afectada por el desplazamiento, la acción de tutela ha sido, por excelencia, el mecanismo idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, puesto que se configuran en sujetos de especial protección constitucional dada su particular situación de vulnerabilidad.

Con base en lo anterior, existen derechos fundamentales cuyos titulares son la población desplazada y que la jurisprudencia ha entendido que pueden ser protegidos mediante la acción de tutela, dadas sus condiciones particulares de vulnerabilidad. En este sentido, la jurisprudencia<sup>22</sup> ha encontrado que dentro de los derechos fundamentales que le son

vulnerados en forma masiva y sistemática a la población desplazada, se encuentra el derecho a la vivienda digna, en tanto “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.”<sup>23</sup>

Así, el desplazamiento, tal como ha sido definido por esta Corporación, presupone “el carácter no voluntario de la migración a otro punto geográfico para allí establecer un nuevo lugar de residencia”,<sup>24</sup> situación de la cual puede inferirse automáticamente la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de quienes han sufrido tal flagelo<sup>25</sup>. En consecuencia, cuando una persona desplazada interpone una acción de tutela, su estudio debe ser matizado dada las circunstancias de debilidad manifiesta en que se encuentra<sup>26</sup>.

#### 4.6.1. Regla general sobre el respeto de los turnos en la asignación de subsidios de vivienda para población desplazada

Como consecuencia de dicha vulneración, esta Corporación en sentencia T-025 de 2004, en la que declaró el estado de cosas inconstitucional en que se encontraba la población desplazada, indicó que el derecho a la vivienda digna de estas personas debía ser garantizado por las entidades estatales competentes para ello, estableciendo programas para su protección y ofreciéndolos en condiciones de igualdad para aquellos que estén en las mismas circunstancias.

En razón a esto, el Estado colombiano ha creado varias entidades encargadas de satisfacer las necesidades de dichos grupos en materia habitacional. Particularmente, la labor de asignación de vivienda corresponde a FONVIVIENDA, facultada para la ejecución e implementación de las políticas en materia de vivienda, las cuales se caracterizan por su ejecución progresiva, haciendo que dependan de la disponibilidad de recursos y obligando a que, por razones administrativas, se establezcan turnos para su asignación.

Precisamente, los turnos para la asignación de recursos es una temática que ha sido abordada por la Corte Constitucional, frente a la cual manifestó que deben ser respetados por parte de quienes vieron aprobada su solicitud de subsidio, señalando además que el

ejercicio de la acción de tutela para lograr el desembolso de los mismos, no resulta coherente con los derechos de quienes han esperado pacientemente por tal beneficio, en particular, con la garantía de su derecho a la igualdad.

De forma general, la Corte se ha expresado sobre el tema, dando prioridad al respeto por el orden en que han sido entregados los turnos para la obtención de un determinado beneficio. Así, en Sentencia T-067 de 200827 indicó que frente a una solicitud de tutela con esta finalidad, "(...) la emisión de una orden por parte del juez constitucional está supeditada al respeto de los eventuales turnos asignados por la entidad para sufragar esas prestaciones, con el fin de no afectar el derecho a la igualdad de terceros que estén a la espera de una erogación similar."

Igualmente, en la Sentencia T-1161 de 200328, se expuso: "Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de afirmar que a través de tutela, para que se respete el derecho a la igualdad, en principio, no se pueden irrespetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración.

Asimismo, en la Sentencia T-373 de 200529, se indicó:

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

No obstante, la Corte también ha indicado que el sistema de turnos puede alterarse cuando exista la necesidad urgente de proteger los derechos fundamentales de personas en riesgo, como consecuencia de sus condiciones de vulnerabilidad y del largo tiempo al que ha sido sometido a la espera. En tales situaciones, esta Corporación ha indicado que en virtud del principio de igualdad material, los peticionarios deben tener prioridad en el acceso al respectivo beneficio. En este contexto, la acción de tutela se ha configurado en la herramienta jurídica por excelencia para garantizar tal derecho.

Así por ejemplo, en la Sentencia T-919 de 200630 se estudió el caso de una solicitud

presentada por un jefe de hogar que se había postulado para el subsidio de vivienda urbana desde 2005, sin que hasta el momento el Estado hubiera asignado los recursos. El núcleo familiar estaba conformado por una niña que padecía SIDA y en razón de su enfermedad eran rechazados en todos los lugares donde buscaban vivir. En dicha oportunidad, la Corte ordenó la prelación en la asignación de la vivienda dadas sus especiales condicionales que hacía a esta familia más vulnerable que el resto de la población desplazada. Señaló la Corporación:

“Entre el grupo poblacional de personas desplazadas, que de por sí amerita un tratamiento prioritario por su condición de especial protección constitucional, pueden encontrarse casos de individuos o familias que se encuentran en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de personas desplazadas. Se trata de casos individuales y excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento, por haber adquirido el status de sujetos de protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten.

La situación de esta familia se encontraba agravada debido a que una de sus pequeñas hijas sufría de SIDA, lo que generaba el rechazo de todos aquellos lugares en donde conseguían refugio. Para este evento la Sala de Revisión reiteró la jurisprudencia relativa a la especial protección en cabeza de los enfermos de SIDA y concluyó que aunque todas las familias desplazadas deben recibir el mismo trato de parte del Estado, la especial situación de la familia del actor justificaba que se hiciera una excepción respecto de la asignación cronológica de los recursos. Según la Sala, los elementos fácticos de este caso permiten que se predique y ordene la existencia de una prioridad en la entrega de los subsidios respecto de las demás familias desplazadas. La Corte, como consecuencia, ordenó a la entidad competente la re-ubicación del actor dentro de la lista y la entrega del primer subsidio disponible.” (Negrillas fuera de texto).

Luego, en la Sentencia T-755 de 200931, la Sala tuvo la oportunidad de resolver el caso de una madre cabeza de familia que tenía a cargo cinco hijos menores de 18 años, de los cuales, uno de ellos sufría de parálisis cerebral. La familia se encontraba debidamente

inscrita en el RUPD y se había postulado para ser beneficiaria del subsidio familiar de vivienda. FONVIVIENDA la calificó favorablemente, pero indicó que a medida que se fueran asignando los recursos, es que se asignan los subsidios a las familias calificadas, lo cual, para ese momento no era posible. En dicha oportunidad la acción de tutela iba encaminada a que le fuera otorgado el subsidio de manera preferente, dadas las circunstancias particulares de la accionante. Los argumentos expuesto por la Sala en dicha oportunidad indicaron que:

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

Para el caso concreto, considera esta Sala que se debe dar prioridad a la asignación de vivienda, teniendo en cuenta que hay un niño discapacitado y que su madre es cabeza de hogar, y debe dedicarse de tiempo completo al cuidado de su hijo menor enfermo y no puede cumplir con las labores de trabajo para la manutención de ella y de sus cuatro hijos.”

En este sentido, para la jurisprudencia constitucional la acción de tutela resulta improcedente como mecanismo de protección judicial para alterar el sistema de turnos, todo ello en virtud del principio de igualdad. Aun así, de manera excepcional es posible alterarlos en donde se ha comprobado que la persona se encuentra en situaciones de urgencia manifiesta, como el delicado estado de salud o condiciones extremas de vulnerabilidad.

Finalmente, la Sala resalta que en los casos donde la población desplazada interpone acción de tutela con el fin de alterar los turnos para la asignación de subsidios de vivienda, deben estar demostradas las circunstancias especiales de urgencia manifiesta mencionadas por la jurisprudencia, situación en la que no puede exigirse la espera y el beneficio debe ser entregado de manera inmediata de acuerdo con un enfoque diferencial, en virtud del principio de igualdad y, de este modo, poder acceder materialmente a una vivienda de óptimas calidades donde puedan desarrollar su proyecto de vida, lejos de las adversidades y del entorno hostil que obligó al desplazamiento.

## 1. CASO CONCRETO

La señora Andrea Lucely Trujillo Trujillo interpuso acción de tutela en contra de FONVIVIENDA por considerar que esa entidad vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al mínimo vital, por no otorgarle el subsidio de vivienda familiar a pesar de encontrarse “calificada” para acceder al mismo. La accionante indica que actualmente ocupa una vivienda en la ciudad de Ibagué, pero que va a ser desalojada por cuanto dicho predio ya le fue asignado a otra persona. Por esto, solicita a FONVIVIENDA la entrega del subsidio, pues afirma que una vez desocupe la vivienda, no cuenta con un lugar a donde ir ni un trabajo del cual pueda obtener lo necesario para pagar un arriendo.

En respuesta al escrito de tutela, la entidad accionada manifestó que, en efecto, el núcleo familiar de la accionante se encuentra “calificado” para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social; sin embargo, indicó que no era posible acceder a la solicitud de entrega del subsidio en razón a que ello depende de la disponibilidad presupuestal y del orden en los turnos de asignación.

Ahora bien, de acuerdo con el problema jurídico planteado con anterioridad, la Sala debe entrar a determinar si en el caso particular de la señora Trujillo, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar la entrega del subsidio de vivienda familiar, teniendo en cuenta que está calificada para ello.

En este sentido, la Sala reitera el tratamiento que ha dado la jurisprudencia en cuanto al uso de la acción de tutela para solicitar el otorgamiento de subsidios. Se ha dicho entonces que, en principio, el recurso de amparo no es el mecanismo adecuado para solicitar que se alteren los turnos en la asignación de los subsidios de vivienda, pues de ser así, se irrespetaría del derecho a la igualdad material de las demás personas que cumplieron con los requisitos para acceder a este beneficio y que actualmente se encuentran en lista de espera.

Sin embargo, la Corte también ha manifestado que existen situaciones en donde el beneficiado se encuentra en circunstancias de urgencia manifiesta que ameritan la protección inmediata del Estado, haciendo procedente la acción de tutela para que sean alterados dichos turnos. Al respecto, es necesario recordar lo dicho en la Sentencia T-919 de 200632:

“Entre el grupo poblacional de personas desplazadas, que de por sí amerita un tratamiento prioritario por su condición de especial protección constitucional, pueden encontrarse casos de individuos o familias que se encuentran en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, incluso mayor a la de la generalidad de personas desplazadas. Se trata de casos individuales y excepcionales, cuyas condiciones son especialmente extremas, y que por lo mismo requieren un tratamiento particularmente atento, por haber adquirido el status de sujetos de protección constitucional reforzada, en virtud de las condiciones concurrentes de debilidad que les asisten.”

En este orden de ideas, la Sala considera que en el caso particular no existe una situación de urgencia manifiesta que haga procedente la acción de tutela para lograr la alteración de los turnos en la asignación del subsidio de vivienda familiar, dado que ni la accionante ni su núcleo familiar se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad que indique la prioridad que se exige para el otorgamiento de dicho subsidio.

Esta conclusión se extrae, además, de la declaración rendida por la accionante ante el Juzgado 3º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué el 8 de julio de 2011. Allí, luego de preguntársele sobre las circunstancias que la llevaron a interponer la acción de tutela y sobre las respuestas esperadas por parte de FONVIVIENDA frente a la entrega del subsidio, se le indagó si tenía algo más que agregar a la diligencia de la referencia, a lo cual contestó: “Yo agradezco al Señor Juez por la atención prestada y pidiéndole que por favor nos pueda colaborar con lo del subsidio de vivienda ya que tengo dos niños menores de siete y cinco años y como para nosotros y ello queremos tener una vivienda digna, ya que hemos sufrido mucho y pasamos muchas necesidades después que fuimos saqueados de la finca Patiobonito en Ataco-Tolima”. Al no tener nada más que expresar, en estos términos culminó la diligencia.

Ante esto, la Sala es consciente de que los motivos que llevaron a la accionante a interponer la acción de tutela, se fundan en las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra a causa del desplazamiento y, aún más, en la necesidad de garantizar su derecho a la vivienda digna, con el cual pretende proporcionar unas condiciones adecuadas de habitabilidad para sus hijos menores de 18 años. No obstante, aunque ella y su núcleo familiar han realizado todo el proceso ante la respectiva caja de compensación familiar para la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA, encontrándose calificados para ello, para la Sala es

igualmente claro que existen otras familias que se encuentran en espera de recursos para lograr la obtención y protección de su derecho a la vivienda digna, a quienes el ordenamiento otorga prioridad siempre y cuando el estado de su postulación sea "calificado"<sup>33</sup>. Ello por cuanto no puede desconocerse el orden en la calificación, pues se estaría quebrantando el principio de igualdad respecto de aquellos que cuentan con una mejor posición en el orden de espera. En consecuencia, corresponde a la señora Andrea Lucely Trujillo y a su núcleo familiar esperar en turno el otorgamiento del subsidio de vivienda familiar.

De otro lado, la Sala advierte que existe un riesgo latente sobre la accionante y su núcleo familiar ante el desalojo de que pueda ser objeto, pues como es narrado por ella, se vieron en la obligación de ocupar un bien propiedad de la Gestora Urbana de Ibagué. Dichas circunstancias, que amenazan con la vulneración de sus derechos fundamentales como población en situación de desplazamiento, evidencian un escenario sobre el cual la Sala considera necesario pronunciarse con el fin de evitar un perjuicio irremediable frente a los derechos que les asisten.

Por tal razón, una vez se surta dicha medida policiva, la señora Trujillo, por su condición de desplazamiento y al encontrarse debidamente incluida en el RUPD, deberá acudir a Acción Social con el fin de obtener prórrogas en la ayuda humanitaria de emergencia, particularmente frente a sus necesidades básicas de alojamiento<sup>34</sup> dada la persistente vulneración de derechos en torno a ello, hasta tanto logre su autosostenimiento y finalmente se le otorgue el subsidio de vivienda. Para ello, se ordenará a Acción Social que brinde la ayuda requerida, conforme a lo descrito previamente.

Por lo anterior, la Sala no puede amparar el derecho a la vivienda digna de la señora Andrea Lucely Trujillo y, por lo tanto, confirmará la decisión proferida el 12 de septiembre de 2011 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Ibagué, en cuanto revocó el fallo del Juez 3 de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué, que concedió la tutela de la referencia.

## 1. DECISIÓN

En merito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional,

administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR la decisión proferida el 12 de septiembre de 2011 por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Ibagué, en cuanto revocó el fallo del Juez 3º de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Ibagué, que concedió la tutela de la referencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a Acción Social entregar las prórrogas para la Ayuda Humanitaria de Emergencia, a la señora Andrea Lucelly Trujillo, hasta tanto esté en capacidad de autosostenerse.

TERCERO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Aunque posteriormente Colsubsidio señala que el acto administrativo mediante el cual se le

otorgó el estado de “calificado” a la accionante es la Resolución No. 601 del 16 de diciembre de 2008, la Sala observa que el número de resolución dado por FONVIVIENDA en su respuesta, corresponde, según el orden cronológico, al último acto administrativo en donde se reitera dicho estatus.

2 Resoluciones de asignación 510 de 2007, 600 de 2008, 0901-0902 de 2009, 0750 de 2010 y 1470, 1471, 1472, 1473, 1474, 1475, 1476 de 2010 de Fonvivienda.

3 “Artículo 1. Atención Prioritaria. Los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el subsidio de vivienda familiar de vivienda de interés social, abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento que no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.// Lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto”.

4 77.212 hogares.

5 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

6 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

7 T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

8 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Esta postura fue igualmente reiterada en las sentencias T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

9 Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992.

10 Particularmente las sentencias T-462 de 1992, SU-111 de 1997 y SU-995 de 1999.

11 M.P. Fabio Morón Díaz

12 Sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

13 Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

14 Sentencia T-016 del 22 de enero de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

15 Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda.

16 Al respecto, la Corte explicó lo siguiente en la sentencia C-372 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub: “La Corte Constitucional ha entendido que todos los derechos fundamentales, tanto los derechos civiles y políticos como los derechos económicos, sociales y culturales, implican obligaciones de carácter negativo y positivo. A diferencia de lo que solía afirmar parte de la doctrina, para la Corte no es cierto que solamente los derechos económicos, sociales y culturales tengan contenidos prestacionales; los derechos civiles y políticos también requieren de la adopción de medidas, la destinación de recursos y la creación de instituciones para hacerlos efectivos”

17 Ver sentencias T-079 de 31 de enero de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil, T-894 de 26 de agosto de 2005 M.P. Jaime Araújo Rentería, T-791 de 23 de agosto de 2004 M.P. Jaime Araújo Rentería y T-958 de 6 de septiembre de 2001 M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

18 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 disposición constitucional.

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

20 Artículo 86 Constitución Política.

21 Sentencia T-565 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto: “Esta corporación ha sido enfática en indicar que en aplicación del principio de subsidiariedad de la acción de tutela, este medio de defensa judicial sólo procede cuando: (i) no exista otro medio de defensa judicial para resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho fundamental; (ii) a pesar de existir otras acciones ordinarias, éstas no resultan en el caso concreto idóneas ni eficaces para la protección del derecho fundamental alegado; o, (iii) existiendo otras acciones, resulta indispensable la intervención del juez constitucional para precaver la

ocurrencia de un perjuicio irremediable de carácter iusfundamental, acreditando la inminencia del perjuicio, la gravedad del mismo, las medidas urgentes para evitar el daño y la imposterabilidad de las mismas.

En las hipótesis (i) y (ii), el amparo constitucional es el medio judicial apropiado para la protección de los derechos fundamentales, motivo por el cual lo resuelto por el juez de tutela tiene carácter definitivo. En el supuesto (iii) la orden proferida por el juez de tutela tiene carácter temporal, pues solamente sus efectos se mantienen hasta tanto el juez natural resuelva la controversia mediante sentencia definitiva.”

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

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

25 Ibíd.

26 Sentencia T-085 de 2009 M.P. Jaime Araújo Rentería: “La situación del desplazado no implica solamente el “ir de un lugar a otro”; encierra una vulneración masiva de los derechos fundamentales, ya que “se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social”

27 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

28 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

29 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

30 Sentencia T-919 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

31 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

32 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

33 Conforme al Decreto 170 de 2008, existe atención prioritaria en la asignación de subsidios frente a la población desplazada, así: “Artículo 1°. Atención prioritaria. Los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se de cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.”

34 El artículo 20 del Decreto 2569 de 2000 “Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones”, dispone que la atención humanitaria de emergencia es una “ayuda temporaria e inmediata encaminada a acciones de socorro, asistencia y apoyo a la población desplazada, a fin de mitigar las necesidades básicas en alimentación, salud, atención psicológica, alojamiento, transporte de emergencia, elementos de hábitat interno y salubridad pública”. (Negrillas propias).