

## VIVIENDA DIGNA-Concepto

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

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

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

## DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia del deber del Estado como garante primario

El Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado, 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 vital.

## OBLIGACIONES DEL ESTADO Y ENTES TERRITORIALES FRENTE A LA SITUACION DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-  
Debe ofrecer soluciones efectivas

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

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

DOCTRINA CONSTITUCIONAL SOBRE CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO O DAÑO CONSUMADO-  
Reiteración de jurisprudencia

La naturaleza de la acción de tutela estriba en garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales. De modo que, cuando la amenaza a los derechos fundamentales de quien invoca su protección cesa, ya sea porque la situación que propiciaba dicha amenaza desapareció o fue superada, esta Corporación ha considerado que la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo de protección judicial, en la medida en que cualquier decisión que el juez de tutela pueda adoptar frente al caso concreto carecerá de fundamento fáctico. De suerte que la Corte ha entendido que una decisión judicial bajo estas condiciones resulta inocua y contraria al objetivo constitucionalmente previsto para la

acción de tutela. Estas condiciones configuran el fenómeno denominado carencia actual de objeto, cuya característica esencial consiste en que la orden del juez de tutela, relativa a lo solicitado en la demanda de amparo, no surtiría ningún efecto; esto es, caería en el vacío. Este fenómeno puede presentarse a partir de dos sucesos que comportan consecuencias distintas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley. Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por Constructora por incumplimiento en la entrega de proyectos de vivienda de interés social

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Constructora y a Fonvivienda hacer entrega real de vivienda en condiciones de habitabilidad plena en un término improrrogable de 6 meses y mientras se realiza la entrega, se dará un subsidio mensual de arrendamiento hasta la entrega del inmueble

Referencia.: expedientes T-3.782.676, T-3.786.150 y T-3.790.269

Acciones de tutela instauradas por Fabián Castillo Ortíz contra Gestora Urbana de Ibagué, Teófilo Cuellar Reyes contra el Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y Martha Cecilia Morales Holguín contra el Fondo Nacional de Vivienda

Derechos fundamentales invocados: a la igualdad, al debido proceso, a la vivienda digna y a la dignidad humana

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., cuatro (4) de julio de dos mil trece (2013).

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos (i) por el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, el 10 de octubre de 2012 (Expediente T- 3.782.676); (ii) por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, el 25 de septiembre de 2012, en primera instancia, y por el Tribunal Administrativo del Meta, el 23 de octubre de 2012, en segunda instancia (Expediente T-3.786.150); y (iii) por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao, Antioquia, el 26 de noviembre de 2012, en primera instancia y por el Tribunal Superior de Antioquia, el 15 de enero de 2013, en segunda instancia (Expediente T-3.790.269).

Los procesos radicados bajo los números T-3.782.676, T-3.786.150 y T-3.790.269 fueron seleccionados y acumulados por presentar unidad de materia, en el Auto de la Sala de Selección Número Dos de la Corte Constitucional del veintiocho (28) de febrero de dos mil trece (2013), notificado el 20 de marzo de dos mil trece (2013), para ser fallados en una sola sentencia.

En consecuencia, la Sala procede a exponer los antecedentes, las pruebas y las decisiones judiciales de cada uno de los expedientes:

### 1. ANTECEDENTES.

#### 1.1 EXPEDIENTE T-3.782.676

##### 1.1.1. Solicitud.

El señor Fabián Castillo Ortiz instauró acción de tutela contra la Gestora Urbana de Ibagué, por considerar que está vulnerando sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la vivienda digna y a la dignidad humana, al no dar una fecha cierta de construcción y entrega de su vivienda de interés social, a pesar de que los dineros para dicha construcción fueron desembolsados desde el año 2011, y la mayoría de las viviendas

del proyecto ya fueron entregadas, faltando solo 22 casas dentro de las cuales se encuentra la del actor. Por tanto solicita se tutelen sus derechos fundamentales y se ordene a la Gestora Urbana de Ibagué la construcción y entrega inmediata de la casa de vivienda urbana de interés social, ubicada en el Lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualara de Ibagué, y se le otorgue un subsidio de arrendamiento para poder dar un techo digno a su familia mientras se efectúa la construcción de la casa, teniendo en cuenta que es una persona desplazada, en situación de discapacidad ya que tiene cuadriplejía, y dentro de su núcleo familiar se encuentran cuatro personas más con diferentes discapacidades: una mujer en silla de ruedas, un hombre con síndrome de Down, un adulto mayor con artritis y una mujer con discapacidad en el lenguaje junto con su hijo menor de edad.

#### 1.1.2. Hechos.

1.1.2.1. El accionante, quien cuenta actualmente con 43 años de edad, señala que en el 2010, en su calidad de persona en situación de desplazamiento forzado, fue favorecido con un subsidio familiar de vivienda para la adquisición de vivienda nueva o usada, el cual le fue otorgado mediante la Resolución No. 75090 del 8 de junio de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial FONVIVIENDA, por un valor de \$15.450.000.

1.1.2.2. Comenta que este subsidio se aplicó para adquirir una vivienda de interés social ubicada en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13 del Proyecto Villas de Gualara de Ibagué.

1.1.2.3. Señala que suscribió con la Gestora Urbana de Ibagué una promesa de compraventa que indica que el precio del inmueble sería de \$22.434.449, que se pagarían así: \$15.450.000 con el subsidio de vivienda entregado por FONVIVIENDA, \$4.596.187 correspondientes al subsidio familiar otorgado al hogar beneficiario por el Municipio de Ibagué a través de la Gestora Urbana, representados en el lote de terreno urbanizado, y \$2.388.262 aportados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, representados en obras de urbanismo.

1.1.2.4. Indica que aunque los dineros para la construcción de la vivienda ya fueron desembolsados en 2011 y la mayoría de las viviendas del proyecto ya fueron construidas y entregadas, la de su propiedad no ha comenzado a ser construida y hasta la fecha de

presentación de la tutela (16 de agosto de 2012), ni la Gestora Urbana ni el Contratista le han dado una fecha cierta para la construcción y entrega de la vivienda.

1.1.2.5. Arguye que necesita urgente su casa, ya que es “DESPLAZADO, DISCAPACITADO – CUADRAPLEJIA (sic), y dentro de mi núcleo familiar se encuentran CINCO DISCAPACITADOS como son: Dos en sillas de ruedas la señora MARIELA ROJAS DE VILLORIA y el suscrito; mi hermano WILMER CASTILLO ORTIZ con SÍNDROME DE DAWUM, mi suegro ISMAEL VILLORIA SALDAÑA adulto mayor (72 años) con ARTRITIS lo que le impide trabajar, y YANQUILINA MORENO ALVARAN discapacidad en el Lenguaje junto con su bebe de nombre JUAN DAVID MORENO”.

1.1.3. Actuaciones procesales.

A través de auto fechado el diecisiete (17) de agosto de dos mil doce (2012), el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué admitió la acción de tutela y dio traslado a la entidad accionada, para que en el término de un (1) día ejerciera sus derechos de defensa y contradicción.

1.1.4. Contestación de la demanda.

1.1.4.1 El 23 de agosto de 2012, el Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué – Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal-, a través de su representante legal, contestó la acción de tutela, solicitando que se nieguen las pretensiones del accionante toda vez que la entidad no ha violado los derechos fundamentales del actor, y mucho menos ha existido un perjuicio irremediable para él y su familia, por cuanto se han realizado todos los trámite tendientes a la entrega del inmueble del petente.

Informa que para la entrega de la vivienda, deberán agotarse y cumplirse todas las especificaciones y adecuaciones establecidas en el ordenamiento jurídico (Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007).

Aclara que solo se está frente a una situación “que depende de la superación de hechos de fuerza mayor y caso fortuito generados dentro del proceso de las obras de urbanismos, sobre este entendido y dejando constancia la entidad ha realizado el seguimiento

respectivo sobre el tema en referencia, para lo cual se consta que esta gestión ha generado los levantamientos topográficos y cuantificación de obra para determinar la cantidad de material dentro del proceso de obra”. Continua afirmando que “dentro de lo preceptuado esta entidad Gestora Urbana ha citado a los contratistas de obra e interventores a cargo de la obra citación los días 28 y 29 del presente mes y constancias administrativas que conlleven la claridad y alternativas correspondientes en la diligencia citada”.

Señala que se está en el proceso de “EVALUACIÓN TÉCNICA” para iniciar el proceso de adecuación de terrazas para nivelación del terreno.

Por lo anterior, concluye que la demora del proyecto de urbanización no ha sido por su negligencia, ya que se debe tener en cuenta que “los proyectos de vivienda son un conjunto de esfuerzos donde participan un sin número de actores y entre ellos están los beneficiarios quienes aportan una suma de dinero considerable, por lo tanto una vez los beneficiarios ingresan a este tipo de proyectos se someten a que la suerte de uno o de cada beneficiario dependa del éxito y compromiso de los demás”.

Sobre el otorgamiento de un subsidio de arrendamiento, arguye que no tiene la facultad legal ni la competencia para hacer asignaciones directas, puesto que solamente posee la calidad de oferente, otorgada por disposición legal, y su función es la intermediación y promoción de los subsidios de vivienda concedidos por el Gobierno Nacional.

1.1.4.2 Por otra parte, el Ingeniero José Ricardo Peñaloza Franco y el Arquitecto Javier Andrés Bonilla Morales respondieron al juez de tutela, por medio de escritos independientes, el día 1 de octubre de 2012, lo siguiente:

Sostienen que las firmas que representan suscribieron convenios para la ejecución de obras de urbanismo y no de viviendas, encontrándose dichas obras totalmente terminadas y recibidas, de tal forma que no existe un acto jurídico que les obligue a ejecutar la construcción de una vivienda o que los vincule con el accionante.

Por lo anterior, solicitan negar cualquier pretensión en contra suya, pues en ningún momento han vulnerado derechos fundamentales del accionante.

1.1.5 Decisiones judiciales.

1.1.5.1 El Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, mediante providencia del 31 de agosto de 2012, negó el amparo solicitado por no hallar probada la inminencia u ocurrencia de un perjuicio. Esta decisión fue impugnada por el accionante, aduciendo que el juez dejó de lado su situación fáctica actual, esta es que se encuentra sin recursos económicos, desplazado por la violencia, discapacitado cuadripléjico. El juzgado en segunda instancia mediante fallo del 17 de septiembre de 2012, declaró la nulidad de todo lo actuado dentro del asunto, pues advirtió que en primera instancia no se vinculó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Alcaldía Municipal de Ibagué, a FONVIVIENDA y a Acción Social, como personas jurídicas, y a los señores Javier Andrés Bonilla Morales y José Ricardo Peñaloza, contratistas de la entidad demandada quienes intervinieron en la ejecución material del contrato.

El Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, remitió las diligencias al Tribunal Superior de Ibagué por competencia, por cuanto el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, entidad perteneciente al orden nacional. El Tribunal Superior Sala Civil-Familia de Ibagué, mediante Auto del 24 de septiembre de 2012, consideró que no era viable la vinculación de la entidad ministerial puesto que no se observó vulneración alguna de su parte. Por lo tanto remitió las diligencias al juzgado de origen para su trámite.

1.1.5.2 Fallo Único de Instancia.

El Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué, mediante fallo del 10 de octubre de 2012, reiteró los argumentos anteriormente expuestos y, en consecuencia, negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el accionante, por no hallar probada la inminencia u ocurrencia de un perjuicio irremediable, y considerar que el accionado ejecutó el proyecto de vivienda y adjudicó al actor el bien inmueble, pero la entrega real y material al adquirente es una controversia de carácter legal y para ello la ley ha establecido procedimientos autónomos.

1.1.6 Pruebas.

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.1.6.1 Copia del derecho de petición con número de radicado RE-2011-4446, fechado el 28 de septiembre de 2011, con sello de radicación ante la Gestora Urbana de

Ibagué del 10 de octubre de 2011, en donde el accionante solicita a la accionada informar de manera clara y de fondo por qué no se han iniciado las obras de construcción de su vivienda.

1.1.6.2 Copia de la consulta impresa el 9 de julio de 2009, de información histórica del actor en la página de Internet del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en donde figura como postulado para la modalidad de adquisición de vivienda nueva y usada y calificado como desplazado 2008 junto con su núcleo familiar. Se indica que la fecha de postulación es el 26 de julio de 2007.

1.1.6.3 Copia de la consulta del estado de subsidio por la cédula del accionante, impreso el 9 de julio de 2010, en donde se señala que el subsidio asignado es de \$15.450.000.

1.1.6.4 Copia del Contrato de Promesa de Compraventa de Vivienda Urbana no sometida a Régimen de Propiedad Horizontal - Vivienda de Interés Prioritaria- Proyecto Villas de Gualará - Tercera Etapa - Desplazados - 2010, suscrito el 20 de septiembre de 2010 entre la Gestora Urbana de Ibagué y el accionante, cuya fecha de entrega del inmueble se registra para el mes de noviembre de 2011.

1.1.6.5 Copia del Acta -sin número- de Adjudicación de Lotes a Familias Beneficiadas con el Subsidio de Vivienda en Convocatoria de Desplazados Proyecto Urbanización Villas de Gualará, firmada el 2 de junio de 2011.

1.1.6.6 Copia de la carta fechada el 22 de junio de 2010 y radicada ante la Gestora Urbana de Ibagué el mismo día, suscrita por el accionante, mediante la cual solicita algunas modificaciones al plano inicial de la casa, pues se moviliza en silla de ruedas y necesita espacios no reducidos.

1.1.6.7 Copia del derecho de petición con número de radicación RE-2011-4910, fechado el 18 de noviembre de 2011, con sello de radicación ante la Gestora urbana del 21 de noviembre de 2011, en donde el accionante solicita el acondicionamiento de la vivienda acorde con las limitaciones que tienen él y su núcleo familiar, pues dos de los miembros se movilizan en sillas de ruedas.

1.1.6.8 Copia de la respuesta al derecho de petición radicado con la referencia RE-2011-4910 emitido por la Gestora Urbana de Ibagué el 24 de noviembre de 2011, señalando que se ha tomado nota de la solicitud del tutelante de acondicionamientos especiales para la vivienda, y que se enviarán al constructor las especificaciones apropiadas y establecidas para esos casos y se le hará un seguimiento a la construcción del inmueble.

1.1.6.9 Copia de la respuesta al derecho de petición radicado con referencia RE-2011-4446, emitida por la Gestora Urbana de Ibagué el 20 de octubre e 2011, señalando que si bien es cierto los recursos de subsidios de vivienda ya fueron desembolsados en la cuenta de la Fiducia, ésta realizó el desembolso el 30 de septiembre de 2011 y a la fecha se está realizando el balance y programación de las obras, por lo cual el contratista no ha iniciado las obras de construcción de viviendas.

1.1.6.10 Copia de la cédula de ciudadanía del accionante.

1.1.6.11 Copia del oficio RE-2012-2643 del 9 de agosto de 2012 de la Secretaría de Infraestructura, Grupo de Proyectos, de la Alcaldía de Ibagué, remitido al Ingeniero Carlos José Corral Albarello, con asunto "Levantamiento Topográfico".

1.1.6.12 Copia del levantamiento topográfico de la manzana 5, supermanzana 7 y manzanas 2 y 3, supermanzana 8.

1.1.6.13 Copia del oficio RE-2012-2365 del 15 de agosto de 2012, remitido por la Gestora Urbana de Ibagué al arquitecto Javier Bonilla Morales, Interventor No. 192 de 2009, Contratista No. 193 de 2009, con referencia "Citación Audiencia de Liquidación".

1.1.6.14 Copia del oficio RE-2012-2364 del 15 de agosto de 2012, remitido por la Gestora Urbana de Ibagué al ingeniero José Ricardo Peñaloza, Contratista No. 192 de 2009, con referencia "Citación Audiencia de Liquidación".

1.1.6.15 Copia de la orden médica del médico Julio E Giraldo V., Fisiatra adscrito a la entidad Solsalud, de fecha 12 de septiembre de 2011, en donde resume los datos clínicos del accionante y señala que su diagnóstico es: "TRM NIVEL C5 CONSERVADO CUADRIPLEJIA FLÁCIDA, VEJIGA E INTESTINO NEUROGENICO".

## 1.2 EXPEDIENTE T-3.786.150

### 1.2.1 Solicitud.

El señor Teófilo Cuellar Reyes instauró acción de tutela en contra del Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta, por considerar que está vulnerando sus derechos fundamentales como persona en situación de desplazamiento, al no construir y entregar una casa de interés social con la que fue beneficiado. Indica que debido a que la vivienda no le ha sido entregada, debe pagar arriendo, lo cual hace aún más precaria su situación económica como víctima del desplazamiento forzado y vulnera los derechos de su núcleo familiar, el cual está compuesto por seis personas, cuatro de ellos menores de edad.

### 1.2.2 Hechos.

1.2.2.1 Manifiesta el accionante que como víctima de desplazamiento forzado, fue favorecido con un subsidio de vivienda, mediante Resolución 0681 del 2010 de FONVIVIENDA.

1.2.2.2 Señala que se postuló al plan de vivienda de la Gobernación del Meta, en el que fue favorecido con una casa ubicada en Pinales del Oriente Ciudad Porfía, para lo cual, en reunión con el gerente del Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta, se firmó un contrato para la construcción de la misma.

1.2.2.3 Indica que se dedicaba a la agricultura antes de ser desplazado y que como quiera que no sabe leer ni escribir, puso su huella en muchos documentos, confiando en la buena fe de las autoridades.

1.2.2.4 Comenta que pasó más de un año y le incumplieron con la entrega de la casa y la obra se encuentra paralizada. Manifiesta que la razón que le dan es la ausencia de la firma del Gobernador, y le aseguran que el actual mandatario va a firmar los documentos para avanzar el proyecto.

1.2.2.5 Agrega que con posterioridad se le citó a una reunión con la Gobernación para comunicarle que debía suscribir otro convenio para trasladar el subsidio del Banco Agrario a

otra entidad, por lo que le hicieron firmar otros documentos sin saber de qué se trataban porque no le explicaron, asegura que nuevamente confió en la buena fe de las autoridades.

1.2.2.6 Añade el actor que actualmente debe pagar arriendo, su grupo familiar lo componen seis personas de las cuales cuatro son menores de edad, son desplazados por el conflicto armado y el incumplimiento de la entrega de la casa los perjudica, pues además de tener que costear un gasto como el arriendo, viven en un continuo peregrinaje.

1.2.2.7 Por lo anterior, solicita que se ordene la construcción de la vivienda y su entrega en un tiempo determinado, y se ordene a la entidad entregar un subsidio de arriendo mientras que se hace la entrega real del inmueble.

1.2.3 Actuaciones procesales.

A través de auto fechado el 18 de septiembre de 2012, el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio ordenó dar trámite a la acción y notificó a la entidad accionada para que en el término de 2 días, manifestara lo que a bien considerara.

1.2.4 Contestación de la demanda.

El 24 de septiembre de 2012, la entidad accionada contestó la acción de tutela oponiéndose a las pretensiones del actor por las siguientes razones:

Asegura que no ha podido cumplir lo prescrito en el contrato de promesa de compraventa suscrito con el actor, porque la Nación no ha hecho el desembolso de los aportes respectivos, de tal manera que ha sido indispensable prorrogar el contrato.

Aporta copia del contrato de promesa de compraventa y de la prórroga al mismo, con los cuales afirma se acredita que el actor cuenta con la posibilidad de alegar sus pretensiones a través de la acción civil.

Señala que esa Administración no ha incurrido en engaños ni irrespeto a los derechos del actor en su condición de desplazado y, por el contrario le ha respetado sus garantías fundamentales.

Finalmente, considera que el actor no acredita la existencia o inminencia de un perjuicio irremediable o irreparable, ni prueba la vulneración o amenaza de sus derechos fundamentales, ante lo cual es improcedente la acción de tutela.

## 1.2.5 Decisiones Judiciales.

### 1.2.5.1 Fallo de primera instancia.

El Juzgado Sexto Administrativo Oral de Villavicencio, mediante providencia del 25 de septiembre de 2012, declaró improcedente la acción de tutela, por considerar que “la petición se circunscribe a solicitar el cumplimiento de un contrato, situación que debe resolverse a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico”.

### 1.2.5.2 Impugnación.

El accionante impugnó el fallo proferido por el juez de primera instancia, el 28 de septiembre de 2012, argumentando lo siguiente:

Manifiesta que por estar en condición de desplazamiento y ser una persona iletrada, el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta debió brindarle una mejor asesoría para el trámite de la adquisición de su vivienda, y al no recibirla, le ha causado estar en un continuo peregrinaje sin una salida efectiva.

Considera que en vista de la demora en la entrega de su vivienda, lo correcto es que se le otorgue un subsidio de arriendo, pues se encuentra en una situación que no le permite costear ese gasto, ya que al ser desplazado, abandonó su tierra y sus pertenencias.

### 1.2.5.3 Decisión de segunda instancia.

Aunado a esto, el ad-quem observó que según la contestación de la tutela, para continuar con la ejecución de las obras es indispensable el giro de los subsidios por parte del Fondo Nacional de Vivienda, por lo cual advirtió que se debe solicitar respuesta de este ente oficial para conocer el trámite dado a las solicitudes de desembolso hechas por el Gerente de Vivienda del Departamento y así poder determinar cuál de los organismos es quien está desconociendo los derechos fundamentales del actor.

## 1.2.6 Pruebas.

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.2.6.1 Copia del Contrato de Promesa de Compraventa suscrito entre el Gerente de Vivienda del Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y Oscar Hernando Mendoza Parra como representante legal de la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América "CASA", como prometiente vendedor, y Teófilo Cuellar Reyes obrando en nombre propio y de su familia, como prometiente comprador, firmado el 16 de julio de 2011 en Villavicencio, cuya fecha de entrega de la vivienda se registra para el 24 de noviembre de 2011.

1.2.6.2 Copia de la prórroga del contrato de compraventa suscrita el 30 de abril de 2012, notificada el 2 de mayo de 2012 al actor.

1.2.6.3 Copia de la autorización otorgada por el accionante al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA -, fechada el 30 de abril de 2012, para que gire la suma de \$11.537.500, con cargo al subsidio y lo desembolse en la cuenta de ahorro programado del Banco Agrario No. 400700856761 a su nombre, y a su vez autoriza que dicho monto sea movilizado a la cuenta perteneciente al constructor y/o prometiente vendedor, Banco Colpatria No. 7138094474.

1.2.6.4 Copia de la autorización otorgada por el accionante al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA -, fechada el 30 de abril de 2012, para que gire la suma de \$3.369.500, con cargo al subsidio y lo desembolse en la cuenta de ahorro programado del Banco Agrario No. 400700856761 a su nombre, y a su vez autoriza que dicho monto sea movilizado a la cuenta perteneciente al constructor y/o prometiente vendedor, Banco Colpatria No. 7138094474.

1.2.6.5 Copia de oficio No. 0014 sin fecha de mayo de 2010, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el Fondo Nacional de Vivienda, dirigido al accionante y a su grupo familiar, con referencia: "Autorización del valor adicional y la actualización del valor del Subsidio Familiar de Vivienda de la Bolsa Especial de Población Desplazada, Resolución 0681 de 2010 de FONVIVIENDA en concordancia con lo establecido en el decreto 4911 de 2009 y la resolución 472 de 2010".

1.2.6.6 Copia de oficio No. 0015 sin fecha de diciembre de 2008, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, Despacho del Ministro, dirigido al accionante y a su grupo familiar, con referencia: "Resolución 600 del 16 de diciembre de 2008 del Fondo Nacional de Vivienda por la cual se asignan Subsidios Familiares de Vivienda Urbana, correspondientes a hogares en situación de desplazamiento".

1.2.6.7 Copia del anexo a la garantía bancaria (Aval) No. 22008007200 del Banco Colpatria, por valor de \$7.176.623.500, de fecha 27 de abril de 2012, con vencimiento inicial el día 30 de septiembre de 2012, prorrogado hasta el 28 de diciembre de 2012.

1.2.6.8 Copia de la Resolución No. 036 del 8 de marzo de 2011, del Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta, a través de la cual se reconoce al accionante subsidio de vivienda de interés social prioritario por cuantía de \$20.168.199.35.

1.2.6.9 Comunicación del Gerente de Vivienda del Departamento del Meta al Fondo Nacional de Vivienda, fechada 23 de mayo de 2012, con referencia Desembolso Urbanización Pinares de Oriente, solicitando el desembolso de los subsidios de vivienda de 35 personas, por un total de \$396.292.500.

1.2.6.10 Comunicación del Gerente de Vivienda del Departamento del Meta al Fondo Nacional de Vivienda, fechada 01 de agosto de 2012, con referencia Desembolso Urbanización Pinares de Oriente, solicitando el desembolso de los subsidios de vivienda de 9 personas, por un total de \$101.970.000.

1.2.6.11 Comunicación del Gerente de Vivienda del Departamento del Meta dirigida al Fondo Nacional de Vivienda, fechada 7 de mayo de 2012, con referencia Desembolso Urbanización Pinares de Oriente, solicitando el desembolso de los subsidios de vivienda de 423 personas, por un total de \$4.778.942.500.

1.2.6.13 Comunicación del Gerente de Vivienda del Departamento del Meta dirigida al Fondo Nacional de Vivienda, fechada 18 de mayo de 2012, con referencia Desembolso Urbanización Pinares de Oriente, solicitando el desembolso de los subsidios de vivienda de 59 personas, por un total de \$867.090.500.

1.2.6.14 Comunicación del Gerente de Vivienda del Departamento del Meta dirigida al Fondo Nacional de Vivienda, fechada 23 de mayo de 2012, con referencia Desembolso Urbanización Pinares de Oriente, solicitando el desembolso de los subsidios de vivienda de 42 personas, por un total de \$626.094.000.

1.2.6.15 Copia del Convenio de Asociación y Aporte No. 2010 del 13 de noviembre de 2009, celebrado entre el Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y la Corporación CASA, cuyo objeto es “Apoyo para el desarrollo y adquisición de vivienda de interés social prioritario, mediante el aporte de subsidios para las familiar desplazadas y/o vulnerables en la zona urbana del Municipio de Villavicencio”.

### 1.3 EXPEDIENTE T-3.790.269

#### 1.3.1 Solicitud.

La señora Marta Cecilia Morales Holguín instauró acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA -, por considerar que está violando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la vida, y a una vivienda digna, al rechazar su postulación para el desembolso del subsidio del que había sido beneficiaria junto con su familia de acuerdo con la Resolución No. 901 de 2009 por su condición de desplazada, aduciendo que dichos subsidios vencieron el 30 de junio de 2011 y por tanto debe buscar nuevos recursos.

#### 1.3.2 Hechos.

1.3.2.1 La accionante, quien cuenta actualmente con 43 años de edad, señala que mediante la Resolución No. 901 del 17 de diciembre de 2009 del Fondo Nacional de Vivienda, fue favorecida con el subsidio de vivienda nueva o usada para la población en situación de desplazamiento, por un valor de \$14.907.000.

1.3.2.2 Comenta que a pesar de ser beneficiaria del subsidio, FONVIVIENDA rechazó su postulación para recibir el desembolso aduciendo que el subsidio venció el 30 de junio de 2011 y, por ende, debían tramitar recursos por otra parte.

1.3.2.3 Sostiene que varios de sus compañeros que se postularon al mismo tiempo que ella, ya han sido beneficiados con el desembolso de los subsidios.

1.3.2.4 Manifiesta que, como ya había sido informada de que había sido favorecida con el subsidio, adquirió una vivienda usada en el barrio Aleu en la carrera 28 No. 16-42 municipio de Urrao, Antioquia, que le compró al señor Uriel Fernández Cañola, para lo cual, suscribió la escritura antes del mes de diciembre del año 2010, requerimiento necesario para los trámites del desembolso por parte de FONVIVIENDA.

1.3.2.5 Agrega que recibió un subsidio complementario por parte de la Empresa de Vivienda de Antioquia "VIVA" por valor de \$1.500.000, a través de la Caja de Compensación Familiar de Antioquia - COMFAMA.

1.3.2.7 Por lo anterior, solicita se protejan sus derechos fundamentales y los de sus dos hijos menores de edad, y se ordene consignar el subsidio del que es beneficiaria en la cuenta del señor Uriel Fernández Cañola, quien le vendió y escrituró el inmueble.

1.3.3 Actuaciones procesales.

Mediante auto fechado el 13 de noviembre de 2012, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Urrao, Antioquia, admitió la tutela y corrió traslado a FONVIVIENDA, para que manifestara lo que a bien tuviera respecto de los hechos y pretensiones de la accionante. De igual forma, se ofició a la Caja de Compensación Familiar COMFAMA, para que informara sobre el trámite a favor de la accionante.

1.3.4 Contestación de la demanda.

1.3.4.1 A pesar de haberse corrido traslado al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, no se recibió contestación alguna.

1.3.4.2 El 23 de noviembre de 2012, COMFAMA contestó la acción de tutela en los siguientes términos:

Como primera medida, aclara que en virtud de los convenios, las Cajas de Compensación apoyan el proceso de postulación y demás trámites para acceder al subsidio de la población desplazada, como es el recaudo y remisión de los documentos, así como la entrega de los

comunicados a los interesados de las decisiones adoptadas por FONVIVIENDA. Aduce que, por otra parte, “Todo lo correspondiente a los períodos de postulación, requisitos, calificación del cumplimiento de los mismos, adjudicación del beneficio, desembolso y entrega del subsidio a los beneficiarios lo decide y resuelve FONVIVIENDA”.

Señala que la accionante sí presentó la documentación requerida para la legalización del subsidio ante ellos, y a su vez COMFAMA le dio el trámite correspondiente de revisión y trasladó la solicitud de pago del subsidio a FONVIVIENDA, pero la respuesta de esa entidad fue “rechazada por FONDOS INSUFICIENTES”.

Considera que COMFAMA ha sido diligente en el trámite del subsidio de la accionante, pero, teniendo en cuenta que no son ellos los que establecen las normas para la postulación al subsidio de vivienda, ni quienes fijan las condiciones, períodos, requisitos, “ni mucho menos dispone de los recursos de los subsidios a asignar”, no se puede predicar una violación de derechos fundamentales por su parte.

Por lo anterior, solicita se declare la improcedencia de la acción de tutela contra COMFAMA.

### 1.3.5 Decisiones Judiciales.

#### 1.3.5.1 Fallo de primera instancia.

El Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao, Antioquia, mediante providencia del 26 de noviembre de 2012, declaró improcedente la acción de tutela, por considerar lo siguiente:

Indicó que el subsidio de vivienda perdió su vigencia y por ende se deben realizar gestiones ante la Caja de Compensación Familiar correspondiente para verificar requisitos y solicitar a FONVIVIENDA el pago por vigencia expirada, pues dicha entidad no ha negado el pago del subsidio sino que se presentó una situación administrativa y presupuestal que ocasionó fondos insuficientes para pagarlo.

Explicó que durante todo el trámite de la tutela no se acreditó que FONVIVIENDA violara derechos fundamentales de la accionante o su grupo familiar, sino que lo que se presenta es un retraso en el pago de subsidios, pero no por ello se puede concluir que no se va a

realizar el desembolso económico.

Sostuvo que es muy posible que se estén ocasionando perjuicios al señor Fernández Cañola con la demora del pago, pero eso no atañe a esta acción de tutela, pues lo que se verifica es la supuesta lesión de los derechos fundamentales de la accionante y su grupo familiar.

Afirmó que “la tutela invocada se torna inviable, por cuanto existe una expectativa, una eventualidad futura que no se efectivice el pago, lo que llevaría al vendedor a solicitar la resolución del contrato y la devolución de su propiedad. Pero, como bien se ha expresado en anteriores párrafos, la situación a considerar por parte del juez, exige la inmediatez y la efectiva vulneración a un derecho fundamental”.

#### 1.3.6 Impugnación.

La accionante impugnó la sentencia al momento de su notificación personal, sin presentar sustentación.

#### 1.3.7 Decisión de segunda instancia.

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Antioquia, mediante sentencia proferida el 15 de enero de 2013, confirmó el fallo de primera instancia con fundamento en las siguientes consideraciones:

Argumentó que la vigencia del subsidio asignado era de seis meses a partir de la notificación del acto administrativo, pero para proceder al desembolso del subsidio era necesario que la actora cumpliera con los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2109 de 2009, lo cual, al ser verificado por el Tribunal, se cumplió parcialmente por parte de la accionante, ya que si bien se suscribió la escritura del inmueble antes de que el subsidio venciera, no fue registrada ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos como se puede constatar en el certificado de tradición correspondiente al número de matrícula del inmueble.

Indicó que es cierto que a la entidad le correspondía hacer entrega del beneficio, pero es cierto también que le correspondía a la señora Morales Holguín cumplir todas las exigencias para acceder al subsidio, lo que no hizo, por lo cual concluyó que “no es posible considerar que las entidades accionadas vulneraron sus derechos fundamentales ni los de su núcleo

familiar”.

#### 1.3.8 Pruebas.

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.3.8.1 Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Martha Cecilia Morales Holguín.

1.3.8.2 Copia del oficio sin fecha de diciembre de 2009, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Despacho del Ministro, dirigido a la accionante, con referencia Resolución 901 del 17 de diciembre de 2009 del Fondo Nacional de Vivienda, informándole que le fue asignado un subsidio familiar de vivienda por \$14.907.000.

1.3.8.3 Copia del oficio 7221-E2-37970, fechado 3 de agosto de 2012, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social, Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda, dirigido a la accionante y al señor Uriel Fernández Cañola, con referencia solicitud con radicado No. 4120-E1-37970, en donde se les informa que el subsidio solicitado perdió vigencia el 30 de junio de 2011.

1.3.8.4 Copia del oficio 7221-E2-18081, fechado 7 de mayo de 2012, del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, dirigido al señor Uriel Fernández Cañola como oferente, con referencia “Derecho de Petición”, en donde se le informa que el subsidio de vivienda perdió vigencia el 30 de junio de 2011.

1.3.8.5 Copia de impresión de la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, de Consulta Información Histórica de Cédula, Pagos y Rechazos para desplazados convocatoria 2007, número de obligación 168529, valor pagado \$14.907.000, entidad Banco Agrario de Colombia, rechazado por fondos insuficientes.

1.3.8.6 Copia de la cédula de ciudadanía del señor Uriel Fernández Cañola.

1.3.8.7 Copia de la Escritura No. 174 del 15 de marzo de 2010 de la Notaría Única de Urao, Antioquia, cuyo contenido es el contrato de compraventa de vivienda de interés social de la casa de habitación ubicada en la urbanización Aleu del Municipio de

Urrao, Antioquia, suscrita por el vendedor Uriel Fernández Cañola y la compradora Martha Cecilia Morales Holguín.

1.3.8.8 Declaración juramentada rendida por la señora Marta Cecilia Morales Holguín ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao, Antioquia, el 19 de noviembre de 2012, para aclarar y complementar la acción de tutela presentada.

1.3.8.9 Declaración juramentada rendida por el señor Uriel Fernández ante el Juzgado Promiscuo del Circuito de Urrao, Antioquia, el 19 de noviembre de 2012, para aclarar y complementar la acción de tutela presentada.

1.3.8.10 Copia del oficio OFI12-00004943 / JMSC 33010, con fecha 20 de enero de 2012, de la Presidencia de la República, Secretaría Privada, dirigido al señor Uriel Fernández Cañola, informándole que se le ha dado traslado al oficio No. EXT12-00004186 al Viceministro de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el trámite correspondiente.

1.3.8.11 Derecho de petición fechado el 12 de noviembre de 2012, dirigido al doctor Julio Miguel Silva Salamanca, Viceministro de Vivienda, firmado por la accionante, solicitando información de desembolso de subsidio de vivienda.

1.3.8.12 Impresión de pantallazo de correo electrónico remitido por el señor Juan Pablo Ocampo Alzate y remitido a Jairo Iván López Yepes, de fecha 23 de noviembre (sin año), en donde el remitente confirma que la solicitud de pago a nombre de la señora Martha Cecilia Morales fue remitida pero rechazada por fondos insuficientes.

1.3.8.13 Impresión página web de C.C.F. DE ANTIOQUIA COMFAMA Cavis UT - Información de Pagos - Postulación, donde se observan los datos básicos de la accionante y el estado de solicitud de \$14.907.000 como RECHAZADA.

#### 1.4 ACTUACIONES EN SEDE DE REVISIÓN.

1.4.1 La Sala observó que en el presente caso la decisión que se profiera podría conculcar el derecho fundamental al debido proceso del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América - CASA y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en consecuencia, para mejor proveer,

consideró necesario vincularlas al proceso mediante Auto del 15 de mayo de 2013. Además, en dicho auto se decretaron las siguientes pruebas:

1.4.1.1 Se ofició al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA-, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, para que informara a esta Corporación si se han hecho desembolsos de subsidios de vivienda a nombre de los accionantes, así como las fechas, montos y entidades donde se han realizado dichos desembolsos (Expedientes T-3.782.676, T-3.786.150 y T-3.790.269).

- Si se ha otorgado y realizado el pago efectivo de prórrogas de las ayudas humanitarias a nombre de cada uno de los accionantes. Si era así, se solicitó que remitiera los comprobantes de dicho pago.

- Si se ha otorgado y realizado el pago efectivo de subsidios de arrendamiento a nombre de cada uno de los accionantes. De ser así, se solicitó se informara que remitiera los comprobantes de pago.

1.4.1.3 Se ofició al Banco Inmobiliario Gestora Urbana de Ibagué, dentro del expediente T-3.782.676, para que allegara lo siguiente:

- Un cronograma de obra y entrega de la casa ubicada en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.

- Un informe de estado de las adecuaciones realizadas o a realizar en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13 del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.

1.4.1.4 Se ofició al Arquitecto Javier Andrés Bonilla Morales, Interventor Contrato, dentro del expediente T-3.782.676, para que allegara lo siguiente:

- Un cronograma de obra y entrega de la casa ubicada en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.

- Un informe de estado de las adecuaciones realizadas o a realizar en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.

1.4.1.5 Se ofició al Ingeniero José Ricardo Peñaloza, Contratista, dentro del

expediente T-3.782.676, para que allegara lo siguiente:

- Un cronograma de obra y entrega de la casa ubicada en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.
- Un informe de estado de las adecuaciones realizadas o a realizar en el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13, del Proyecto Villas de Gualará de Ibagué.

1.4.1.6 Se ofició al Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta, para que allegara a esta Corporación un cronograma de obra y entrega de la casa ubicada en la urbanización Pinares de Oriente, de que trata la solicitud de acción de tutela No. T-3.786.150.

1.4.2 El 4 de junio de 2013, la Secretaría de la Corte remitió oficio adjuntando comunicaciones recibidas así:

1.4.2.1 Mediante oficio 7110-2-45762 del 24 de mayo de 2013, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA- contestó los requerimientos de la Sala en los siguientes términos:

1.4.2.2 Indicó que revisada la documentación del señor Fabián Castillo Ortiz (Expediente T-3.782.676), se verificó que se postuló para ser beneficiario de dicho subsidio el 9 de octubre de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar - CONFATOLIMA, en Ibagué, y resultó beneficiario mediante Resolución No. 750 del 8 de junio de 2010.

Explicó que el subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada se le asignó por un valor de \$15.450.000, que fue consignado en la cuenta de ahorros que figura a nombre del beneficiario y luego, dicho monto surtió el debido procedimiento de movilización, "pagado, desde el 19 de agosto de 2011 consignado a la cuenta No. 010991693 de BANCAFE, cuyo titular es 310659 CCA RENTACAFE (Oferente)." Concluyó que FONVIVIENDA cumplió con el pago del subsidio.

1.4.2.3 Respecto al señor Teófilo Cuellar Reyes (Expediente T-3.786.150), señaló que se postuló para ser beneficiario de dicho subsidio el 9 de octubre de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar COFREM - VILLAVICENCIO, y resultó beneficiario mediante Resolución No. 600 del 16 de diciembre de 2008.

De tal manera, sostuvo que le fue asignado un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada por un monto de \$11.537.500 y luego se le autorizó uno adicional por \$3.369.500, valores que fueron consignados en la cuenta de ahorros que figura a nombre del beneficiario y luego, dicho monto surtió el debido procedimiento de movilización, “pagado, desde el 20 y 24 de octubre de 2012, respectivamente, consignado a la cuenta No. 7192094474 del BANCO COLPATRIA, cuyo titular es FONDO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL DEL META (Oferente).”

Concluyó que FONVIVIENDA cumplió con el pago del subsidio.

1.4.2.4 Por último, en lo relacionado con la señora Martha Cecilia Morales Holguín (Expediente T-3.790.269), manifestó que se postuló para el subsidio de vivienda el 9 de octubre de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar DE ANTIOQUIA – COMFAMA, y resultó beneficiaria mediante Resolución No. 901 del 17 de diciembre de 2009.

De tal manera, aseguró que le fue asignado un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada por un monto de \$14.907.000, valor que fue consignado en la cuenta de ahorros que figura a nombre de la beneficiaria y luego, dicho monto surtió el debido procedimiento de movilización, “pagado desde el 28 de febrero de 2013, consignado a la cuenta No. 930806104 de BBVA, cuyo titular es el señor URIEL FERNÁNDEZ CAÑOLA (Oferente).”

Concluyó que FONVIVIENDA cumplió con el pago del subsidio.

Visto lo anterior, solicitó sea desvinculada del proceso, ya que quedó demostrado que no ha vulnerado derechos fundamentales de los accionantes.

Por último, aportó copia de los módulos de consulta de cada uno de los accionantes, emitidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

1.4.3 Mediante oficio del 29 de mayo de 2013, remitido por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, luego de relatar sintéticamente los antecedentes de la acción de tutela interpuesta por el señor Fabián Castillo Ortiz (Expediente T-3.782.676) contra la Gestora Urbana de Ibagué, hizo los siguientes señalamientos frente al caso concreto:

1.4.3.2 Señaló que al accionante se le han entregado ayudas humanitarias así:

- Asistencia humanitaria: entregada el 27 de abril de 2008, para emprendimiento (creación), apoyo económico, valor \$1.500.000. Esta ayuda se le entregó para que implementara un proyecto productivo que le permitiera el sostenimiento de su familia.

- Prórrogas de las ayudas humanitarias (alojamiento y asistencia alimentaria):

Fecha de pago

Valor

15-04-09

460.000

04-09-09

1.380.000

21-10-11

975.000

27-05-11

975.000

20-01-10

1.380.000

17-12-08

460.000

17-12-08

460.000

23-08-10

975.000

14-01-11

975.000

28-08-12

1.050.000

Arguyó que las situaciones fácticas del accionante, hacen precisar que la atención humanitaria requerida por el núcleo familiar es la de transición, en donde se excluye el componente de alimentación pues éste es de exclusividad del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, así que de presentarse órdenes de la Corte, deberán restringirse a la ayuda humanitaria de transición de auxilio de alojamiento.

Comentó que para este caso, y luego de la última entrega de ayuda humanitaria, el proceso de caracterización arrojó como resultado que de cuatro solicitudes realizadas el 10 de abril del 2013, 21 de febrero de 2013, 12 de febrero de 2013 y 23 de enero de 2013, no resultaron viables porque se recibió subsidio de vivienda y porque el componente de alimentos no es de su competencia.

1.4.3.3 Respecto del subsidio de vivienda, explicó que se verificó y se encontró que el accionante fue beneficiario de subsidio por valor de \$15.450.000.

Por lo anterior, concluyó que el accionante no podrá ser beneficiario de la ayuda humanitaria de transición teniendo en cuenta la Resolución Interna 2347 de 28 de diciembre de 2012, que en su artículo 6 dice:

(...)

· Si el hogar al momento de la programación de la atención humanitaria cuenta con subsidio de vivienda aplicado con posterioridad a la fecha del desplazamiento, con subsidio de arrendamiento vigente o con solución de vivienda en lugar diferente al de expulsión, no será beneficiario del auxilio de alojamiento.”

1.4.3.4 De acuerdo a los señalamientos anteriores, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas solicitó su desvinculación del proceso, ya que ha realizado todas las gestiones encaminadas a cumplir la ley en este caso concreto y, de otra parte, informó que dando cumplimiento al artículo 65 de la Ley 1448 de 2011, en concordancia con los arts. 112 y 113,114 del Decreto Nacional 4800 de 2011, desde dicha Unidad se procedió a caracterizar el presente caso y fue remitido al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) para efectos de determinar si se realizará el pago del componente de alimentación.

1.4.4 Mediante oficio del 29 de mayo de 2013, la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América - CORPORACIÓN CASA- se refirió a la situación del señor Teófilo Cuellar Reyes (Expediente T-3.786.150), de la siguiente forma:

1.4.4.1 Relató que la Corporación CASA suscribió el convenio No. 2010 de 2009 con el Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta, para el desarrollo y adquisición de vivienda de interés social prioritario, por un valor total de \$22.251.133.862 correspondientes a: 1. Gobernación \$12.443.779.000, 2. Nación \$7.497.370, 3. CASA \$308.500.000 y 4. Familias \$2.001.484.862.

Indicó que a dicho convenio se le realizaron tres prorrogas: 16 de febrero de 2011 (9 meses), 22 de noviembre de 2011 (9 meses) y 24 de agosto de 2012 (10 meses). La fecha de terminación del contrato es el 24 de junio de 2013.

Explicó que el convenio tiene inicio el 25 de febrero de 2010 con una vigencia de 12 meses, en el que se ejecutaron obras de urbanismo y vivienda, conforme a lo girado por el Departamento. El proyecto tiene un cierre financiero en el que se encuentran recursos del orden nacional, por tanto, para el cobro de estos se debe hacer entrega del aval bancario por parte del Fondo de Vivienda.

1.4.4.2 Agregó que la Corporación CASA le solicitó al oferente (Fondo de

Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta), la constitución del aval bancario desde junio de 2011, pero dicho documento fue entregado hasta el 25 de junio de 2012. Comentó que a pesar de que el desembolso de los subsidios nacionales se viene haciendo desde mayo de 2012 por parte de la Caja de Compensación COFREM, “no se alcanzó a hacer la revisión ni el giro de los recursos de subsidios familiares Nacionales”.

1.4.4.3 Manifestó que posteriormente, la Resolución No. 0426 del 29 de junio de 2012 estableció que los subsidios de vivienda otorgados, tenían una nueva vigencia hasta el 30 de septiembre de 2012 y prórroga de aval bancario entregada el 14 de agosto del mismo año, para continuar con el trámite de cobro ante COFREM.

Explicó que de los subsidios que se alcanzaron a cobrar y que ingresaron a la cuenta del proyecto el 18 de octubre de 2012, se le hizo unos giros a la Corporación para continuar la ejecución del mismo, pero solo alcanzaron hasta el mes de febrero de 2013 y a la fecha no se han hecho más giros.

Aclaró que aún faltan subsidios de la Nación por cobrar, para los cuales el Ministerio emitió nueva Resolución No. 0058 de enero de 2013, con nueva vigencia hasta el 31 de mayo de 2013, por lo que se requiere que el Fondo actualice la vigencia del aval bancario actual, gestión en la que está en mora la Gobernación del Meta.

1.4.4.4 Agregó que en conclusión, señaló, el Fondo de Vivienda retrasó la consecución del aval, situación que llevó a la dilación en un término de 15 meses. “La Corporación CASA con preocupación en lo anterior envió documentación que se anexa con la presente respuesta, en la que le expresa que como ejecutor del proyecto la preocupación por el desarrollo que a partir de esta administración ha venido teniendo el convenio de la referencia. Preliminarmente los recursos que según las cláusulas convencionales son ley para las partes, fueron recaudados en una cuenta distinta a la establecida por el Convenio, excluyendo de la facultad legal que tiene la Corporación para el manejo de los mismos, asumiendo la administración, control y manejo directo con la inobservancia de lo acordado. Anteriormente se paralizó el flujo de caja por cuanto no se ha vuelo a girar recursos alguno para la continuación de la ejecución del convenio, y ello obviamente ha conducido a la paralización del mismo con efectos económicos de sobrecostos que afectan ostensiblemente el equilibrio de esta naturaleza y carácter

contractual, pese a que jurídicamente considera la Gerencia de Vivienda que el convenio no ha sido suspendido según oficio 112000370 del 27 de febrero de 2013”.

Continuó diciendo que “A la fecha se mantiene el bloqueo de los giros a pesar del compromiso efectuado con las familias beneficiarias el pasado 17 de marzo de 2013, día en que se llevó a cabo el sorteo de las viviendas con el objeto de adelantar las gestiones tendientes a escriturar los lotes del predio Pinares de Oriente. Igualmente se cumplió con las condiciones exigidas por la Gobernación de suministrar listado de proveedores con el fin de girar cheques de gerencia directamente a los mismos. No obstante, se insiste, dicho manejo no corresponde a la naturaleza y contenido de las cláusulas convencionales”.

Recordó que los costos administrativos y el “stand bay” de la maquinaria y equipos se siguen generando lo que a la postre generará unos sobrecostos del convenio y que ya han indicado en varias ocasiones.

Finalizó diciendo que la urbanización hoy en día se encuentra en ejecución, con un avance del 84.55% en obras de urbanismo y del 50.16% en ejecución de viviendas, para un total de avance del 67.17% según el último informe de interventoría.

1.4.4.5 Aportó las siguientes pruebas: (a) oficio fechado 15 de agosto de 2012, de la Corporación CASA al Gerente de Vivienda del Departamento del Meta y a los interventores del convenio 2010 de 2009, con referencia: Solicitud de Prórroga de Convenio de Asociación y Aportes No. 2010 de 2009; (b) oficio fechado 12 de marzo de 2013, de la Corporación CASA al Secretario de Vivienda del Departamento, Gobernación del Meta, con referencia: Convenio de Asociación y Aportes No. 2010 del 2009; (c) oficio fechado 11 de abril de 2013, de la Corporación CASA al Secretario de Vivienda del Departamento (E), Gobernación del Meta, con referencia: Convenio de Asociación y Aportes No. 2010 de 2009, manifestando su preocupación por el desarrollo del convenio y solicitando la autorización y giro de recursos para continuar la ejecución del proyecto; y (d) oficio fechado 21 de mayo de 2013, del Secretario de Vivienda del Departamento del Meta a la Corporación CASA, invitándolos a participar en un comité técnico para tratar temas importantes, incluida la solicitud referida en el anterior oficio.

1.4.5 Mediante oficio GJ-20 del 31 de mayo de 2013, la sociedad Gestora Urbana del Banco Inmobiliario de Ibagué presentó respuesta sobre la situación del señor Fabián Castillo

Ortiz (Expediente T-3.782.676), para lo cual adjuntó un cronograma de obra para la construcción de las 31 viviendas faltantes, para la población desplazada dentro del proyecto Urbanización Villas de Gualará, así como un informe del estado en que se encuentran las adecuaciones de los lotes en los cuales se construirán las viviendas.

1.4.5.1 Cronograma de obras:

1.4.5.2 Estado actual desarrollo de adecuaciones lote.

Indicó que el predio en general está completamente urbanizado, con servicios domiciliarios de agua, energía, alcantarillado, red de gas, alumbrado público, andenes con sardineles, vías del primer sector pavimentadas en concreto y las del sector de las viviendas de la Supermanzana 8, manzana 3, aun están en recebo pero se deben entregar pavimentadas.

Señaló en el informe que “Los predios son aptos para la construcción de las viviendas, pero se le debe rellenar en recebo compactado (terraceo), para elevar el nivel del piso pues en la actualidad está a unos 0.60 m por debajo del nivel del andén. Esta obra se debió realizar en un contrato de Urbanismo en el año 2011, pero por insuficiencia en los recursos de este contrato por haberse presentado mayores valores e ítems nuevos no alcanzaron los recursos. Alrededor de este inconveniente la Contraloría Municipal emitió una advertencia y hallazgo administrativo el cual aún no se había podido solucionar, impidiendo la contratación de este terraceo y demorando la construcción de estas últimas viviendas entre las cuales está la del beneficiario promotor de la tutela que nos ocupa. Ya se han podido despejar los inconvenientes y procederemos a partir del mes de junio a reactivar el proceso de construcción, tal como se expresa en el anterior cronograma, extendiéndose por 104 días. De tal forma las viviendas se entregarán en la segunda semana del mes de Septiembre. Adicionalmente a lo anterior, la Oficina de Vivienda y Proyectos Especiales de la Gestora Urbana, realizó el diseño especial para adaptar la vivienda a las normas establecidas para la utilización de personas con discapacidad”.

1.4.6 Mediante escrito del 29 de mayo de 2013, el Ingeniero Civil José Ricardo Peñaloza Franco indicó que no ejecutó ningún tipo de labor constructiva o de adecuación a vivienda en el proyecto en mención, y su responsabilidad se limitó únicamente a ejecutar obras de urbanismo.

1.4.7 Mediante escrito del 29 de mayo de 2013, el Arquitecto Javier Andrés Bonilla Morales indicó que no ejecutó ningún tipo de labor constructiva o de adecuación a vivienda en el proyecto en mención, y su responsabilidad se limitó únicamente a ejecutar la interventoría a las obras de urbanismo.

Por lo anterior, envió certificación expedida por la entidad contratante sobre su gestión y responsabilidad, así como copia del contrato.

1.4.8 Mediante comunicación vía telefónica del 24 de junio de 2013, el Despacho se comunicó con la señora Marta Cecilia Morales Holguín, accionante en el proceso T-3.790.269, para verificar la información presentada por FONVIVIENDA con oficio 7110-2-45762 del 24 de mayo de 2013, quien informó que efectivamente esa entidad pagó desde el 28 de febrero de 2013, el subsidio de vivienda y consignó a la cuenta No. 930806104 de BBVA, cuyo titular era el señor URIEL FERNÁNDEZ CAÑOLA (Oferente).

## 2 CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 2.1 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, 33 del Decreto 2591 de 1991 y 49 del Reglamento de la Corporación es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de esta referencia.

### 2.2 PROBLEMA JURÍDICO

Con base en los antecedentes anteriormente expuestos, le corresponde a la Sala determinar si las entidades demandadas están vulnerando el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, (i) al demorar los desembolsos de los subsidios de vivienda otorgados por parte de la Nación a los contratistas y/o constructores, y (ii) al incumplir el plazo en la entrega de las viviendas.

Para resolver el problema jurídico citado, la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte en materia de: primero, el contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna; segundo, la condición de especial vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento; tercero, las obligaciones del Estado y entes territoriales frente a la

situación de las personas desplazadas; cuarto, la procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento; quinto, el hecho superado, y por último, el análisis de los casos concretos.

### 2.2.1 EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

El artículo 51 de la Constitución Política consagró el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas[2], 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 materialice[3].

De igual manera esta prerrogativa ha sido reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25[4], y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 11, párrafo 1º[5].

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)[6], en cuanto al contenido de este derecho, estableció los siguientes lineamientos para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, “la dignidad inherente a la persona humana”, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término “vivienda” se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de

vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”(subrayado fuera de texto).

Teniendo en cuenta la anterior Observación General No. 4 del Comité DESC, esta Corporación en la sentencia T-585 de 2006[7], fijó los requisitos para que una vivienda sea considerada digna. En ella señaló:

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

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

jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal” (Negrilla y subraya fuera del texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 de 2009[8], 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.[9] (Negrillas fuera del texto original)

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

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

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

La jurisprudencia de esta Corporación[10] 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 diligencia[11].

En ese sentido, la Corte reiteró en la sentencia T-349 de 2012[12], su posición sobre el tema. En ella dijo:

En la sentencia T-025 de 2004[13] 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"[14].

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)[15], lo cual generó no sólo un retraso en la realización progresiva de los derechos de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, sino un deterioro de sus niveles de satisfacción[16]. 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[17], 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[18], se hizo referencia a las obligaciones específicas que tiene el Estado frente a la población en situación de desplazamiento con el fin de garantizarle su derecho a la vivienda digna, de la siguiente forma:

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

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

(iii) Aplicar la normativa vigente para otorgar soluciones de vivienda adecuadas a dicha

población, adoptar una interpretación favorable de la misma y asegurar la protección constitucional reforzada a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento forzado.

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

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

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

Por último, señala la sentencia citada que,

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

En resumen, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado[19], 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 vital[20].

### 2.2.3 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. Esta Corporación en sentencia T-919 de 2011[21] 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 2006[22] describió integralmente el marco normativo, clasificando cada uno de los deberes del Estado respecto de la protección para éste grupo poblacional:

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

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”.[23]

Otra obligación del Estado consiste en “otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas”[24]. 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”[25]

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

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.[26] 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 postulé para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: (i) adquisición de vivienda nueva[27], (ii) adquisición de vivienda usada[28], (iii) construcción en sitio propio[29], (iv) mejoramiento de vivienda[30] y, (v) mejoramiento para vivienda saludable[31].

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo 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 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 2011[32] 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 desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas”[33]. Así se desprende del Principio Rector de los Desplazamientos Internos Número 18[34], 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 desplazadas[35].

(...)

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 constitucional[36]. 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”[37]. 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 principios[38].

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 de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc[39].

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

“La primera, es que es inadmisibles 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.”

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

La jurisprudencia de esta Corporación[40] ha consolidado una línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. De esa forma, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento han sido objeto de especial protección debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales.

Como se dijo en acápite anterior, fue por la constante y masiva vulneración de derechos fundamentales que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004[41], 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”[42] 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 vulnerabilidad[43], que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales[44] 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”[45]. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”[46], dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

Como se indicó en sentencia T-919 de 2011[47], “la caracterización de las personas en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional abarca igualmente la obligación de que a través de mecanismos de protección constitucional como la acción de tutela, se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Así, es con base en dicho criterio que el juez de tutela debe observar los casos en que se perciba y constate la amenaza sobre algún derecho radicado en cabeza de ellos.”

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 población[48].

La naturaleza de la acción de tutela estriba en garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales. De modo que, cuando la amenaza a los derechos fundamentales de quien invoca su protección cesa, ya sea porque la situación que propiciaba dicha amenaza desapareció o fue superada, esta Corporación ha considerado que la acción de tutela pierde su razón de ser como mecanismo de protección judicial, en la medida en que cualquier decisión que el juez de tutela pueda adoptar frente al caso concreto carecerá de fundamento fáctico. De suerte que la Corte ha entendido que una decisión judicial bajo estas condiciones resulta inocua y contraria al objetivo constitucionalmente previsto para la acción de tutela[49]. En sentencia T-308 de 2003[50] se señaló al respecto:

“Esta Corporación, al interpretar el contenido y alcance del artículo 86 de la Constitución Política, en forma reiterada ha señalado que el objetivo de la acción de tutela se circunscribe a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Así las cosas, se tiene que el propósito de la tutela, como lo establece el mencionado artículo, es que el Juez Constitucional, de manera expedita, administre justicia en el caso concreto, profiriendo las órdenes que considere pertinentes a la autoridad pública o al particular que con sus acciones han amenazado o vulnerado derechos fundamentales y procurar así la defensa actual y cierta de los mismos.

No obstante, cuando la situación de hecho que causa la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde toda razón de ser como mecanismo más apropiado y expedito de protección judicial, por cuanto a que la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso concreto resultaría a todas luces inocua, y por consiguiente contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción.”

Estas condiciones configuran el fenómeno denominado carencia actual de objeto, cuya característica esencial consiste en que la orden del juez de tutela, relativa a lo solicitado en la demanda de amparo, no surtiría ningún efecto; esto es, caería en el vacío. Este fenómeno puede presentarse a partir de dos sucesos que comportan consecuencias distintas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado.

Respecto a la carencia actual de objeto por hecho superado, la Corte ha indicado que el propósito de la acción de tutela se limita a la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales, cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas, o de los particulares en los casos expresamente consagrados en la ley.

Sin embargo, cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, la acción de tutela pierde su razón de ser, pues en estas condiciones no existiría una orden que impartir.[51] Así, la Sentencia T-096 de 2006[52] expuso:

“Cuando la situación de hecho que origina la supuesta amenaza o vulneración del derecho alegado desaparece o se encuentra superada, el amparo constitucional pierde toda razón de ser como mecanismo apropiado y expedito de protección judicial, pues la decisión que pudiese adoptar el juez respecto del caso específico resultaría a todas luces inocua, y por lo tanto, contraria al objetivo constitucionalmente previsto para esta acción.”

Frente a estas circunstancias la Corte ha entendido que:

“el hecho superado se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en la tutela”[53].

En cuanto a la carencia actual de objeto por daño consumado, la Corte ha dicho que “supone que no se reparó la vulneración del derecho, sino por el contrario, a raíz de su falta de garantía se ha ocasionado el daño que se buscaba evitar con la orden del juez de tutela. En estos casos resulta perentorio que el juez de amparo, tanto de instancia como en sede de Revisión, se pronuncie sobre la vulneración de los derechos invocados en la demanda, y sobre el alcance de los mismos. Igualmente, debe informar al demandante o a los familiares de éste, sobre las acciones jurídicas de toda índole, a las que puede acudir para la reparación del daño, así como disponer la orden consistente en compulsar copias del expediente a las autoridades que considere obligadas a investigar la conducta de los

demandados cuya acción u omisión causó el mencionado daño.”[54]

Es pertinente entonces, verificar si, en alguno de los casos bajo estudio, la Corte se encuentra frente a la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, para así establecer si existió o no vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes, y si el fallo de los jueces de instancia respondió adecuadamente a los mandatos constitucionales y legales.[55]

En los casos bajo examen, los accionantes son personas en situación de desplazamiento que solicitan a través de la acción de tutela el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, presuntamente vulnerado por las siguientes razones:

En dos de los casos (expedientes T-3’782.676 y T-3’790.269), a pesar de que los peticionarios fueron seleccionados como beneficiarios del subsidio de vivienda nacional por parte de FONVIVIENDA, y el dinero del subsidio fue consignado a nombre de las constructoras de vivienda de interés social con las que suscribieron contrato, las viviendas no han sido terminadas y por ende tampoco entregadas a los demandantes. En este contexto, los accionantes alegan que su derecho a la vivienda digna y el de su núcleo familia está siendo afectado gravemente, pues aseguran no tener recursos económicos para el pago de un arriendo y no contar con otra solución de vivienda adecuada. Por tanto, solicitan sean entregadas sus viviendas dentro del término estipulado y se les subsidie el valor del arriendo hasta tanto aquellas sean efectivamente entregadas.

En otro caso (expediente T-3’786.150), la accionante, pese a ser beneficiaria del subsidio nacional de vivienda y haber suscrito un contrato de compraventa de vivienda usada con un particular antes del vencimiento del término para hacer efectivo el subsidio, no ha podido hacer efectivo el subsidio y que el dinero se consigne a nombre del vendedor, lo que afirma vulnera su derecho a la vivienda digna, pues no ha podido finiquitar la compra del inmueble. Por esta razón, la tutelante solicita que FONVIVIENDA desembolsar los dineros de inmediato para que éstos sean entregados al vendedor.

Para resolver estos problemas jurídicos, la Sala analizará en primer lugar la procedencia de la tutela. En caso de ser procedente, se ocupará del análisis de la presunta vulneración del derecho a la vivienda digna de los peticionarios.

### 3.1. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA.

3.1.1. En primer lugar, la Sala observa que los tutelante están legitimados para ejercer la acción de tutela, ya que son los titulares del derecho cuya protección se reclama. Además, está acreditado que fueron seleccionados como beneficiarios del subsidio nacional de vivienda y que suscribieron los contratos para adquisición de vivienda alrededor de los cuales gira la controversia.

3.1.2. En segundo lugar, las entidades demandadas están legitimadas por pasiva, pues FONVIVIENDA, la Gestora Urbana de Ibagué y el Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta son entidades públicas.

3.1.3. En tercer lugar, la Sala observa que para el momento de interposición de las acciones de tutela, la vulneración de los derechos de los peticionarios continuaba siendo actual, ya que aún no habían podido acceder a una solución de vivienda digna.

3.1.4. Por último, la acción de tutela procede en estos casos en vista de (i) la situación de desplazamiento forzado en la que se hallan los peticionarios y sus núcleos familiares, (ii) la situación de discapacidad en la que se encuentran adicionalmente algunos de los demandantes, y (iii) la carencia de recursos económicos de los tutelante para sufragar el arriendo de otra solución de vivienda. Estas circunstancias evidencian la urgencia con la que los actores requieren una solución de vivienda digna, lo cual que hace que los demás mecanismos de defensa judicial no resulten idóneos.

Cabe recordar que esta Corporación ha resaltado la difícil situación de la población en situación de desplazamiento debido a la masiva y sistemática vulneración de sus derechos fundamentales -lo que dio lugar a la declaración de un estado de cosas inconstitucional-, lo que hace que requieran una protección inmediata por parte de las autoridades tanto administrativas como judiciales. Por ello, a pesar de la existencia de mecanismos judiciales alternativos, la Corte ha indicado que estos últimos no tienen la misma idoneidad de la acción de tutela para la protección de los derechos de la población en situación de desplazamiento, puesto que en la vía ordinaria, la demora en el proceso haría aún más grave la situación de los tutelantes.[56]

#### 3.2.1. Resumen de los hechos

Como consta en las pruebas y documentos aportados al expediente, el señor Fabián Castillo Ortiz, en su condición de persona en situación de desplazamiento, se postuló para ser beneficiario de un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada, el 9 de octubre de 2007, ante la Caja de Compensación Familiar - CONFATOLIMA-, en Ibagué, y resultó beneficiario mediante Resolución No. 750 del 8 de junio de 2010.

El subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada se le asignó al tutelante por un valor de \$15.450.000, que fue consignado en la cuenta de ahorros que figura a su nombre. Luego, dicho monto surtió el procedimiento de movilización, “pagado, desde el 19 de agosto de 2011 consignado a la cuenta No. 010991693 de BANCAFE, cuyo titular es 310659 CCA RENTACAFE (Oferente).”

Este subsidio fue aplicado a una vivienda de interés social para lo cual el actor suscribió un contrato de promesa de compraventa de vivienda urbana no sometida a Régimen de Propiedad Horizontal - Vivienda de Interés Prioritaria- Proyecto Villas de Gualará - Tercera Etapa - Desplazados - 2010, suscrito el 20 de septiembre de 2010 con la Gestora Urbana de Ibagué. Se acordó que el valor del inmueble sería \$22.434.449, que se pagarían así: \$15.450.000 con el subsidio de vivienda entregado por FONVIVIENDA, \$4.596.187 correspondientes al subsidio familiar otorgado al hogar beneficiario por el Municipio de Ibagué a través de la Gestora Urbana, representados en el lote de terreno urbanizado, y \$2.388.262 aportados por la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, representados en obras de urbanismo. También las partes acordaron que la fecha de entrega de la casa sería en el mes de noviembre de 2011, siempre y cuando se completara el pago oportunamente.

Mediante Acta -sin número- de Adjudicación de Lotes a Familias Beneficiadas con el Subsidio de Vivienda en Convocatoria de Desplazados, Proyecto Urbanización Villas de Gualará, firmada el 2 de junio de 2011, le fue asignado al peticionario el lote No. 5, supermanzana 8, manzana 3, lote 13 del citado proyecto.

A través de derecho de petición del 28 de septiembre de 2011, el accionante solicitó a la Gestora Urbana de Ibagué, le informara por qué no se habían iniciado las obras de construcción de su vivienda, frente lo cual, la constructora respondió el 20 de octubre del mismo año, que “si bien es cierto que los recursos de subsidios de vivienda ya fueron

desembolsados en la cuenta de la Fiducia, ésta realizó el desembolso el 30 de septiembre de 2011 y a la fecha se está realizando el balance y programación de las obras, por lo cual el contratista no ha iniciado las obras de construcción de viviendas”.

De igual forma, el día 18 de noviembre de 2011, el accionante solicitó el acondicionamiento de la vivienda acorde con las discapacidades que tienen él y su núcleo familiar, pues él y dos de los miembros se movilizan en sillas de ruedas. Por su parte, la constructora el día 24 de noviembre de 2011, respondió que se realizarían los acondicionamientos especiales para la vivienda, y que se enviarían al constructor las especificaciones apropiadas y establecidas para esos casos con el seguimiento respectivo a la construcción del inmueble.

El señor Fabián Castillo Ortiz también solicitó la prórroga de las ayudas humanitarias para población en situación de desplazamiento ante el Departamento de la Prosperidad Social, dado que por su situación de discapacidad no ha conseguido trabajo, ni cuenta con recursos económicos suficientes para el sostenimiento de su familia.

Finalmente, ante el incumplimiento de la construcción y entrega de la vivienda, el 17 de agosto de 2012, presentó acción de tutela para que se amparen sus derechos fundamentales y se le ordene a la constructora la construcción y entrega inmediata de su casa, y además, se le asigne un subsidio de arrendamiento para poder dar un techo digno a su familia hasta tanto se haga efectiva la solución de su vivienda, teniendo en cuenta que es una persona en situación de discapacidad ya que tiene cuadriplejía, y dentro de su núcleo familiar se encuentran cuatro personas más con diferentes discapacidades.

El juez de instancia negó el amparo de los derechos invocados, por no hallar probada la inminencia u ocurrencia de un perjuicio irremediable y considerar que el accionado ejecutó el proyecto de vivienda y adjudicó al actor el lote del inmueble, pero la entrega real y material de la vivienda es una controversia de carácter legal cuya resolución corresponde a la jurisdicción ordinaria.

En sede de revisión, la Sala recibió escrito de la Gestora Urbana de Ibagué, quien a través de su representante legal, aseguró que han realizado los trámites tendientes a la entrega del inmueble del petente, pero que depende de la superación de hechos de fuerza mayor y caso fortuito generados dentro del proceso de las obras de urbanismo, para lo cual ya se han generado los levantamientos topográficos y cuantificación de obra, para iniciar con el

proceso de adecuación de terrazas para nivelación del terreno. Sobre la petición del subsidio de arrendamiento, manifestó que no tiene la capacidad legal ni la competencia para ese tipo de asignaciones, puesto que solo posee la calidad de oferente y su función es la de intermediación y promoción de los subsidios de vivienda concedidos por el gobierno nacional.

Por su parte, mediante oficio del 29 de mayo de 2013, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral, además de confirmar que el peticionario se encuentra inscrito en el Registro Único de Víctimas, señaló que las solicitudes de prórroga de la AHE realizadas por él entre enero y abril del 2013, no fueron aceptadas porque fue beneficiario de un subsidio de vivienda.

### 3.2.2. Examen de la vulneración

Precisa la Sala recordar que, como fue indicado en apartes previos, el derecho a una vivienda digna en el caso de la población en situación de desplazamiento comprende las siguientes obligaciones, entre otras: (i) la garantía de vivienda y alojamiento básico luego de que ocurre el desplazamiento; (ii) la provisión de albergue hasta el momento en que las personas en situación de desplazamiento obtengan otras opciones estables de vivienda digna; (iii) el respeto de todos los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento durante el proceso de adquisición de una solución habitacional que contribuya al restablecimiento económico; (iv) la garantía de que las entidades y autoridades encargadas de aplicar la normativa relacionada con el acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda para la población desplazada, hará una interpretación favorable de las disposiciones y tomará en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional; (v) la adopción de un enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de vivienda; (vi) el aseguramiento de la sostenibilidad de los gastos de la vivienda; y (vii) la protección de la tenencia.[57]

Los hechos relatados demuestran a la luz de las anteriores consideraciones que, a pesar de las actividades que han desplegado las entidades demandadas, el derecho fundamental a la vivienda digna del señor Fabián Castillo Ortiz y de su familia continúa siendo vulnerado, al no poder acceder aún a una solución de vivienda digna. La lesión del derecho se presenta,

por cuanto: (i) la constructora recibió efectivamente el desembolso del subsidio nacional de vivienda correspondiente al accionante; pese a lo anterior, (ii) la constructora, si bien ha urbanizado el lote donde se construyen las viviendas de interés social, no ha demostrado que haya llevado a cabo las adecuaciones del terreno asignado al actor para hacerlo viable para la construcción; (iii) mucho menos ha culminado la construcción de la vivienda, pese a que se había comprometido a entregarla en el mes de noviembre de 2011, y (iv) no ha fijado fecha cierta de entrega de la solución habitacional. Por otra parte, (v) el accionante afirma no tener recursos económicos para sufragar un arriendo mientras se lleva a cabo la entrega del inmueble, lo cual –a juicio de la Sala- se encuentra probado teniendo en cuenta (a) su situación de discapacidad, (b) su carencia de empleo, y (c) la negación de la prórroga de la AHE, confirmada por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral. Cabe además anotar que estas circunstancias no fueron controvertidas por la parte demandada.

En efecto, la constructora admite que los subsidios de vivienda ya fueron desembolsados desde el 30 de septiembre de 2011 y que hasta ahora se están realizando los levantamientos topográficos para iniciar el proceso de nivelación del terreno, pese a que la fecha de entrega se había acordado para noviembre de 2011. Es decir, a la fecha no han podido realizar una programación de las obras y mucho menos fijar una fecha de entrega.

En relación con este hecho, la Sala considera que el tiempo que ha transcurrido desde el desembolso del subsidio de vivienda al constructor y la expedición de la presente sentencia, ha sido más que suficiente para que la constructora, en calidad de garante de la protección del derecho fundamental a la vivienda digna del peticionario y su núcleo familiar, efectuara la entrega de la vivienda; su incumplimiento, sumada a la omisión de control de la autoridad municipal, ha generado un detrimento socioeconómico que implica para el accionante y su familia, la carencia de un hogar estable en condiciones dignas.

De otro lado, resulta inaceptable que en un caso tan grave como el materia de examen, en el que el núcleo familiar está compuesto por menores de 18 años y varias personas en situación de discapacidad, por la sola asignación del subsidio de vivienda, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral niegue la prórroga de la AHE, sin verificar si la familia beneficiaria efectivamente ha accedido a una solución de vivienda definitiva.

Con fundamento en los hechos relatados, esta Sala de Revisión revocará el fallo de instancia y, en su lugar, protegerá el derecho fundamental a la vivienda digna del peticionario y su núcleo familiar. En consecuencia, ordenará a la Gestora Urbana de Ibagué que en el término improrrogable 6 meses contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, entregue efectiva y realmente la casa al señor Fabián Castillo Ortiz y a su familia con todas las adecuaciones solicitadas atendiendo a la situación de discapacidad que él y otros miembros de su núcleo familiar presentan, así como con condiciones de habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos.

De igual forma, ordenará a la Gestora Urbana de Ibagué que pague al accionante y a su familia, un subsidio mensual de arrendamiento para garantizarle a él y a su familia una solución temporal de vivienda digna hasta que se haga la entrega definitiva de la vivienda.

Por último, la Sala ordenará compulsar copias del expediente a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, examinen las razones del incumplimiento en la entrega de las viviendas del proyecto Villas de Gualara de Ibagué.

### 3.3. EXPEDIENTE T- T-3.786.150

#### 3.3.1. Resumen de los hechos

De las pruebas aportadas al expediente se observa que, el accionante se postuló para ser beneficiario del subsidio nacional de vivienda el 9 de octubre de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar -COFREM VILLAVICENCIO, y resultó beneficiario mediante Resolución No. 600 del 16 de diciembre de 2008. Le fue asignado un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada por un monto de \$11.537.500 y luego se le autorizó un adicional por \$3.369.500, valores que fueron consignados en la cuenta de ahorros que figura a nombre del peticionario, y luego surtieron el procedimiento de movilización, el cual se realizó según el informe presentado por FONVIVIENDA, el 20 y 24 de octubre de 2012, respectivamente; los dineros entonces fueron consignados en la cuenta No. 7192094474 del Banco Colpatria, cuyo titular es el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta (Oferente).

El Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta suscribió el 3 de noviembre de 2009, con la Corporación Para el Avance Social y Ambiental de América - CASA-, un convenio de asociación para el desarrollo y adquisición de vivienda de interés social prioritario, mediante aportes de subsidios para familias desplazadas y/o vulnerables en la zona urbana del municipio de Villavicencio. Según el convenio, los aportes del subsidio estarían encaminados a la construcción de viviendas en el lugar denominado "Pinares de Oriente" y cobijaría 617 familias desplazadas.

El accionante se postuló al plan de vivienda de la Gobernación del Meta y fue elegido como beneficiario, por lo cual suscribió el día 16 de julio de 2011, un contrato de compraventa con la Corporación CASA. En dicho contrato se fijó la entrega del inmueble en noviembre de 2011; posteriormente se suscribió una prórroga y se pospuso la entrega para el 30 de junio de 2012.

Ante el incumplimiento en la entrega de la vivienda, el 18 de septiembre de 2012, el accionante solicitó el amparo de su derecho fundamental a la vivienda y que se ordene a la Corporación CASA la entrega inmediata del inmueble. Además, solicitó que se le asignara un subsidio de arrendamiento para poder dar un techo digno a su familia hasta tanto se efectúa la entrega física del inmueble.

El Fondo de Vivienda de Interés Social del departamento del Meta y la Corporación CASA aseguran que no ha sido posible la entrega de la vivienda porque la Nación no ha hecho el desembolso de los aportes respectivos, de tal manera que ha sido indispensable prorrogar el contrato.

En particular, la Corporación CASA alega que aún faltan subsidios de la Nación por cobrar, para los cuales el Ministerio emitió nueva Resolución No. 0058 de enero de 2013, con nueva vigencia hasta el 31 de mayo de 2013, por lo que se requiere que el Fondo de Vivienda de Interés Social del departamento del Meta, actualice la vigencia del aval bancario, gestión en la que está en mora la Gobernación del Meta. Agrega que a la fecha se mantiene el bloqueo de los giros a pesar del compromiso efectuado con las familias beneficiarias el pasado 17 de marzo de 2013, día en que se llevó a cabo el sorteo de las viviendas con el objeto de adelantar las gestiones tendientes a escriturar los lotes del predio "Pinares de Oriente". Por último, asevera que la urbanización se encuentra en ejecución, con un avance

del 84.55% en obras de urbanismo y del 50.16% en ejecución de viviendas, para un total de avance del 67.17% según el último informe de interventoría.

Los jueces de instancia negaron el amparo por estimar que el actor debe acudir a la jurisdicción ordinaria y no acredita la inminencia de un perjuicio irremediable.

### 3.3.2. Examen de la vulneración

No comparte la Sala las decisiones de instancia, puesto que en el expediente se observa que efectivamente el derecho a la vivienda digna del tutelante y su núcleo familiar ha sido vulnerado por el Fondo de Vivienda de Interés Social del departamento del Meta y la Corporación CASA, como a continuación se explica:

La Sala puede observar que el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta, mediante oficio del 18 de mayo de 2012, solicitó a FONVIVIENDA el aval bancario para el desembolso de los subsidios otorgados, entre otros, a los beneficiarios mediante Resolución No. 600 del 16 de diciembre de 2008, entre éstos el accionante. Los desembolsos se hicieron efectivos el 20 y 24 de octubre de 2012 a dicho Fondo.

Además, el convenio para la construcción de las viviendas tuvo como fecha inicial de la construcción el 25 de febrero de 2010 con una vigencia de 12 meses, habiéndose realizado tres prorrogas: la primera, el 16 de febrero de 2011 por 9 meses; la segunda, el 22 de noviembre de 2011 por 9 meses; y la tercera, el 24 de agosto de 2012 por 10 meses, cuya fecha de terminación sería el 30 de junio de 2013. En otras palabras, ya se ha prorrogado varias veces la fecha de entrega y la última -el 30 de junio de 2012- fue incumplida.

Estos hechos demuestran que no es cierto que la Nación no haya desembolsado a las entidades referidas en subsidio de vivienda del que es beneficiario el demandante, ese desembolso ya fue realizado y las posibles demoras en el pago son atribuibles al Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta, quien dilató la solicitud respectiva.

De otro lado, la Sala no encuentra justificación para el incumplimiento reiterado en la entrega del inmueble, no encuentra admisible que aún no se haya fijado una fecha de entrega cierta.

Es preciso recordar que el accionante se dedicaba a la agricultura antes de estar en

condición de desplazamiento, afirma ser una persona analfabeta, razón por la cual tuvo que colocar su huella en los documentos que le presentaron presumiendo la buena fe de las autoridades. En este caso, el Fondo de Vivienda de Interés Social del Meta debió brindarle una mejor asesoría para el trámite de la adquisición de su vivienda, pues al no contar con conocimiento sobre el procedimiento y trámite relacionado con los convenios referidos, se le ha causado un perjuicio, ante la evidente situación de inestabilidad que le obliga cambiar a su familia de un lugar a otro.

Adicionalmente, el demandante alega no contar con recursos para sufragar un alojamiento temporal, lo que lo ha obligado a él y su familia a estar en constante peregrinaje. La falta de recursos del peticionario para el efecto no fue desvirtuada por las entidades accionadas.

En estas circunstancias, considera la Sala que al señor Teófilo Cuellar Reyes se le está vulnerando su derecho a la vivienda digna. En efecto, la Sala considera que el tiempo que ha transcurrido desde el desembolso del subsidio de vivienda al constructor hasta la expedición de la presente sentencia, ha sido más que suficiente para que se efectuara la entrega de la vivienda a los beneficiarios de ella, y su incumplimiento ha generado un detrimento socioeconómico que implica para el accionante y su familia, la carencia de un hogar estable en condiciones dignas.

Por tanto, se revocarán las decisiones de instancia y, en su lugar, se concederá el amparo y ordenará al Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y a la Corporación CASA, que en el término improrrogable 6 meses contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, entregue efectiva y realmente la casa al tutelante y a su familia en condiciones de habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos.

La Sala también ordenará a las referidas entidades que paguen al accionante y a su familia, un subsidio mensual de arrendamiento para buscar una solución temporal de vivienda adecuada, hasta que se lleve a cabo la entrega efectiva del inmueble materia de controversia.

Por último, como en el caso anterior, la Sala la Sala ordenará compulsar copias del expediente a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, examinen las razones del incumplimiento en la

entrega de las viviendas del proyecto Pinales del Oriente Ciudad Porfía.

#### 3.4. EXPEDIENTE T-3.790.269

##### 3.4.1. Resumen de los hechos

De las pruebas y documentos aportados al expediente, se tiene que la accionante se postuló para el subsidio nacional de vivienda el 9 de octubre de 2007 ante la Caja de Compensación Familiar de Antioquia - COMFAMA-, y resultó beneficiaria mediante Resolución No. 901 del 17 de diciembre de 2009, asignándole un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada por un monto de \$14.907.000,

La tutelante adquirió por compraventa un bien inmueble ubicado en el municipio de Urrao, Antioquia, el día 15 de marzo de 2010. El contrato fue suscrito ante la Notaría Única de Urrao, entre el peticionario y el vendedor Uriel Fernández Cañola, es decir, la venta se efectuó dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA, para cumplir los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2109 de 2009 para el desembolso efectivo del subsidio.

FONVIVIENDA le informó a la peticionaria que el subsidio había perdido vigencia el 30 de junio de 2011, debido a que no realizó el proceso de registro de las escrituras ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos y Privados dentro del tiempo estipulado para ello, es decir, dentro de los seis meses siguientes a la notificación.

La señora Marta Cecilia Morales Holguín instauró acción de tutela contra el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, por considerar que se le estaban violando sus derechos fundamentales al debido proceso, a la dignidad humana, a la igualdad, a la vida y a una vivienda digna, por cuanto no se le había realizado el desembolso del subsidio de vivienda, del cual fue beneficiaria junto con su familia.

Los jueces de instancia no concedieron el amparo solicitado, al considerar que FONVIVIENDA no ha incumplido con el pago del subsidio, sino que se presentó una situación administrativa y presupuestal que ocasionó fondos insuficientes para pagarlo por tratarse de una vigencia expirada, lo que implicaba un retraso en el mismo.

##### 3.4.2. Existencia de un hecho superado

Dentro de las pruebas aportadas en el trámite de revisión, la Sala pudo constatar que según documento aportado por FONVIVIENDA el día 24 de mayo de 2013, el valor del subsidio fue consignado en la cuenta de ahorros que figura a nombre de la beneficiaria y luego, dicho monto surtió el procedimiento de movilización, desde el 28 de febrero de 2013, mediante consignación a la cuenta No. 93080(...) de BBVA a favor del vendedor.

Este Despacho a través de comunicación vía telefónica del 24 de junio de 2013, con la señora Marta Cecilia Morales Holguín, pudo además constatar la veracidad de la información presentada por FONVIVIENDA, pues ésta informó que efectivamente esa entidad le consignó el subsidio de vivienda desde el 28 de febrero de 2013, y fue realizada la movilización a la cuenta de quien le vendió la vivienda.

La Corte ha reiterado que el propósito de la acción de tutela es la protección inmediata y actual de los derechos fundamentales cuando éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos consagrados en la ley. Igualmente, ha señalado que en los casos en que la supuesta vulneración de esos derechos desaparezca o se supere, la acción constitucional pierde su razón de ser, por lo que resultaría inocua cualquier decisión que se profiera.

En el presente caso, observa la Sala que la situación de la accionante, la cual vulneraba sus derechos fundamentales a la vivienda digna, fue superada, toda vez que como se dejó claro, FONVIVIENDA consignó el subsidio de vivienda al vendedor de la vivienda. Por esta razón, la Sala revocará los fallos de instancia y en su lugar declarará el hecho superado por carencia actual de objeto.

#### 4. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO: En el expediente T-3.782.676, REVOCAR el fallo proferido por el Juzgado Primero Civil Municipal de Ibagué del 10 de octubre de 2012. En su lugar CONCEDER la protección

del derecho fundamental a la vivienda digna del señor Fabián Castillo Ortiz y su núcleo familiar, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDENAR a la Gestora Urbana de Ibagué que en el término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, entregue efectiva y realmente la casa al señor Fabián Castillo Ortiz y a su familia con todas las adecuaciones solicitadas atendiendo a la situación de discapacidad que él y otros miembros de su núcleo familiar presentan, así como con condiciones de habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos.

TERCERO: ORDENAR a la Gestora Urbana de Ibagué, que pague al accionante y a su familia, un subsidio mensual de arrendamiento el cual deberá consistir en un SML vigente, para garantizarle a él y a su familia una solución temporal de vivienda digna hasta que se haga la entrega definitiva de la vivienda.

CUARTO: COMPULSAR copias del expediente a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, examinen las razones del incumplimiento en la entrega de las viviendas del proyecto Villas de Gualara de Ibagué.

QUINTO: En el expediente T-3.786.150, REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Administrativo del Meta del 23 de octubre de 2012. En su lugar CONCEDER la protección del derecho fundamental a la vivienda digna al señor Teófilo Cuellar Reyes y a su familia por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEXTO: ORDENAR al Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y a la Corporación CASA, que en el término improrrogable de seis (6) meses contados a partir de la fecha de notificación de la presente decisión, entregue efectiva y realmente la casa al señor Teófilo Cuellar Reyes y a su familia en condiciones de habitabilidad plena, lo que incluye la conexión efectiva a servicios públicos domiciliarios básicos.

SÉPTIMO: ORDENAR al Fondo de Vivienda de Interés Social del Departamento del Meta y a la Corporación CASA, que paguen al accionante y a su familia, un subsidio mensual de arrendamiento el cual deberá consistir en un SML vigente, para buscar una solución temporal de vivienda adecuada, hasta que se lleve a cabo la entrega efectiva del inmueble

materia de controversia.

OCTAVO: COMPULSAR copias del expediente a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, examinen las razones del incumplimiento en la entrega de las viviendas del proyecto Pinales del Oriente Ciudad Porfía.

NOVENO: En el expediente T-3.790.269, REVOCAR el fallo proferido por el Tribunal Superior de Antioquia del 15 de enero de 2013. En su lugar DECLARAR el HECHO SUPERADO por carencia actual de objeto dentro de la acción de tutela impetrada por la señora Martha Cecilia Holguín, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

DÉCIMO: COMUNICAR el presente fallo a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo para que realicen el acompañamiento respectivo conforme a los ordinales anteriores y hagan un seguimiento del cumplimiento de esta providencia.

DÉCIMO PRIMERO.: Por secretaría general librar las comunicaciones de que trata el Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, cúmplase, publíquese e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional,

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] 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.

[2] Sentencia T-349 de 2012 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[3] Sentencia T-907 de 2010 MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

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

[5] 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”.

[6] 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. Ver reiteración en sentencia T-349 de 2012 MP. Jorge Pretelt Chaljub.

[7] 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.

[8] MP. Jorge Pretelt Chaljub.

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

[10] Sentencia T-1115 de 2008 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[11] Sentencia T-742 de 2009 MP. Luís Ernesto Vargas Silva.

[12] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[13] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[14] Sentencia T-025 de 2004. M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[15] Ibídem.

[16] Ibídem.

[17] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[18] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[19] Sentencia T-025 de 2004 MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

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

[21] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[22] M.P: Marco Gerardo Monroy Cabra.

[23] Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[24] Ibíd.

[25] Ibíd.

[26] Artículo 1 del Decreto 555 de 2003.

[27] “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”.

[28] “Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada”.

[29] “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”.

[30] “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”.

[31] “(...) 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”.

[32] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[33] T-585/06.

[34] 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).

[35] T-025/04.

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

[37] T-177/10.

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

[39] Ver la sentencia T-025/04.

[40] Sentencia T-919 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

[41] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[42] “ 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.”

[43] “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.”

[44] “Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.”

[45] “Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las

autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.”

[46] “Sentencia T-215 de 2002, MP: Jaime Córdoba Triviño.”

[47] MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[48] Sentencia T-742 de 2009 MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[50] Sentencia T-308 del 11 de abril de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil

[51] Ver sentencias T-608 de 1 de agosto de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda y T-552 de 18 de julio de 2002, M.P. Dr. Manuel José Cepeda.

[52] M.P. Dr. Rodrigo Escobar Gil, 14 de febrero de 2006.

[53] Sentencia SU-540/07 M.P. Álvaro Tafur Galvis.

[54] Sentencia T-060 de 2007

[55] La Corte ha señalado que en aquellos casos en los que se determine que la decisión del juez de instancia fue errada “debe procederse a revocar la providencia materia de revisión, aunque se declare la carencia actual de objeto, porque no es viable confirmar un fallo contrario al ordenamiento superior”

[56] Ver Sentencia T-919 de 2009 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[57] Ver al respecto las sentencias T-088 de 2011 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-919-2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.