

Sentencia T-729/13

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

La doctrina constitucional se ha referido a la procedibilidad de la tutela cuando quien reclama la protección de sus derechos es una persona que, por sus condiciones de vulnerabilidad, se considera sujeto de especial protección constitucional, como los menores de edad, los adultos mayores, las madres cabeza de familia y las personas desplazadas por la violencia. Respecto de estos últimos la acción de tutela ha sido el mecanismo judicial idóneo y eficaz para la defensa de sus intereses constitucionales, precisamente por el hecho de que han sido víctimas de violaciones constantes y sistemáticas de sus derechos fundamentales. Debido a que han sufrido directamente el flagelo del conflicto armado, y han padecido la violación de sus derechos fundamentales a niveles de escala y de manera continua, la respuesta del Estado Social de Derecho, y específicamente de la administración de justicia, debe estar dirigida a ofrecerles pronta respuesta en la “protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.”

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

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Esfuerzos legislativos, administrativos y judiciales en la construcción de la política pública

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración cuando se suspenden las políticas creadas, concretamente cuando hay un retraso en la entrega de los subsidios

La Corte observa que existe una política pública concreta dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda familiar para las personas en situación de desplazamiento, la cual se basa principalmente en subsidios habitacionales. La ejecución de esa política, sin embargo, ha tenido dificultades por la alta demanda de auxilios, que de manera notoria

supera la capacidad presupuestaria del Estado. Por ejemplo hay personas que participaron en la convocatoria de Fonvivienda de 2007, luego los declararon en estado de calificados (que cumplen los requisitos para obtener el subsidio), y hasta la fecha, seis (6) años después, no se le ha asignado efectivamente el auxilio. Cuando la Corte Constitucional examinó este tipo de casos, concluyó que el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes se había vulnerado porque ni siquiera sabían de una fecha cierta y razonable de entrega del subsidio, y eso les trasladaba una carga insoportable a la luz de la Constitución. Para enervar la violación de los derechos fundamentales, la Corte ha proferido diferentes tipos de órdenes, entre las que se encuentran la entrega inmediata del subsidio para el peticionario (alterándose los turnos normales de asignación), o el informe de una fecha cierta y razonable de asignación del mismo.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por Fonvivienda en demora para desembolso del subsidio de vivienda, convirtiéndose en una barrera administrativa que le impidió al accionante la materialización del derecho

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Ordenes para crear un plan de información cierta y razonable para los beneficiarios de subsidios de vivienda

Referencia: Expediente T-3941883

Acción de tutela presentada por José Rogelio Gonzáles Cárdenas contra la Alcaldía de Villavicencio, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (Cofrem), y -vinculado - el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

Magistrada Ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de octubre de dos mil trece (2013).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido, en única instancia, por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio el diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013), dentro de la acción de tutela promovida por José Rogelio Gonzáles Cárdenas contra la Alcaldía de Villavicencio, la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (Cofrem) y - vinculado - el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).[1]

I. ANTECEDENTES

José Rogelio Gonzáles Cárdenas presentó acción de tutela contra la Alcaldía de Villavicencio y Cofrem al considerar vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna, pues no le han desembolsado el dinero de un subsidio de vivienda familiar para el cual había sido calificado como beneficiario desde el año dos mil nueve (2009) en su calidad de desplazado. La entidad encargada de entregar dicho subsidio sostiene que si bien puede decirse que el accionante es beneficiario del subsidio, aún no se le puede pagar porque no hay suficientes recursos financieros.

1. Hechos

1.1. El señor José Rogelio Gonzáles Cárdenas y su núcleo familiar, compuesto por su cónyuge y dos hijos menores de edad adolescentes,[2] son personas desplazadas por la violencia del municipio de Mapiripán, Meta.[3]

1.2. En virtud de su condición de desplazado, el accionante se presentó en el año dos mil siete (2007) a una convocatoria de Fonvivienda para la adjudicación de subsidio de vivienda familiar,[4] por un valor de quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$15.450.000).[5] Dicha entidad, mediante Resolución No. 903 del 17 de diciembre de 2009, determinó que el estado del accionante era de “calificado” dentro del proceso de asignación del auxilio. Esto significa que cumplió con todos los requisitos establecidos por la convocatoria para acceder al subsidio, y debía esperar los términos del Decreto 170 de 2008[6] para la entrega definitiva del mismo.[7]

1.3. El peticionario indica que han transcurrido cuatro (4) años desde que fue declarado beneficiario del subsidio de vivienda hasta la presentación de la tutela, y hoy es el momento

en que no le han desembolsado ningún dinero. Durante ese lapso se ha acercado a la caja de compensación encargada de tramitar su auxilio de vivienda (Cofrem) para averiguar por la entrega del mismo, pero en dicha entidad le han informado que ellos no tienen la obligación de pagarlo y que debía pedir ayuda en la Alcaldía Municipal de Villavicencio.

1.4. Señala el accionante que la ausencia del auxilio en cuestión pone en riesgo el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna, pues su actividad comercial como vendedor de patilla no le provee recursos suficientes para hacerse propietario de algún inmueble, y además está viviendo en un “sector muy peligroso” a orillas del río Guatiquía. Explica que debido a estas circunstancias su núcleo familiar está desintegrado, por cuanto su esposa e hijos menores de edad no están en condiciones de convivir con él en un lugar con altos índices de violencia. En la actualidad su hija vive con una tía y su hijo vive con su madre en el municipio de Puerto Gaitán, Meta.

1.5. En virtud de lo anterior el accionante interpuso la acción de tutela que ahora es objeto de revisión. Allí solicitó la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna y, como medida inmediata de protección, pidió al juez constitucional que ordenara a la entidad correspondiente el desembolso del subsidio de vivienda familiar que le fue otorgado por Fonvivienda.

2. Vinculación de otras entidades al proceso de tutela

Mediante auto del dieciséis (16) de abril de dos mil trece (2013), el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio vinculó al trámite de tutela a la Unidad de Atención y Orientación a la Población Desplazada de Villavicencio (UAO) y a Fonvivienda, para que se pronunciaran sobre los hechos y pretensiones de la demanda.

3. Respuesta de las entidades demandadas

Respuesta de la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (Cofrem)

3.1. La Caja de Compensación Familiar Regional del Meta, a través de su representante judicial, solicitó se negara la acción de tutela, pues las Cajas de Compensación Familiar son tan sólo intermediarios en los procesos de asignación de subsidios de vivienda, pero no les corresponde seleccionar a los beneficiarios de tales subsidios ni otorgar dineros. De otra

parte, sobre el subsidio de vivienda del señor José Rogelio Gonzáles Cárdenas señaló que:

“[c]onsultado el caso en concreto del accionante, a través de la página web de la CAVIS, el estado que arroja en lo referente a la postulación del hogar del señor JOSE ROGELIO GONZALES, identificado con la cédula de ciudadanía No. 17.415.431, es el siguiente: “Calificado”, es decir que el hogar postulante cumple con todos los requisitos para beneficiarse del subsidio de vivienda familiar, pero que actualmente no existen recursos económicos por parte del Estado representado en cabeza del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – FONOVIENDA, a efectos de que sea girado el valor de \$15.450.000, razón por la cual en el mismo pantallazo se puede observar que en la casilla “Valor de subsidio asignado” se encuentra en ceros (\$0). Dicho estado de calificados, lo podemos verificar en la Resolución No. 903 del de 2009 (sic), expedida por la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA. El estado de calificado es otorgado por FONVIVIENDA, teniendo en cuenta que la accionante cumplió con el lleno de los requisitos establecidos por la normatividad vigente para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada, subsidios que irán siendo asignados en los términos del artículo 1 del Decreto 170 de 2008”. [8]

Respuesta de la Alcaldía de Villavicencio

3.2. El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía de Villavicencio se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Explicó que el accionante no había elevado petición alguna para obtener la inclusión en un programa de vivienda ofrecido por el Municipio, por lo que dicha entidad territorial no vulneró los derechos fundamentales del señor Gonzáles Cárdenas.

Respuesta de la Unidad de Atención y Orientación a la Población Víctima del Desplazamiento Forzado (UAO)

3.3. La UAO de Villavicencio, a través de su Coordinadora, solicitó se negaran las pretensiones de la tutela ya que no era competencia de dicha entidad solucionar los requerimientos del peticionario.

El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)

3.4. Fonvivienda se opuso a las pretensiones del accionante y solicitó que se negara el amparo de sus derechos fundamentales. En primer lugar, explicó que “(...) el fenómeno del desplazamiento ha crecido desproporcionadamente, generando que la demanda de subsidios supere la capacidad presupuestal del Estado (...)”,[9] por lo que es necesario asignar los subsidios de manera secuencial de conformidad con las calificaciones de necesidades de cada hogar. Señaló entonces que para el caso del accionante no había alguna circunstancia de vulnerabilidad calificada que hiciera procedente la alteración del orden de entregas de los subsidios, y que en virtud del derecho a la igualdad de los demás beneficiarios debían respetarse los turnos establecidos.

En segundo lugar, indicó que era imposible informar una fecha cierta de entrega del subsidio familiar de vivienda al accionante, por cuanto vienen “(...) cambiando las políticas de vivienda que le permita a los hogares en situación de desplazamiento recibir el subsidio familiar al que se postularon (...)”. [10] Además, afirmó que la entidad no está obligada a señalar una fecha cierta de entrega del subsidio porque tal actuar no está regulado legalmente en la Ley 1537 de 2012, [11] y en estricto cumplimiento del principio de legalidad no le corresponde responder por tales cuestionamientos. Por ello, advirtió que el actor debe estar “atento a la selección que se haga de los hogares desplazados por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”. [12]

4. Decisión que se revisa

El Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio resolvió negar la acción de tutela presentada por el señor José Rogelio Gonzáles Cárdenas, mediante fallo del diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013). El Juez de instancia consideró que el accionante no había realizado las diligencias tendientes a solicitar una vivienda, “sino que se ha limitado a esperar muchos años a que se le entregue una vivienda solo por el hecho de haber sido beneficiario de un subsidio que como bien se establece no ha sido girado por el Gobierno Nacional”. [13]

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Sala es competente para revisar el fallo de tutela de conformidad con lo dispuesto en los

artículos 86 y 241, numeral 9º de la Constitución, y 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del caso y problema jurídico

2.1. José Rogelio González Cárdenas considera que las entidades demandadas vulneraron su derecho a la vivienda digna y desconocieron su calidad de sujeto de especial protección constitucional como desplazado, al no desembolsarle efectivamente un subsidio de vivienda familiar a pesar de que hace cuatro (4) años fue calificado como beneficiario del mismo, precisamente por haber cumplido plenamente los requisitos de la convocatoria. Señala que la ausencia del auxilio económico no sólo pone en riesgo su derecho a la vivienda digna, porque actualmente vive en un “sector muy peligroso” a orillas de un río, sino que especialmente afecta la cohesión de su núcleo familiar, en tanto su esposa e hijos menores de edad no están en condiciones de convivir con él en un lugar con altos índices de violencia. En este contexto, solicita el amparo del derecho a la vivienda digna y el desembolso inmediato del auxilio en cuestión.

Por su parte, Fonvivienda explica que no puede entregarle inmediatamente el subsidio al accionante porque la demanda de auxilios para la población desplazada supera la capacidad presupuestal del Estado, y por esta razón el actor debe someterse al sistema de entrega secuencial que se ha implementado. Adicionalmente, advierte que no puede informarle al accionante una fecha cierta de entrega del subsidio, pues eso depende de las partidas presupuestales que se asignan a la entidad y del cumplimiento de las funciones establecidas en la Ley 1537 de 2012.

2.2. En este contexto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional debe estudiar el siguiente problema jurídico: ¿una entidad encargada de asignar y desembolsar un subsidio de vivienda vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna de una persona desplazada, que ha sido calificada como apta para la asignación de un auxilio económico, sin que cuatro (4) años después de su desplazamiento forzado y el de su familia, no se haya desembolsado efectivamente tal subsidio, ni informado una fecha cierta y razonable del desembolso, a pesar de que por falta de un lugar en condiciones mínimas de dignidad, el actor habita en un “sector muy peligroso” y su núcleo familiar está desintegrado?

2.3. Para resolver el problema jurídico planteado la Sala de Revisión utilizará la siguiente metodología: (i) comenzará estudiando la procedencia de la acción de tutela presentada por

José Rogelio González Cárdenas para buscar la protección de su derecho a la vivienda digna; de resultar procedente la acción, (ii) resolverá el caso concreto de conformidad con la jurisprudencia de esta Corporación sobre el derecho a la vivienda digna de las personas desplazadas; y finalmente, de hallar una violación a los derechos fundamentales, (iii) emitirá órdenes tendientes a subsanarla.

3. La acción de tutela presentada por José Rogelio González Cárdenas es procedente para evaluar la vulneración de su derecho fundamental a la vivienda digna

3.1. La acción de tutela procede cuando (i) no existan otros medios de defensa judiciales para la protección del derecho fundamental amenazado o desconocido; cuando (ii) existiendo esos mecanismos no sean eficaces o idóneos para salvaguardar los derechos fundamentales en el marco del caso concreto, evento en que la tutela desplaza el medio ordinario de defensa; o cuando (iii) sea imprescindible la intervención del juez constitucional para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable (art. 86, C.P.), hipótesis en la cual el amparo opera en principio como mecanismo transitorio de protección.

3.2. La doctrina constitucional se ha referido a la procedibilidad de la tutela cuando quien reclama la protección de sus derechos es una persona que, por sus condiciones de vulnerabilidad, se considera sujeto de especial protección constitucional, como los menores de edad, los adultos mayores, las madres cabeza de familia y las personas desplazadas por la violencia. Respecto de estos últimos la acción de tutela ha sido el mecanismo judicial idóneo y eficaz para la defensa de sus intereses constitucionales, precisamente por el hecho de que han sido víctimas de violaciones constantes y sistemáticas de sus derechos fundamentales.[14] Debido a que han sufrido directamente el flagelo del conflicto armado, y han padecido la violación de sus derechos fundamentales a niveles de escala y de manera continua, la respuesta del Estado Social de Derecho, y específicamente de la administración de justicia, debe estar dirigida a ofrecerles pronta respuesta en la “protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales.” (art. 86, CP).

3.3. Por ejemplo en la sentencia T-349 de 2013,[15] la Sala Novena de Revisión señaló que una acción de tutela presentada por una persona desplazada por la violencia era procedente para reclamar la defensa de su derecho fundamental a la vivienda digna, en concreto para reclamar el pago de un subsidio habitacional, pues “(...) quien la invoca

tiene la condición de sujeto de especial protección constitucional reforzada, de un lado, por ser víctima de desplazamiento forzado debidamente registrado que la ubica como persona vulnerable, y del otro, por ser madre cabeza de familia de un menor de edad y por tener a su cargo a una persona de la tercera edad. Tal condición habilita la tutela como un mecanismo idóneo y eficaz para procurar la defensa de los derechos fundamentales invocados, en especial el atinente al derecho a la vivienda digna de su núcleo familiar. Y es que el grado de vulnerabilidad en que se encuentra la actora, impone al juez constitucional el deber de analizar su pedimento para garantizar la defensa judicial inmediata de los derechos que le asisten”.[16]

3.4. Pues bien, dadas las circunstancias del caso objeto de estudio, tiene que decirse que la tutela presentada por José Rogelio González Cárdenas es procedente para reclamar la protección de su derecho a la vivienda digna, por cuanto se buscan salvaguardar intereses constitucionales de personas protegidas especialmente por la Constitución. El accionante y su familia son víctimas del desplazamiento forzado del Municipio de Mapiripán, Meta, y a raíz de eso han padecido una vulneración masiva de sus derechos fundamentales que necesita una respuesta inmediata de las autoridades.[17] Pero además, dos adolescentes menores de edad hacen parte del núcleo familiar del accionante, y requieren del apoyo firme y decidido del Estado Social de Derecho para superar las dificultades que conlleva no tener plenamente garantizados sus derechos fundamentales. En este caso la defensa del derecho a la vivienda digna debe procurarse mediante la acción de tutela, por cuanto dadas estas condiciones es el mecanismo judicial más idóneo y eficaz. La vulnerabilidad descrita impone a las autoridades competentes atender sus necesidades con especial diligencia, y en el contexto de la jurisdicción constitucional, obliga a los jueces a flexibilizar el análisis de procedibilidad y propender por una defensa inmediata de los derechos fundamentales de aquellos.

3.5. De otra parte, en este caso no puede decirse que la acción de tutela es improcedente porque se reclama la protección de un derecho social, económico y cultural. Debe tenerse presente que el derecho a la vivienda digna también adquiere carácter fundamental, entre otros, cuando se trata de la población víctima del desplazamiento forzado.[18] Primero, porque ellos “(...) 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”.[19]

y de esta forma la garantía del derecho a la vivienda digna no sólo se constituye en un medio para mitigar la pérdida de sus hogares, sino también en el primer sustento para satisfacer sus necesidades más básicas y así darle comienzo a otro proyecto de vida. Segundo, porque existe una relación intrínseca entre el derecho a la vivienda y la dignidad humana, pues un lugar de habitación adecuado le permite a los individuos sobrellevar una existencia digna y desarrollar así otros derechos fundamentales constitucionales.[20] Y tercero, porque diferentes obligaciones que se derivan del derecho a la vivienda digna de la población desplazada han recibido concreción política, y por esta razón dichas personas tienen un derecho subjetivo a reclamar del Estado el cumplimiento efectivo de tales programas, teniendo en cuenta las restricciones presupuestales y las necesidades de trato preferencial y prioritario para los vulnerables dentro de los vulnerables.[21]

Por lo anterior, esta Corporación ha señalado que unas de las obligaciones del Estado frente a la población desplazada son las siguientes:

“(…) (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones -de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta - personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”. [22]

3.6. Hay que tener presente, además, que la doctrina constitucional más reciente ha calificado de ‘artificiosa’ [23] la exigencia de conexidad respecto de derechos fundamentales como presupuesto para amparar por vía de tutela un derecho que tiene facetas prestacionales, como el derecho a la vivienda digna. Y es que todos los derechos, unos más que otros, contienen una connotación prestacional evidente, y restarle el carácter de derechos fundamentales a los derechos sociales no armoniza con las exigencias

derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos que hacen parte del bloque de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial, que hoy resulta en desuso así sea explicable desde una perspectiva histórica.[24]

Se ha dicho entonces que el argumento según el cual los derechos de contenido prestacional no son derechos fundamentales, apunta más a plasmar la forma cómo dichos derechos pueden hacerse efectivos en la práctica, que a desconocer la necesaria protección que merecen los mismos, en cuanto derechos constitucionalmente consagrados. Este aspecto se deriva incuestionable una vez se establece su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana. Sobre el particular, en la sentencia T-760 de 2008[25] la Corte precisó:

“[l]a jurisprudencia constitucional considera entonces, que la condición de ‘prestacional’ no se predica de la categoría ‘derecho’, sino de la ‘faceta de un derecho’.[26] Es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, como se dijo, todo derecho tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales.

Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico),[27] o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida -art. 50, CP-). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho. Tanto la decisión democrática acerca del grado de protección que se brindará a un derecho fundamental en sus facetas prestacionales, como la adopción e implementación de las formas específicas de garantizar su efectivo respeto, protección y cumplimiento, suponen que el cumplimiento de este tipo de obligaciones se logre progresivamente. En tal sentido, el cumplimiento de este tipo de obligaciones no se satisface con la simple

actuación estatal, ésta debe ser ajustada a la Constitución, por lo que debe estar encaminada a garantizar el goce efectivo de los derechos.”.

3.7. Bajo este contexto debe entenderse que el solo hecho de reclamar mediante tutela la protección de un derecho social, como el derecho a la vivienda digna, no torna improcedente la acción. Mucho menos cuando quien alega su violación es una persona víctima del desplazamiento forzado, que por su vulnerabilidad es un sujeto de especial protección constitucional. La jurisprudencia de esta Corte ha sido clara en señalar que las facetas prestacionales del derecho a la vivienda no impiden su entendimiento como derecho fundamental, pues dicha faceta solo informa la manera como puede protegerse el derecho en democracia, pero no define su naturaleza. Y la estrecha relación que comporta la vivienda con la dignidad humana, en tanto presupuesto de realización de un proyecto de vida basado en necesidades básicas satisfechas, explica la naturaleza fundamental de ese postulado, además de que refuerza la idea de protección para las personas víctimas del desplazamiento forzado.

3.8. En conclusión, la Sala Primera de Revisión piensa que la acción de tutela presentada por José Rogelio González Cárdenas es procedente. Primero, porque el accionante y su núcleo familiar son sujetos de especial protección constitucional en tanto personas víctimas del desplazamiento forzado, y la tutela se torna en el mecanismo de defensa judicial idóneo y eficaz para la defensa de sus intereses. Y segundo, porque son titulares del derecho fundamental autónomo a la vivienda digna, sin importar las facetas prestacionales que derivan de la puesta en práctica de dicho postulado.

4. Recuento de la construcción de una política pública dirigida a proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada

Esfuerzos Legislativos, Administrativos y Judiciales en la construcción de la política pública

4.1. Según la Constitución, “[t]odos los colombianos tienen derecho a vivienda digna” (art. 51). Y de acuerdo con el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) y otros instrumentos internacionales,[28] toda persona tiene derecho “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” (art. 11, num. 1º).[29] Ser titular

del derecho a la 'vivienda digna' significa más que simplemente tener derecho a un tejado.[30] Implica el derecho a satisfacer una necesidad humana real amplia. Según la Corte Constitucional el derecho a la vivienda digna se satisface exhaustivamente si el sujeto puede contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades.[31] Como lo reconoció el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general N° 4, tener vivienda digna "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".

4.2. Como se enunció en el apartado anterior de esta sentencia, en relación con el derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado ya existe concreción política. Lo que significa que desde las diferentes esferas de la decisión democrática se han realizado esfuerzos para superar la problemática de las personas que, en razón del conflicto armado, han tenido que soportar el desarraigo forzado de sus hogares. Esta política se ha desarrollado en diferentes niveles desde las tres ramas del poder público, y principalmente ha tendido proteger el derecho desde un sistema de subsidios a la vivienda. A continuación se hará un recuento cronológico de las medidas más importantes y se mostrarán sus avances relevantes.

4.3. En los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno se establece la obligación del Estado de garantizar a las personas en situación de desplazamiento forzado un nivel de vida adecuado, concepto del que hace parte el derecho a una vivienda digna.[32] Igualmente, en el artículo 17 de la Ley 387 de 1997, el Legislador estableció el deber del Estado de promover medidas para generar condiciones de estabilidad económica y social para la población desplazada, entre las que se incluye el deber de permitir "el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, [de] programas relacionados con [...] vivienda urbana y rural".[33]

4.4. Ese cuerpo normativo fue reglamentado por el Gobierno Nacional mediante el Decreto 951 de 2001,[34] en el que se definió que la protección del derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado se haría por medio de un subsidio familiar

de vivienda.[35] En este decreto se establecieron los tipos de subsidio, los requisitos de acceso a los mismos,[36] y los criterios[37] y fórmula[38] de calificación de las postulaciones y de asignación de los subsidios.

4.5. Luego de la expedición de estas normas la Corte Constitucional profirió la sentencia T-025 de 2004,[39] en la cual revisó ciento nueve (109) acciones de tutela interpuestas por personas desplazadas por la violencia, que habían presentado solicitudes de reconocimiento de sus derechos ante distintas entidades estatales, sin obtener respuestas efectivas y sin que se les concedieran los beneficios a los que aspiraban. En esa oportunidad la Corte hizo un estudio del diseño, implementación, evaluación y seguimiento de la política de atención integral a la población desplazada, y concluyó que el Estado colombiano estaba incurriendo en una omisión de brindarle una protección oportuna y efectiva a este grupo vulnerable de personas, situación que violaba, entre otros, sus derechos fundamentales a la vida digna, a la igualdad y al mínimo vital. Así mismo, encontró que esa vulneración estaba ocurriendo de manera masiva, prolongada y reiterada, y que obedecía a un problema estructural que afectaba a toda la política de atención diseñada por el Estado, debido a la insuficiencia de recursos y a la precaria capacidad institucional para implementarla. Por lo tanto, declaró que existía un estado de cosas inconstitucional y profirió órdenes complejas, para que dentro de un plazo prudencial se superaran las dificultades que aquejaban a la política de atención a la población desplazada.

Respecto del nivel de cobertura del componente de vivienda de la atención a la población desplazada que se presentaba para el momento en que se expidió la sentencia T-025 de 2004, la Corte encontró:

“[l]a Unidad Técnica Conjunta estima que en el período 1998-2002, los programas en materia de vivienda han cumplido solamente el 11.4% de las metas planteadas y se ha satisfecho el 3.7% de la demanda potencial. Se constata que las viviendas construidas no cumplen con las condiciones mínimas de acceso a servicios públicos domiciliarios, ubicación, calidad de los materiales y distribución de los espacios.”[40]

4.6. Como reacción a las órdenes de la sentencia referenciada, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”. Allí se establecieron

cuatro fases de ejecución de la política pública de atención a la población desplazada: “prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica”. [41] Así mismo, se establecieron cuatro líneas estratégicas a desarrollar en cada una de las fases de ejecución: “acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat”. [42] En la fase de protección, la línea estratégica de hábitat [43] establece, entre otras acciones, el desarrollo de programas que permitan el acceso de la población desplazada a soluciones de vivienda adecuada. [44]

4.7. A pesar del esfuerzo del Gobierno Nacional para lograr la superación del estado de cosas inconstitucional, esta Corporación conservó la competencia para verificar el cumplimiento de su sentencia “hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza”. [45] En ejercicio de su potestad, la Corte ha proferido múltiples autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia T-025 de 2004. [46] De este conjunto de providencias resulta importante citar el Auto 008 de 2009, [47] mediante el cual la Corte encontró que para la fecha de promulgación del mencionado Auto, se habían presentado “avances importantes hacia la superación del estado de cosas inconstitucional, pero que esta aún no [había] sido superado”. [48] En consecuencia, constató que aún persistía el estado de cosas inconstitucional, y tomó decisiones para lograr avances en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada.

En este Auto, además, se ordenó a las entidades públicas competentes reformular la política de vivienda para la población desplazada. Esta decisión se tomó teniendo en cuenta que existía un consenso sobre las fallas en la concepción de la mencionada política pública, que impedía “proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable”. [49] Una de las razones que llevó a la Corte a tomar esa decisión, fue la verificación de precarios avances en la protección de ese derecho luego de haber transcurrido más de diez (10) años desde el momento en que se formuló esa política. Al respecto, la Corte encontró:

“[...] (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real. [50] (ii) La proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no

acaban siendo destinados a dicho fin.[51] Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda.[52] (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho.[53] Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes. Ello también tiene como consecuencia que, dada la dificultad de conseguirlos y la poca ayuda que representan en términos reales, la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó de 64% de las personas desplazadas registradas en 2001, a 53% de ellas en 2006.[54]”[55]

4.8. En cumplimiento de las órdenes impartidas por la Corte en el Auto 008 de 2009 sobre la reformulación de la política pública para garantizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009.[56] Allí se mantuvo la política de protección de ese derecho mediante subsidios, pero se introdujeron modificaciones en aspectos como las entidades otorgantes, las modalidades de aplicación, y el valor de los subsidios. Así mismo, se estableció que los beneficiarios del subsidio podrán aplicarlo “en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda”. [57]

4.9. Adicionalmente, por medio del Decreto 4213 de 2011,[58] el Gobierno Nacional modificó los criterios de asignación de los subsidios familiares de vivienda a la población desplazada que se postuló a la Convocatoria realizada por el Fondo Nacional de Vivienda en el año 2007,[59] luego de constatar que en la fecha de la expedición de esa norma (4 de noviembre de 2011), se habían realizado ocho (8) procesos de asignación, y que existían sesenta y cinco mil seis (65.006) hogares en estado calificado. También se modificó la fórmula para la calificación y asignación de los subsidios,[60] y se establecieron criterios para la asignación prioritaria de los mismos.

4.10. Mediante Auto 219 de 2011,[61] la Corte Constitucional consideró que los cambios realizados por el Gobierno Nacional a la política de vivienda para la población desplazada por la violencia seguían sin responder a las necesidades y condiciones de este grupo

vulnerable de personas. En este sentido, teniendo en cuenta que el Gobierno Nacional insistió en mantener el modelo de subsidios, desconociendo la orden de esta Corporación de reformular la política de vivienda para la atención de la población desplazada, se le ordenó que especificara las razones por las cuales consideraba que ese modelo garantiza el goce efectivo de los derechos de la población desplazada. Además, se ordenó al Gobierno Nacional que indicara cuáles eran los correctivos que iba a adoptar para superar las falencias estructurales de esa política, las cuales ya habían sido identificadas en la sentencia T-025 de 2004.[62] Entre las falencias observadas, cabe destacar “una oferta excesivamente baja que no genera impactos positivos sobre la población desplazada”. [63]

4.11. Luego de analizarse los informes presentados por los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Agricultura y Desarrollo Rural, la Corte Constitucional profirió el Auto 116A de 2012.[64] Allí consideró que era necesario contar con la participación de las entidades territoriales en la política de vivienda para la población desplazada, ya que esas entidades intervienen en la generación de suelo urbanizado, bien localizado y accesible en precio. Por lo tanto, conminó a los Ministerios mencionados a que exhorten a las entidades territoriales, para que utilicen los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial para aumentar la oferta de vivienda para la población desplazada.

4.12. Finalmente, en el Congreso se promulgó la Ley 1537 de 2012, por medio de la cual dictaron normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de interés social y de interés prioritario. Entre otras cosas, el cuerpo normativo está dirigido a beneficiar a las personas víctimas del desplazamiento forzado con asignación de viviendas, dándole prioridad a los núcleos familiares liderados por mujeres y por hombres cabeza de hogar, o integrados por personas con discapacidad y adultos mayores.[65]

Se vulnera el derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento cuando se suspenden las políticas creadas, concretamente cuando hay un retraso en la entrega de los subsidios. Jurisprudencia

4.13. Sin dejar de reconocer los esfuerzos legislativos, administrativos y judiciales enunciados atrás, la ejecución de la política pública no ha logrado proteger efectivamente el

derecho a la vivienda digna de todas las personas que se hallan en situación de desplazamiento, entre otras cosas, porque los recursos económicos son escasos y deben asignarse de la manera más óptima posible. El caso objeto de revisión pone de manifiesto las dificultades que aún persisten en la ejecución de dicha política. Algunas de las personas que se presentaron a la convocatoria de Fonvivienda del año dos mil siete (2007), y luego fueron declaradas en estado de calificados, todavía no han recibido efectivamente el auxilio económico. Esto significa que hay personas en situación de desplazamiento que llevan esperando seis (6) años después de haber iniciado el proceso de asignación del auxilio de vivienda, a pesar de que requieren una protección inmediata de sus derechos fundamentales.

Las órdenes impartidas en dichos casos han sido de diversa índole, dependiendo de las circunstancias de debilidad de la persona (o su núcleo familiar) que invoca el amparo. En algunos casos se ha sostenido que es posible variar el orden de elegibilidad en la asignación del subsidio de vivienda porque las personas calificadas tienen una especial situación de vulnerabilidad entre los vulnerables, y por ello es necesario priorizar su caso y alterar los turnos.[67] En otras circunstancias esta Corporación no ha observado un nivel calificado de vulnerabilidad, y por esa razón no ha alterado los turnos, pero sí se ha ordenado informar un plazo cierto y razonable en el cual se haría la entrega del subsidio,[68] o ha exhortado a la entidad responsable para que lo cancele,[69] o ha ordenado la entrega prioritaria de una ayuda de emergencia (tipo arriendo) mientras se define la situación del subsidio.[70]

4.14. Por ejemplo en la sentencia T-919 de 2006,[71] la Sala Tercera de Revisión decidió proteger el derecho fundamental a la vivienda digna de una persona desplazada alterando el orden normal de asignación de los subsidios. En esa oportunidad la Corte hizo una excepción con base en las especiales circunstancias del peticionario, que tenía a su cargo una menor de edad que padecía SIDA y por esa razón su familia estaba siendo discriminada en cuanto al acceso a vivienda. La Corte sostuvo que a pesar de que “(...) todas las personas y familias desplazadas por la violencia han de recibir un trato igual por las autoridades que les brindan especial protección, (...) dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra el peticionario con su familia, y la condición de sujeto de protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hija menor (...), aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de esta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus

condiciones de vulnerabilidad extrema, se les otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión”.[72]

Siguiendo esa línea de decisión, en la sentencia T-755 de 2009,[73] la Corte Constitucional resolvió amparar el derecho a la vivienda digna de una madre cabeza de familia de cinco (5) hijos, de los cuales uno era menor de edad y padecía parálisis cerebral. Allí se decidió, entre otras cosas, que a la accionante se le diera “prioridad en la adjudicación de la vivienda, dadas sus especiales condiciones”. En este caso se estimó necesario darle prioridad en la asignación del subsidio al hogar de la peticionaria porque un miembro de su grupo familiar tenía varias condiciones de vulnerabilidad, y era necesario ofrecerle un “mejoramiento de su calidad de vida en un marco de dignidad humana”.[74]

4.15. Posteriormente surgieron casos en los cuales la Corte no estimó necesario alterar los turnos de asignación de los subsidios, a pesar de haber amparado el derecho a la vivienda digna de personas en situación de desplazamiento. En ellos se resolvió informar a los peticionarios sobre una fecha cierta y razonable en la cual el auxilio económico sería entregado, o exhortar a la entidad competente para que lo asignara en el tiempo más breve posible. A modo de ejemplo cabe mencionar la sentencia T-463 de 2010,[75] en la cual esta Corporación amparó el derecho a la vivienda digna de una persona en situación de desplazamiento cuyo estado en la asignación del subsidio era calificado. Pero no decidió otorgarle prioridad a su solicitud en la lista de espera, sino que se limitó a exhortar a la entidad correspondiente para que en el menor tiempo posible asignara efectivamente el auxilio de la peticionaria.

Así mismo, en la sentencia reciente T-349 de 2013,[76] la Sala Novena de Revisión concedió el amparo del derecho a la vivienda digna de una persona víctima del desplazamiento forzado, que se encontraba en estado de calificada para la asignación de su subsidio habitacional. La Corte no ordenó la entrega inmediata de su auxilio alterando los turnos normales, sino que dispuso que la entidad correspondiente (Fonvivienda) fijara “(...) una fecha cierta y razonable en la cual hará entrega efectiva del subsidio familiar de vivienda de interés social del cual es beneficiaria [la accionante].”

4.16. En resumen, la Corte observa que existe una política pública concreta dirigida a satisfacer las necesidades de vivienda familiar para las personas en situación de

desplazamiento, la cual se basa principalmente en subsidios habitacionales. La ejecución de esa política, sin embargo, ha tenido dificultades por la alta demanda de auxilios, que de manera notoria supera la capacidad presupuestaria del Estado. Por ejemplo hay personas que participaron en la convocatoria de Fonvivienda de 2007, luego los declararon en estado de calificados (que cumplen los requisitos para obtener el subsidio), y hasta la fecha, seis (6) años después, no se le ha asignado efectivamente el auxilio. Cuando la Corte Constitucional examinó este tipo de casos, concluyó que el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes se había vulnerado porque ni siquiera sabían de una fecha cierta y razonable de entrega del subsidio, y eso les trasladaba una carga insoportable a la luz de la Constitución. Para enervar la violación de los derechos fundamentales, la Corte ha proferido diferentes tipos de órdenes, entre las que se encuentran la entrega inmediata del subsidio para el peticionario (alterándose los turnos normales de asignación), o el informe de una fecha cierta y razonable de asignación del mismo.

Teniendo claro el contexto en que se desarrollan los subsidios familiares de vivienda para la población desplazada, la Corte pasará a estudiar el caso concreto y a resolver el problema jurídico planteado.

5. Fonvivienda vulneró el derecho a la vivienda digna de José Rogelio González Cárdenas y su núcleo familiar, al no informales una fecha cierta y razonable de entrega del subsidio habitacional del cual ya había sido declarado beneficiario

José Rogelio González Cárdenas estima que las entidades accionadas vulneraron su derecho a la vivienda digna y el de su familia, al no desembolsarle efectivamente un subsidio de vivienda para la población desplazada bajo el argumento de que no hay suficientes recursos económicos. Señala que Fonvivienda ya lo había declarado beneficiario del auxilio en el año dos mil nueve (2009) en calidad de calificado, y que la incertidumbre de no tener el subsidio y no saber el momento de entrega lo ha llevado a vivir en un sector peligroso y a tener su familia desintegrada. Fonvivienda, por su parte, advierte dos cosas: (i) que los recursos son escasos y los subsidios de vivienda deben asignarse de la manera más óptima posible, por lo cual debe seguirse el orden de entrega normal sin alteraciones de turnos que favorezcan al accionante; y que (ii) es imposible informarle al actor una fecha cierta y razonable de asignación efectiva del auxilio, porque vienen “(...) cambiando las políticas de

vivienda que le permiten a los hogares en situación de desplazamiento recibir el subsidio familiar al que se postularon (...)."[77]

El accionante no tiene derecho a que se altere el orden de asignación de subsidios a su favor

Teniendo en cuenta el gran número de desplazados que se ubican en similares condiciones que el accionante, no habría una justificación constitucional para ordenar que se alteren los turnos de asignación de los subsidios de vivienda familiar, sin desconocer el hecho de que el actor como víctima del desplazamiento forzado debe recibir protección.

5.1. En este caso, no se observa que el accionante o su núcleo familiar detenten una condición adicional que amerite un tratamiento diferente en el proceso de asignación de subsidios. No se trata de un caso en el cual la parte accionante es una madre o un padre cabeza de familia cuyo núcleo está compuesto por alguien cuya vida está en riesgo, en el que ausencia de una vivienda digna no sólo compromete el derecho a un lugar de habitación adecuado sino también la salud y la vida misma. Debe recordarse que las excepciones o cambios que se hagan en el orden de asignación tienen que respetar ante todo los principios de igualdad y justicia que irradian el sistema de entrega de subsidios, y en ese sentido hay que resaltar que dentro de la población desplazada existen núcleos familiares 'vulnerables entre los vulnerables', que por sus circunstancias excepcionales deben ser atendidos prioritariamente. Aunque es cierto que el actor y su familia ya se encuentran en estado de vulnerabilidad por su situación de desplazamiento, no es menos cierto que hacen parte de un grupo poblacional amplio que demanda ayudas en condiciones de igualdad y justicia.[78]

Como se dijo en el acápite anterior de esta sentencia, la Corte sólo ha resuelto alterar el orden de asignación de subsidios en circunstancias únicas, cuando identifica un estado de debilidad manifiesta adicional al desplazamiento. Esto lo decidió, por ejemplo, en el caso de una persona desplazada que tenía a su cargo una menor de edad que padecía SIDA, y por esa razón su familia estaba siendo discriminada en cuanto al acceso a vivienda;[79] en el de una madre cabeza de familia de cinco (5) hijos, de los cuales uno era menor de edad y padecía parálisis cerebral;[80] y en el de otra persona que tenía a cargo un menor de edad que había perdido su capacidad laboral en un 88.7%, a causa de una enfermedad que

reducía sustancialmente su expectativa de vida.[81] En todos estos asuntos, además del derecho a la vivienda digna, estaba comprometido el derecho a la salud de menores de edad, por lo que era urgente la intervención efectiva de la Corte.

5.2. En segundo lugar, debe tenerse en cuenta que inclusive en situaciones más apremiantes la Corte ha decidido respetar el orden de asignación de subsidios y no hacer excepciones. En estos casos ha prevalecido el derecho a la igualdad de todos los postulados sobre las necesidades particulares para acceder a una vivienda digna, partiendo de que el sistema de asignación debe seguir un principio de justicia que reconozca las especiales circunstancias de toda la población desplazada. La Corporación examinó, por ejemplo, el caso de una madre cabeza de familia que tenía a su cargo dos pequeños hijos,[82] y el de dos personas de la tercera edad avanzada que ni siquiera tenían garantizado un techo.[83] Ambos accionantes eran personas víctimas del desplazamiento y reclamaban la entrega inmediata de sus auxilios de vivienda. Y aunque la Corte amparó sus derechos a la vivienda digna, consideró necesario respetar los turnos de asignación y disponer, en cambio, que la entidad respectiva informara una fecha cierta y razonable de entrega del subsidio, mientras se garantizaba la vivienda en su faceta inmediata.

5.3. Dado que la situación fáctica que expone el actor da cuenta de una condición similar a la que soportan las personas víctimas del desplazamiento forzado, es necesario afirmar, en tercer lugar, que sería contrario al principio de igualdad otorgarle un tratamiento preferencial en perjuicio de los demás postulados que se encuentran en sus mismas condiciones, o inclusive pueden hallarse incursos en situaciones de vulnerabilidad superiores.

Fonvivienda vulneró el derecho a la vivienda digna del actor al no brindarle información cierta sobre su estado dentro del proceso de asignación del subsidio

Ahora bien, que el actor no tenga la facultad de reclamar un tratamiento diferencial en el proceso de asignación de su subsidio, no significa que el derecho fundamental a la vivienda digna no le haya sido desconocido por la entidad accionada. Muy por el contrario, a juicio de la Sala, Fonvivienda sí vulneró sus postulados constitucionales al suspenderle indefinidamente la entrega del auxilio, sin ofrecerle siquiera alguna información al respecto.

5.4. Cuando se establece un orden secuencial de asignación de ayudas que no permite al beneficiario conocer el momento en que efectivamente será auxiliado, se crea un escenario de violación indefinida de los derechos fundamentales de la persona desplazada. En este caso, la expectativa legítima que tiene el accionante de que su problema de vivienda sea solucionado queda a la intemperie, y la violación sistemática y continua de sus derechos fundamentales se prolonga indefinidamente en el tiempo, pues en últimas sigue padeciendo las consecuencias nefastas que deparó el desarraigo forzado de su hogar. Esto les traslada la carga de planificar sus proyectos de vida en medio del desamparo, al tiempo que les deja la incógnita del momento en que su derecho vulnerado será plenamente satisfecho.

5.5. Durante cuatro (4) años, el accionante y su familia no han recibido ninguna información acerca de la fecha aproximada en que les será entregado el subsidio de vivienda. Esta circunstancia los lleva a creer que su solicitud no está siendo procesada y que el subsidio en últimas no será desembolsado, afianzando la noción de que su situación es irresoluble.

5.6. Lo anterior se agrava si se tiene en cuenta lo dicho por el accionante en el escrito de tutela: que su familia, desde el desplazamiento de que fueron víctimas, está desintegrada porque no tiene un hogar adecuado el cual habitar. Debe tenerse en cuenta que la Constitución Política señala que el Estado y la sociedad “garantizan la protección integral de la familia”, [84] y que de allí se deriva el derecho que tienen los asociados de solicitar la protección de su unidad familiar. En tanto núcleo de la sociedad, la familia actúa como una comunidad de intereses que comparte un plan de vida, basado en el respeto y la solidaridad. Consecuentemente, amenazar la cohesión familiar significa poner en riesgo ese propósito vital, y despoja a sus miembros de la ayuda mutua en la construcción de sus metas personales. En este caso los dos hijos menores de José Rogelio González Cárdenas están privados de la compañía de su padre, porque según explica quiere protegerlos de lo que pueda ocurrirles en el sector peligroso donde él habita. [85] Además quienes integran esa familia viven bajo la preocupación constante de que él pueda ver en riesgo su integridad personal. Este escenario es a todas luces contrario a la Constitución, más todavía en personas víctimas del desplazamiento forzado.

5.7. En este marco, la sugerencia que le hace Fonvivienda al accionante al intervenir en el proceso de tutela, relativa a que para saber el estado de asignación de su subsidio debe

estar “atento a la selección que se haga de los hogares desplazados por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”, no es acertada,[86] porque esa propuesta le traslada al actor una carga desproporcionada que no está en la obligación de soportar. Él dedica la mayor parte de su tiempo al trabajo para conseguir el sustento diario y lograr cubrir sus necesidades y las de su familia, y hacerlo acudir reiterada e indefinidamente a una entidad del Estado, para averiguar un dato, resulta al menos desproporcionado, dadas sus condiciones y necesidades. Se trata de una persona desplazada por la violencia que ha soportado una violación masiva de sus derechos humanos, y que necesita del apoyo decidido del Estado Social de Derecho para superar su condición.

5.8. En consideración con lo expuesto, la Sala reitera que Fonvivienda vulneró el derecho a la vivienda digna de José Rogelio González Cárdenas y su núcleo familiar, al no informarles en forma clara la fecha aproximada en que según el orden de calificación como apto para obtener el subsidio de vivienda, se les entregara el subsidio habitacional que esperan y para lo cual reunieron todos los requisitos, incluso el de declaración de beneficiarios.

6. Órdenes a proferir

Órdenes dirigidas a garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna en su faceta inmediata

6.1. Una orden consecuente con lo expresado sería requerir a la entidad demandada para que le informe al actor la fecha aproximada y razonable de asignación y desembolso del subsidio. Sin embargo, en tanto Fonvivienda sostuvo en su escrito de intervención que le es “imposible indicar la fecha de entrega del subsidio familiar de vivienda a los grupos familiares postulados y calificados”, porque debido al cambio de políticas de asignación, derivado de la expedición del Auto de la Corte Constitucional 116A de 2012[87] y la Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”, se venían ajustando los tiempos y cupos dentro de los proyectos de vivienda desarrollados en las entidades territoriales, y que por ese motivo no podía determinar un momento cierto en el cual sería otorgada la ayuda del actor.

6.2. Si bien la afirmación de Fonvivienda es cierta, el caso objeto de análisis, y muchos otros

que se han presentado a esta Corte, permiten visibilizar las falencias de la política pública de asignación de subsidios, entre las que se encuentra la imposibilidad de entregarle a los postulados información por lo menos aproximada, respecto de los tiempos del proceso.

6.3. Impartir una orden a Fonvivienda para que le informe al accionante de manera inmediata una fecha cierta de asignación del subsidio, no sería pertinente, pues dadas las circunstancias de ajuste de la política pública que advierte la entidad, tal orden no sólo caería en el vacío sino que también se le impondría un deber que está en incapacidad de cumplir, dadas sus condiciones actuales según afirmó en el proceso de tutela.

6.4. Sin embargo, la Sala estima necesario ofrecerle al accionante una solución que mitigue el impacto de la violación de sus derechos fundamentales. Por esta razón, se dispondrá que Fonvivienda le suministre información al actor sobre el proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda y el estado de su solicitud. Dicha información deberá contener, como mínimo, (i) el número de personas que se encuentran en su grupo de espera y su posición dentro del mismo; además de (ii) la forma como puede indagar sobre el avance del proceso y establecer una fecha aproximada de asignación.

6.5. Además, Fonvivienda deberá acompañar al actor hasta que habite una vivienda en arriendo (verificando que se haya suscrito el respectivo contrato y cuente con la ayuda económica para el pago del canon) o si se trata de una vivienda propia, constatar que se haya suscrito la correspondiente escritura pública y realizado el registro a su nombre. La Corte Constitucional ha sostenido que la seguridad jurídica en la tenencia de una vivienda digna, es el indicador principal del goce efectivo del derecho de la población desplazada, y ha señalado reiteradamente que las políticas dirigidas a proteger ese derecho deben tender a alcanzar tal propósito.[88] La seguridad de habitar un bien inmueble legalmente les ofrece a las personas en situación de desplazamiento el respaldo necesario para iniciar un nuevo plan de vida con vocación de permanencia.

Órdenes tendientes a crear un plan de información cierta y razonable para los beneficiarios de subsidios de vivienda

6.6. Esta Sala considera también que la demandada tiene que adoptar un plan dirigido a ofrecer la información requerida. En esta sentencia se explicó que es contrario a la Constitución el que no se les informe a los postulados sobre una fecha aproximada de

asignación del subsidio, por cuanto se les somete a una incertidumbre desproporcionada como personas víctimas del desplazamiento forzado. Y en este sentido Fonvivienda no puede responder que le es 'imposible' otorgar información al respecto. Mucho menos cuando está en capacidad de indagar con las demás entidades los recursos que se apropiarán para la materialización de la política de vivienda, y los tiempos estimados en que el dinero será desembolsado.

6.7. En el acápite cuarto de esta sentencia se hizo un recuento de la política pública de vivienda para la población desplazada, y se observa con preocupación que las disposiciones tendientes a brindarles a los desplazados orientación, información y servicios no han sido suficientes para adecuar el sistema en tal forma que cuente con datos acerca del proceso y sus tiempos. En el Decreto 250 de 2005, por el cual se expidió el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, se determinó crear las Unidades de Atención y Orientación con el ánimo de que acudieran los interesados a solicitar ayuda en los trámites correspondientes. No obstante, en tales centros no se puede indagar por un tiempo exacto de entrega de los auxilios, pues como lo informó la UAO vinculada a este proceso, no están en capacidad de hacerlo, pero si podría informársele a los usuarios en forma clara y sencilla como opera el sistema y la fecha aproximada de la asignación y desembolso.

6.8. Si Fonvivienda continúa dando a las personas el tratamiento que ha venido otorgando, no podrá garantizárseles efectivamente sus derechos fundamentales, y seguirá incumpliendo con el deber de información para todos los ciudadanos. Además, hará nacer en los beneficiarios la idea de que indefinidamente sus aspiraciones de vivienda digna no son tenidas en cuenta, a pesar de los esfuerzos legislativos, administrativos y judiciales por garantizarlo.

La importancia de una adecuada planeación acerca de los tiempos del proceso de asignación de auxilios, así como el suministro de esa información a los interesados, radica en la garantía de acompañamiento continuo a la población desplazada y la necesidad que tienen de saber cuándo sus derechos les serán protegidos definitivamente, para establecer así la primera base de superación del flagelo de la violencia y asegurar un nuevo comienzo.

6.9. Bajo estas consideraciones, la Sala Primera de Revisión revocará la sentencia del diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013), proferida por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio, que resolvió negar el amparo de los derechos fundamentales de José Rogelio González Cárdenas; y en su lugar, concederá el amparo su derecho fundamental a la vivienda digna.

III. DECISIÓN

En vista de lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR el fallo de tutela del diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013) proferido en única instancia por el Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio, que resolvió negar la tutela de los derechos fundamentales de José Rogelio González Cárdenas. En su lugar, CONCEDER el amparo su derecho fundamental a la vivienda digna.

Segundo.- ORDENAR a Fonvivienda que dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta sentencia, le suministre al accionante información precisa sobre el proceso de asignación del subsidio familiar de vivienda y el estado de su solicitud. Dicha información deberá contener, como mínimo, (i) el número de personas que se encuentran en su grupo de espera y su posición dentro del mismo y (ii) el tiempo aproximado, en que podrá recibir el desembolso correspondiente.

Tercero.- Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

Con aclaración de voto

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] El expediente de la referencia fue escogido para revisión mediante Auto del veintiocho (28) de junio de dos mil trece (2013), proferido por la Sala de Selección Número Seis.

[2] Módulo en cual se indica que José Rogelio González Cárdenas es jefe de hogar y está a cargo de dos hijos menores de edad: Angélica Lorena González Pardo, de quince (15) años de edad, y Oscar Manuel González Pardo, de diecisiete (17) años de edad. (Folio 17 del cuaderno principal). En adelante, siempre que se mencione un folio se entenderá que hace parte del cuaderno principal del expediente, a menos que se diga expresamente que hace referencia a otro cuaderno.

[3] Certificado de la Personería Municipal de Acacías, Meta, en el cual se indica que el accionante se encuentra registrado en la base de datos como persona en situación de desplazamiento forzado del Municipio de Mapiripán, Meta. (Folio 2).

[4] La convocatoria fue abierta mediante Resolución No. 174 de junio 5 de 2007. (Folio 18).

[5] (Folio 17).

[6] “Por el cual se establece el criterio especial de atención prioritaria al que se sujetará el otorgamiento del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento.”

[7]Específicamente, FONVIVIENDA dijo en la Resolución No. 903 del 17 de diciembre de 2009, que el actor y otras personas “(...) cumplieron con el lleno de los requisitos

establecidos por la normatividad vigente para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada, quienes irán siendo asignados en los términos del Decreto 170 de 2008, advirtiéndole que su estado de “CALIFICADO” se mantendrá mientras conserven las condiciones de la postulación que los hizo acreedores al mismo.” (Folio 21).

[8] Contestación de la acción de tutela de Coferm. (Folio 13).

[9] Intervención en el proceso de revisión Fonvivienda (Folios 16 - 17 del cuaderno de revisión).

[10] *Ibíd.*

[11] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”

[12] *Ob, cit.* Intervención de Fonvivienda.

[13] Sentencia de única instancia del Juzgado Quinto Civil Municipal de Villavicencio, Meta, proferida el diecinueve (19) de abril de dos mil trece (2013). (Folios 47 - 55).

[14] Corte Constitucional, sentencias T-025 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), T-1115 de 2008 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) y T-776 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[15] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva). En el mismo sentido pueden observarse, entre otras, las sentencias de la Corte Constitucional T-919 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-755 de 2009 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-463 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio). En todas ellas, las respectivas salas de revisión de la Corte estimaron procedentes las acciones de tutela presentadas para reclamar el derecho a la vivienda digna de personas víctimas del desplazamiento forzado, y estudiaron de fondo los asuntos.

[16] *Ibíd.* Corte Constitucional, sentencia T-349 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[17] *Ob, cit.* Certificado de la Personería Municipal de Acacías, Meta, en el cual se indica que el accionante se encuentra registrado en la base de datos como persona en situación de desplazamiento forzado del Municipio de Mapiripán, Meta. (Folio 2).

[18] Véase, entre otras, la sentencia T-349 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva), antes citada. Al resolver un caso similar al que ahora ocupa a la Sala, la Corte sostuvo que a pesar “(...) de tratarse en principio de un derecho prestacional ubicado dentro de los derechos económicos, sociales y culturales, que se ve limitado por la disponibilidad de recursos que maneja el Gobierno Nacional, la Corte ha reconocido que en casos de desarraigo ocasionado por el desplazamiento forzado, el derecho a la vivienda se convierte en fundamental y, por ello, el Estado de forma armónica y articulada está en la obligación de adoptar medidas eficaces para procurar la vivienda a esta población (...)”.

[19] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[20] De hecho, en la sentencia T-585 de 2008 (MP. Humberto Antonio Sierra Porto), la Corte sostuvo que el derecho a la vivienda digna debe considerarse fundamental por su estrecha relación con la dignidad humana, por lo que “no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”.

[21] Esto no quiere decir que la categoría de derecho fundamental depende exclusivamente de la concreción política que ha recibido el derecho a la vivienda digna. Sino que se refiere mejor a la forma como el Estado, democráticamente, ha decidido definir y proteger tal postulado, cumpliendo progresivamente con las obligaciones que de él se desprenden. En el siguiente apartado de esta sentencia se hará un recuento de los esfuerzos legislativos, administrativos y judiciales en la construcción de una política pública dirigida a garantizar el derecho a la vivienda digna de las víctimas del desplazamiento forzado, consistente principalmente en subsidios habitacionales.

[22] Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra). En el mismo sentido, puede observarse la sentencia T-755 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[23] Se puede consultar, entre algunas, la sentencias de la Corte Constitucional T-016 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T- 907 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza

Martelo).

[24] Corte Constitucional, sentencia T-016 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[25] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[27] Resolución 13437 de 1991 del Ministerio de la Salud, “Por la cual se constituyen los comités de Ética Hospitalaria y se adoptan el Decálogo de los Derechos de los Pacientes”.

[28] De conformidad con lo dicho por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General No. 4, los siguientes son, entre otros, los instrumentos internacionales que tratan el derecho a una vivienda adecuada: “el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo Social, el párrafo 8 de la sección III de la declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976 [...] el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y la recomendación No. 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961”. Punto 3.

[29] El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

[30] Dice el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “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”. Punto 7 de la Observación general No. 4.

[31] Sentencia T-044 de 2010. En esa oportunidad, la Corte tuteló el derecho a la vivienda digna de una persona a la cual se le negó un subsidio para adquisición de vivienda, bajo el argumento de que era propietaria de un inmueble ubicado en el sitio desde el cual había sido desplazada por la violencia. Luego de constatar que la persona no podía habitar en ese otro inmueble por temor a las amenazas que originalmente la hicieron desplazarse, y

que entre tanto no tenía otra vivienda funcionalmente semejante, la Corporación concluyó que la negativa del subsidio, significaba en la práctica una violación de su derecho a la vivienda digna. Esta última la caracterizó como una “necesidad humana básica real, [que] es la de contar con un lugar donde poder pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez les depare a las personas la posibilidad de salvaguardar su dignidad”.

[32] Organización de las Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng. Principio 18. “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. || 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfruten de libre acceso a los mismos: || alimentos esenciales y agua potable; || alojamiento y vivienda básicos; || vestido adecuado; y || servicios médicos y de saneamiento esenciales. || 3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.”
(<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>)

[33] Ley 387 de 1997, “[p]or la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. Artículo 17. “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. || Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: || 1. Proyectos productivos. || 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. || 3. Fomento de la microempresa. || 4. Capacitación y organización social. || 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y || 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”

[34]“Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3a de 1991 y 387 de 1997, en lo

relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.”

[35] Decreto 951 de 2001, “[p]or el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” Artículo 1°. “Del subsidio familiar de vivienda para población desplazada. Tal como lo establece el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen. || La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en el presente decreto.”

[36] Decreto 951 de 2001.

[37] Decreto 951 de 2001, “[p]or el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” Artículo 17. “Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda. La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables: || a) Hogares que apliquen el subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural; || b) Hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento; || c) Mayor número de miembros que conforman el hogar; || d) Hogares con jefatura femenina; || e) Hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos; || f) Tiempo de desplazamiento; || g) Vinculación a un plan de acción zonal.”

[38] Decreto 951 de 2001, “[p]or el cual se reglamentan parcialmente las leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.” Artículo 18. “Fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada. La fórmula que se aplicará para la calificación de las postulaciones y la asignación del subsidio es: || Puntaje: $B1 * (Cr) + B2 * (GF) + B3 * (E) + B4 * (Mj) + B5 * (Td) + B6 * (Vpaz)$ || Donde: || Cr: Componente de la política habitacional y tipo de solución. || GF: Número de miembros del hogar. || E: Vulnerabilidad étnica. || Mj:

Condición de mujer jefe de hogar. || Td: Tiempo de desplazamiento. || Vpaz: Vinculación a un plan de acción zonal. || B: Constante. || Los valores de las constantes son: || $B1 = 40$ || $B2 = 3$ || $B3 = 5$ || $B4 = 5$ || $B5 = 2$ || $B6 = 5$. [...].”

[39] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[40] Corte Constitucional, sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[41] Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.” Artículo 2°. “[...] El texto de los principios rectores, objetivos y acciones concretas que conforman el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia es el siguiente: [...] 3. Fases de intervención y líneas estratégicas. || El Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, bajo un enfoque de política social, abordará su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico. Por ello, para cada una de las fases establecidas: Prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat.”

[42] Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.” Artículo 2°. “[...] El texto de los principios rectores, objetivos y acciones concretas que conforman el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia es el siguiente: [...] 3. Fases de intervención y líneas estratégicas. || El Plan Nacional del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, SNAIPD, bajo un enfoque de política social, abordará su desarrollo desde un enfoque matricial, teniendo en cuenta que todas las acciones que se adelanten deberán tener un alcance estratégico. Por ello, para cada una de las fases establecidas: Prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica, se contemplan acciones al menos para una de las siguientes cuatro líneas estratégicas: Acciones humanitarias, desarrollo económico local, gestión social y hábitat.”

[43] Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a

la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.” Artículo 2°. “[...] 3.4 El hábitat, es el lugar en el que habita un hogar, un grupo o una comunidad humana, caracterizado por un entorno diverso, el cual combina elementos naturales, culturales, económicos y políticos. El concepto que ha de construirse en el largo plazo, deberá contemplar temas relativos con el impacto de la violencia en el espacio público, los territorios vulnerados y receptores, las comunidades expulsadas y receptoras, los impactos en el medio ambiente y el uso o la tenencia de vivienda. || Dado que el ámbito de la línea estratégica de hábitat es muy amplio, de manera práctica la política diseñada en el contexto del Plan Nacional del SNAIPD centrará sus acciones en la satisfacción de las necesidades habitacionales de la población en situación de desplazamiento en las diferentes fases de atención. || La política buscará, entonces, mejorar las condiciones de vida, a través de proyectos habitacionales promovidos por los Entes Territoriales, con el apoyo de los Comités Departamentales, Municipales y Distritales para la Atención Integral de la Población Desplazada por la Violencia, en concurrencia con los programas de vivienda de interés social que desarrolle el Gobierno Nacional en el ámbito del SNAIPD. [...]”

[44] Decreto 250 de 2005, “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.” Artículo 2°. “[...] 5.3.4.1 Atención a necesidades habitacionales básicas. || Hace parte de la estabilización socioeconómica de la población en situación de desplazamiento, la satisfacción de las necesidades básicas habitacionales, orientadas a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia de la solución obtenida. En lo posible en conexión a una situación de generación de ingresos y acceso a servicios básicos a través de sus propios medios o de programas que desarrollen autoridades territoriales o el Gobierno Nacional. || Para la consolidación socioeconómica en los procesos de retorno y reubicación, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo de las entidades del SNAIPD, diseñarán programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución de vivienda adecuada a través de las modalidades que se establezcan para el desarrollo del programa. || Asimismo brindarán asistencia técnica a los entes territoriales, promotores y gestores de planes de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de proyectos habitacionales. || Por su parte, la Red de Solidaridad Social de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento en proceso de

retorno o reubicación, implementará programas de acondicionamiento de hábitat a través de intervenciones de impacto rápido, que permita al hogar el funcionamiento adecuado de la unidad habitacional y posteriormente vincularse a la oferta social que desarrollan entidades del orden nacional, local o internacional, mediante recursos reembolsables y no reembolsables, para la superación de las necesidades habitacionales y del entorno de los asentamientos humanos. || El proceso de intervención debe estar concebido de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento, mediante instrumentos de diagnóstico, planificación, formulación, ejecución, seguimiento y evaluación, con un tratamiento de atención de emergencia social y problema humanitario. || Son responsables y ejecutarán esta línea de acción el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Red de Solidaridad Social con la participación de las autoridades locales y los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada, apoyados por la cooperación internacional y la empresa privada.”

[45] Decreto 2591 de 1991, “por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”. Artículo 27. “Cumplimiento del fallo. Proferido el fallo que conceda la tutela, la autoridad responsable del agravio deberá cumplirla sin demora. || Si no lo hiciere dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes, el juez se dirigirá al superior del responsable y le requerirá para que lo haga cumplir y abra el correspondiente procedimiento disciplinario contra aquél. Pasadas otras cuarenta y ocho horas, ordenará abrir proceso contra el superior que no hubiere procedido conforme a lo ordenado y adoptará directamente todas las medidas para el cabal cumplimiento del mismo. El juez podrá sancionar por desacato al responsable y al superior hasta que cumplan su sentencia. || Lo anterior sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario en su caso. || En todo caso, el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”

[46] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[47] Corte Constitucional, Auto 008 de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[48] Ibíd.

[49] Ibíd.

“[50] Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional, p. 35, los diferentes informes de la Comisión de Seguimiento, y la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los cuales llegando a mediados del 2008, a menos de uno de cada diez desplazados había sido asignado un subsidio de vivienda.”

“[51] Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 40-43, con base en información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según la Procuraduría, el “índice de su ejecución” aumentó de 14% en el año 2003, a 77% n el año 2007.”

“[52] Al observar que a menos de uno de cada diez desplazados se le ha asignado un subsidio de vivienda, y a la vez se constata que menos de la mitad de los subsidios son efectivamente ejecutados, tenemos que menos de uno de cada veinte desplazados ha hecho efectiva una ayuda de vivienda.”

“[53] Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 105. Esto a su vez, se compara con el 29% de vecinos hogares no desplazados. Ver Cuarto Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 16”

“[54] Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 109.”

[55] Ob, cit. Auto 008 de 2009 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[56] Por el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

[57] Decreto 4911 de 2009, “[p]or el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”. Artículo 9°. “Aplicación del subsidio. La población en situación de desplazamiento beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno a través del Fondo Nacional de Vivienda, podrá aplicar el beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona

urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio. [...]” Asimismo, por medio del Decreto 4729 de 2010, “por el cual se modifica el artículo 14 del Decreto 951 de 2001, modificado por el artículo 5 del Decreto 2675 de 2005 y el artículo 5 del Decreto 4911 del 16 de diciembre de 2009”, el Gobierno Nacional modificó el valor del subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento, y se ordenó su ajuste y actualización.

[58]“Por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008”.

[59] Decreto 4213 de 2011, “por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008”. Artículo 1°. “Modifíquese el artículo 17 del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: || Artículo 17.- Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda de interés social urbana. La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables: || a) Modalidad de aplicación del subsidio familiar de vivienda (MA): Adquisición de vivienda nueva o usada; mejoramiento de vivienda; construcción en sitio propio. || b) Composición familiar (CF): Hace referencia al número de miembros que conforman el hogar postulante. || c) Composición étnica (CE): Hace referencia a hogares desplazados de minorías étnicas como: negritudes, afrocolombianos, palenqueros, raizales, indígenas, ROM o Gitanos. || d) Única jefatura (UJ): Hogares dependientes de un solo miembro, mujer u hombre cabeza de hogar. || e) Hogares con miembros vulnerables (HMOV): Hogares con menores de edad, adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, y personas con discapacidad. || f) Hogares inscritos en planes de vivienda (P): Hogares que hacen parte de planes de vivienda. || g) Hogares incluidos en la red para la superación de la pobreza extrema unidos, Unidos. || h) Dependencia económica (DE): Es la relación entre la sumatoria de niños, discapacitados y adultos mayores sobre el total de números de miembros del hogar. || i) Tiempo en situación de desplazamiento (TD): Hace referencia a los años que el hogar ha estado en condición de desplazado.”

[60]Decreto 4213 de 2011, “por el cual se modifican los artículos 17 y 18 del Decreto 951 de 2001 y se adiciona un artículo al Decreto 170 de 2008”. Artículo 2°. “Modifíquese el artículo 18 del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: || Artículo 18.—Fórmula para la

calificación y asignación de los subsidios de vivienda de interés social urbana para población desplazada. La fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada es:
$$PUNTAJE\ i = B1 * (MA) + B2 * (CF) + B3 * (CE) + B4 * (UJ) + B5 * (HMV) + B6 * (P) + B7 * (UNIDOS) + B8 * (DE) + B9 * (TD)$$
 || Donde: || MA: Modalidad de Aplicación. || CF: Composición familiar. || CE: Composición étnica. || UJ: Única jefatura en el hogar. || HMV: Hogar con miembros vulnerables. || P: Hogar inscrito en un plan de vivienda. || UNIDOS: Hogar incluido en UNIDOS. || DE: Dependencia económica. || TD: Tiempo en situación de desplazamiento. [...].”

[61] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva.)

[62] Las falencias estructurales de la política de vivienda para la población desplazada por la violencia a las que se hace referencia en el Auto 219 de 2011 son: “(i) la bajísima oferta de vivienda para la población desplazada,[62] (ii) la complejidad del proceso de postulación y la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos, o para interponer oportunamente recursos en caso de no ser favorecidos con el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV),[62] así como (iii) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cubre la política de vivienda para población desplazada”.

[63] Auto 219 de 2011 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[64] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva.)

[65] Ley 1537 de 2012, artículo 12.

[66] Al respecto pueden observarse, entre otras, las sentencias T-479 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa) y T-349 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[67] Véanse por ejemplo las sentencias de la Corte Constitucional T-919 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), T-755 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), y T-176 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa. AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En todos los casos los peticionarios y sus hogares se encontraban calificados y estaban a la espera de la asignación efectiva del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada. En ellos la Corte encontró que además de la situación de desplazamiento, habían

circunstancias de vulnerabilidad adicionales que justificaban la alteración del orden normal de asignación de los auxilios habitacionales.

[68] Esta decisión ha sido adoptada por la Corte Constitucional, por ejemplo, en las sentencias T-479 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa) y T-349 de 2013 (MP. Luis Ernesto Vargas Silva). En ellas la Corte encontró vulnerado el derecho a la vivienda digna de los accionantes por la incertidumbre en la entrega de los subsidios. Pero no ordenó la alteración de los turnos para la asignación, precisamente porque no habían circunstancias de vulneración calificada que lo justificara.

[69] Véase por ejemplo la sentencia de la Corte Constitucional T-463 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[70] Este tipo de decisión mixta, en la cual se buscó proteger el derecho a la vivienda digna en su faceta inmediata mientras se ofrecía una solución de fondo, fue adoptada por la Sala Segunda de Revisión en la sentencia T-445 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo). En esa oportunidad la Corte examinó el caso de dos esposos de la tercera edad avanzada que se encontraban en estado de calificados para la asignación de un subsidio de vivienda, y estaban a la espera de la entrega definitiva del mismo. La Corte resolvió amparar el derecho fundamental a la vivienda digna porque “(...) las entidades públicas desconocen la condición de especial protección constitucional y la situación de indefensión y vulnerabilidad de las personas de la tercera edad, al pretermitir que el paso del tiempo se convierta en una carga irrazonable para acceder a soluciones de vivienda adecuada, razón por la cual, cuando se configuran circunstancias de protección reforzada, se debe dar prelación en la asignación de los subsidios de vivienda familiar, en aras de garantizar los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento, del subgrupo de la tercera edad..”.

[71] (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[73] (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[74] Ibíd. Al respecto puede observarse también la reciente sentencia de la Corte Constitucional T-176 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez). En dicha sentencia la Corte ordenó alterar los turnos de asignación de los subsidios

de vivienda para darle un tratamiento preferencial a una persona desplazada, que tenía a cargo (i) un menor de edad (ii) que había perdido su capacidad laboral en un 88.7%, (iii) a causa de una enfermedad que reducía sustancialmente su expectativa de vida.

[75] (MP. Jorge Iván Palacio Palacio).

[76] (MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

[77] Intervención de Fonvivienda en el proceso de tutela. (Folios 16 y 17 del cuaderno de revisión).

[78] La población desplazada se calcula para la fecha, de acuerdo con lo señalado por el IDMC (internacional displacement monitoring centre) y el ACNUR (la agencia de la ONU para los refugiados) entre 4.5 millones y 5.5. millones. Se pueden consultar, sobre las cifras oficiales del IDMC, el enlace en internet: <http://www.internal-displacement.org/search?q=colombia>. Y para consulta en el ACNUR, el enlace: <http://www.acnur.org/t3/operaciones/situacion-colombia/>

[79] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-919 de 2006 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[80] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-755 de 2009 (MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[81] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-176 de 2013 (MP. María Victoria Calle Correa, AV. Luis Guillermo Guerrero Pérez), ,

[82] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-479 de 2011 (MP. María Victoria Calle Correa).

[83] Ob, cit. Corte Constitucional, sentencia T-445 de 2012 (MP. Mauricio González Cuervo).

[84] Constitución Política de Colombia, artículo 42, inciso segundo. “El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia. La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.”

[85] A orillas del Río Guatiquía (Folio 6).

[86] Ob, cit. Intervención de Fonvivienda.

[87] MP. Luis Ernesto Vargas Silva. Auto de seguimiento a la T-025 de 2004.

[88] En los Autos 109 de 2007 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa) y 116 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), la Corte Constitucional adoptó un conjunto de indicadores de goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, que en su conjunto recoge las condiciones de seguridad, dignidad, habitabilidad y calidad mencionadas por el Comité DESC. Específicamente fijó la “[h]abitación legal del predio” como indicador de goce efectivo del derecho a la vivienda digna, y señaló que en ese punto cesaba la vulneración de la cual había sido objeto.