

Sentencia T-761/13

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

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

La jurisprudencia de esta Corporación ha perfilado una consolidada línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. Es por ello que en reiterados fallos, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento han sido objeto de especial protección debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales. Es claro que la acción de tutela es procedente como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, lo cual, a su vez, visto desde el punto de vista de la naturaleza y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial, la vivienda digna, contiene un matiz particular, en tanto la población desplazada ha sufrido un evidente desarraigo. Por lo tanto, es válido concluir que el amparo resulta necesario cuando se ejerce con el objetivo de proteger el derecho a una vivienda digna de dicha población.

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Mecanismo para el desarrollo progresivo del derecho a la vivienda

digna

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Finalidad

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco legal

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

Las responsabilidades de las autoridades públicas frente a la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada, adquieren una mayor dimensión dado que ellos tuvieron que abandonar sus lugares de residencia o actividades económicas habituales para afrontar condiciones inapropiadas de alojamiento, alimentación y estadía, lo que hace necesaria y ostensible la protección del Estado. Ahora bien, estas obligaciones han sido desarrolladas a nivel normativo para garantizar que la población en situación de desplazamiento tenga derecho a la obtención de soluciones de vivienda definitivas, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana.

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Garantía debe ser realizada por las instituciones encargadas de desarrollar la política pública en la materia

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

La Sala advierte que el problema generado con el desembolso del subsidio asignado al accionante y la pérdida de vigencia por su no aplicación, se deriva de un problema de carácter operativo, respecto a la demora en el giro de los recursos. En ese sentido, es evidente que la falla en el sistema se convirtió en una barrera administrativa que le impidió al accionante la materialización de su derecho fundamental a la vivienda digna, situación que no puede permitirse en un Estado Social de Derecho, máxime cuando se trata de personas víctimas del desplazamiento forzado, cuyo único sustento y amparo proviene de la

ayuda económica que asigna el Estado, en consideración a las condiciones de vulnerabilidad manifiesta que enfrenta este grupo marginado de la sociedad. En efecto, en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha sostenido que en el marco de las políticas encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda digna de la población más vulnerable, entre ellos las víctimas del desplazamiento forzado, no basta con el cumplimiento formal de los procedimientos necesarios para su desarrollo, pues para esta Corporación, la garantía real y efectiva solo se consolida cuando la persona ha logrado materialmente acceder a una vivienda que le permita desenvolverse plenamente en la sociedad. De esta forma, es preciso recordar que la obligación del Estado consiste en evitar que perpetúen las condiciones de vulnerabilidad a las que se ve sometida la población desplazada, garantizando que las autoridades administrativas responsables de asistir las necesidades de vivienda, actúen con diligencia, sin injerencias arbitrarias y eficazmente conforme a los principios de la Constitución y las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido el derecho a la vivienda, como un derecho fundamental cuando la persona que invoca su satisfacción y amparo, goza de especial protección constitucional por encontrarse en situación de desplazamiento.

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Se exhorta a Fonvivienda diseñe lineamientos para seguimiento y asesoramiento de las familias beneficiadas con los subsidios

Referencia: expediente T-3.963.172

Acción de tutela presentada por Alcides García Conde en contra de Fonvivienda, la Caja de Compensación Familiar del Oriente –Comfaoriente Cúcuta-, la Caja de Compensación Familiar Campesina

Derechos fundamentales invocados: vivienda y vida digna

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., primero (1º) de noviembre de dos mil trece (2013)

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

## SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil-Familia, que revocó la decisión del Juzgado Segundo Civil de Ocaña y declaró improcedente el amparo solicitado dentro de la acción de tutela incoada por Alcides García Conde contra Fonvivienda y otros.

### 1. ANTECEDENTES

En nombre propio y de su núcleo familiar compuesto por cónyuge e hijos, el señor Alcides García Conde interpuso acción de en contra las entidades arriba mencionadas por considerar que estas vulneraron sus derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital y a la vivienda digna. La solicitud de amparo se basa en los siguientes:

#### 1.1. HECHOS

1.1.1. Manifiesta que son un núcleo familiar víctima del desplazamiento forzado y se encuentran incluidos en el RUV[1].

1.1.2. Señala que en el año 2007 se postuló a la convocatoria abierta por Fonvivienda para otorgar subsidios de vivienda familiar a la población desplazada.

1.1.3. Afirma que en el año 2011 Comfaoriente le notificó de la Resolución No. 1470 del 30 de diciembre de 2010 “Por la cual se asignan subsidios familiares de vivienda, correspondientes a recursos presupuestales para población desplazada”.

1.1.4. Indica que durante el año 2011 no le fue posible conseguir una casa en la ciudad de Ocaña, debido a que aún no existía a su nombre una cuenta en el Banco Agrario, razón por la cual, el 10 de agosto de ese año envió un escrito a Fonvivienda solicitando la apertura de la cuenta, petición a la que la entidad accedió.

1.1.5. Relata que luego de obtener la carta de asignación del subsidio, no logró hallar una vivienda usada en el municipio de Ocaña, pues la mayoría de ellas superaban el valor del subsidio de vivienda familiar, hasta que, según cuenta, “me di por vencido, pues la Alcaldía de Ocaña no tiene ninguna línea que apoye ni siquiera para gastos notariales, aumentando así la zozobra de perder tan anhelado subsidio que se esperaba lograr luego de diez (10) años de desplazamiento forzado”.

1.1.6. Aduce que como consecuencia de lo anterior solicitó un préstamo a un particular para poder trasladarse a la ciudad de Cúcuta y allí solicitar apoyo a la “oficina de Vivienda” de la Gobernación de Norte de Santander.

1.1.7. Comenta que finalmente logró “cerrar negocio con el señor Juan Bautista Sandoval Sandoval y lo materializamos mediante Escritura Pública número (...) -2348- de la Notaría Cuarta de Cúcuta” el 14 de septiembre de 2012.

1.1.8. Señala que tras largos meses de espera, en febrero de 2013 acudió a la Asociación de Desplazados de la Provincia de Ocaña (Asodepo) para que le ayudaran a verificar el motivo por el cual aún no se había realizado el desembolso de los recursos al vendedor de la vivienda, encontrando que en la base de datos aparecía con el estado “Apto con subsidio vencido”.

1.1.9. Ante tal noticia, llamó a Comfaorienté, a Comcaja y a Fonvivienda, quienes le manifestaron que no era posible efectuar el cobro del subsidio de vivienda porque se había vencido el plazo para hacerlo efectivo. En tal sentido, señala que por su cuenta halló en la página web del Ministerio de Ambiente que el 30 de diciembre de 2010 se le realizó la asignación del subsidio, cuya fecha de vencimiento era el 31 de diciembre de 2011. No obstante, cuenta que allí aparece que solo hasta el 5 de diciembre de 2011 le giraron los recursos a la cuenta bancaria. Para el actor, esto resulta desproporcionado pues tan solo le concedieron dieciséis días para poder hacer uso del subsidio, por lo cual, dice sentirse inconforme en tanto las cajas de compensación nunca lo orientaron en la forma como debía hacer efectivo el subsidio, “sino que me hicieron gastar unos recursos económicos con los que no cuento y al final, simplemente me devolvieron la documentación sin posible solución”

1.1.10. El accionante pretende que a través de la acción de tutela se amparen los derechos

fundamentales invocados y, en consecuencia, se ordene a Fonvivienda girar los recursos del subsidio a la cuenta del vendedor del inmueble y, asimismo, se ordene a la Administración Municipal de Ocaña que trate de manera especial a la población víctima del desplazamiento, brindándole el apoyo y la orientación necesaria frente a los trámites para la obtención y posterior legalización del subsidio de vivienda.

## 1.2. PRUEBAS DOCUMENTALES

Obran en el expediente las siguientes pruebas documentales:

1.2.1. Copia de los documentos de identidad de su núcleo familiar.

1.2.2. Copia del oficio fechado el 20 de febrero de 2013, donde Comcaja hace devolución a Comfaorienté de la documentación del subsidio familiar de vivienda otorgado al accionante por estar vencido.

1.2.3. Copia de un escrito suscrito por el accionante y dirigido a Fonvivienda donde solicita el giro del subsidio y, a su vez, que este sea consignado en la cuenta de ahorros del propietario del inmueble.

1.2.4. Copia de una certificación fechada el 21 de enero de 2013, a través de la cual el accionante manifiesta aceptar las condiciones de la vivienda usada a la cual pretende aplicar el subsidio de vivienda.

1.2.5. Copia del certificado de tradición del inmueble sobre el cual el accionante pretende aplicar el subsidio, fechado el 17 de enero de 2013.

1.2.6. Copia de la escritura pública No. 2.348 otorgado en la Notaría Cuarta del Círculo de Cúcuta el 14 de septiembre de 2012.

## 1.3. ACTUACIONES PROCESALES

El Juzgado 2 Civil del Circuito de Ocaña avocó el conocimiento de la acción de tutela y, mediante auto calendado el 6 de marzo de 2013, ordenó correr traslado de la misma al Fondo Nacional de Vivienda, a Comfaorienté, a Comcaja, a la Gobernación de Norte de

Santander y a la Alcaldía Municipal de Ocaña.

#### 1.3.1. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar Campesina -Comcaja-

Solicita al juez de tutela abstenerse de emitir cualquier decisión en contra de la entidad, toda vez que considera no haber desconocido o conculcado derecho fundamental alguno del accionante.

Manifiesta que en virtud del contrato de gestión suscrito entre Fonvivienda y las cajas de compensación familiar del país, reunidas en la Unión Temporal de Cajas Cavis U.T., en estas últimas se delegó algunas labores logísticas y de trámite, por lo que, aclara, Comcaja ejerce una labor de intermediación en el proceso de asignación de los subsidios, consistente en brindar información a los ciudadanos, recibir la documentación y realizar un proceso de depuración de la misma.

En este sentido, afirma que Comcaja no es la entidad encargada de asignar o desembolsar los dineros correspondientes al subsidio familiar de vivienda, pues es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial quien debe velar por el cumplimiento y giro de los subsidios que hayan sido otorgados por Fonvivienda.

En cuanto a los datos del accionante, indica que su postulación se realizó el 8 de junio de 2007. Ahora, sostiene que la persona beneficiaria del subsidio cuenta con un término perentorio para ubicar un proyecto de vivienda que llene sus expectativas.

Informa que el accionante no presentó de manera oportuna los documentos requeridos para realizar el respectivo desembolso del subsidio, los cuales se allegaron a la Coordinación de Hábitat e Infraestructura de Comcaja el día 11 de febrero de 2013. Por tal razón, los documentos fueron devueltos, y la entidad se encuentra ante la imposibilidad de continuar con el trámite para lograr el desembolso del subsidio.

Adicional a lo anterior, informa que el accionante no radicó ante esa entidad ningún escrito solicitando la prórroga del subsidio.

Resalta que la información tanto para el accionante, como para todos los beneficiarios del subsidio a quienes les ha sido asignado a través de Comcaja, es oportuna y veraz. Sustenta esta afirmación en el hecho de que una vez el actor se comunicó con la entidad, le indicaron

el procedimiento a seguir para el desembolso del dinero, así como el proceso correspondiente para acceder a una nueva asignación.

Respecto de la fecha en la cual debe ser desembolsado el dinero, sostiene que una vez el beneficiario del subsidio radica ante la entidad otorgante la solicitud de cobro con el lleno de los requisitos establecidos en la norma, queda a discrecionalidad y competencia de Fonvivienda la fijación de la fecha en la que se efectuará el desembolso respectivo. En tal sentido, advierte que desconoce los motivos por los cuales Fonvivienda no realizó con anterioridad la apertura de la cuenta de ahorro programado para el beneficiario.

### 1.3.2. Respuesta de la Caja de Compensación Familiar del Oriente Colombiano - Comfaoriente-.

Solicita al juez de tutela exonerar a la entidad de la acción de tutela de la referencia, teniendo en cuenta las siguientes consideraciones.

Manifiesta que en virtud del Convenio de Cooperación No. 003, celebrado entre Comcaja y Comfaoriente, firmado a partir del 1 de febrero de 2010, es esta última quien continúa atendiendo a la población que se haya postulado para subsidio familiar de vivienda.

En general, informa que la entidad encargada de brindar las razones por las cuales el 31 de diciembre de 2011 le fue retirado al accionante el subsidio de vivienda y, asimismo, responder por qué solo hasta el 5 de diciembre de ese mismo año y mes le fue consignado, es Fonvivienda.

Afirma que solo hasta el 21 de enero de 2013, el actor presentó toda la documentación requerida para solicitar el desembolso del subsidio familiar de vivienda. Los mismos fueron devueltos el 21 de febrero de ese año, dado que el estado de su asignación era “apto con subsidio vencido”.

Finalmente, indica que el accionante no solicitó prórroga para materializar la ejecución del subsidio de vivienda del que era beneficiario.

### 1.3.3. Respuesta de la Alcaldía Municipal de Ocaña

Considera que no ha vulnerado los derechos del accionante o de su grupo familiar puesto



que en ningún momento manifestó a esa administración la intención de hacer efectivo el subsidio de vivienda; de haber sido así, asegura, le hubiera prestado el debido acompañamiento y asesoría ante la Caja de Compensación que corresponde.

#### 1.3.4. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-

Solicita decretar la improcedencia de la acción de tutela por considerar que la entidad ha venido garantizando los derechos fundamentales del accionante.

Inicia su intervención citando las normas que reglamentan el funcionamiento de la entidad, así como las que definen sus obligaciones frente a la asignación de los subsidios familiares de vivienda.

Al respecto, resalta que la vigencia del subsidio familiar de vivienda, conforme al artículo 42 del Decreto 975 de 2004 es de seis meses calendario contados a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de la asignación. En este mismo punto sostiene que la entidad competente para otorgar la prórroga es el actual Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no Fonvivienda.

Comenta que se le asignó un subsidio en la modalidad de “adquisición de vivienda nueva o usada para hogares propietarios”, por monto de \$15.450.000, y generó la orden de pago a la Cuenta de Ahorro Programado -CAP- No. 400701787100 del Banco Agrario de Colombia, con una vigencia que se extendió en varias oportunidades hasta el 31 de diciembre de 2011. En este punto, recalca que el accionante no hizo efectivo el subsidio que le fue asignado dentro del término de su vigencia, por lo que venció y quedó en estado “APTO CON SUBSIDIO VENCIDO”.

Ante lo dicho, indica que el subsidio del accionante perdió vigencia y para la entidad no es posible reactivarlo.

#### 1.3.5. Respuesta del Ministerio de Vivienda

El apoderado del Ministerio de Vivienda solicitó se declarara improcedente la acción de tutela.

Manifestó que esa entidad no tiene injerencia en los hechos narrados por el accionante,

toda vez que no es la encargada de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, funciones que corresponden al Fondo Nacional de Vivienda.

Indicó que las funciones del Ministerio se circunscriben a “formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral pero NO tiene funciones de coordinación, asignación y/o rechazo sobre postulaciones y adjudicaciones referentes a los subsidios de vivienda de interés social, así como tampoco tiene injerencia en la inspección, vigilancia y control de este tema”.

Por tanto, aclaró que el Fondo Nacional de Vivienda es una entidad diferente al Ministerio, pues tiene personería jurídica propia y total autonomía presupuestal y financiera. En tal sentido, solicitó desvincular a dicha Cartera por configurarse respecto de ella, falta de legitimación en la causa por pasiva.

## 2. DECISIONES JUDICIALES

### 2.1. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA – JUZGADO 2 CIVIL DEL CIRCUITO DE OCAÑA

En sentencia proferida el 13 de marzo de 2013, el Juzgado 2 Civil del Circuito de Ocaña decidió amparar los derechos fundamentales invocados por el accionante.

El juez de tutela expuso consideraciones en torno al derecho fundamental a la vivienda digna, con base en jurisprudencia de la Corte Constitucional.

En el caso concreto, encontró probado que el actor realizó todas las gestiones que estaban dentro de sus posibilidades para hacer efectivo el subsidio. Igualmente, comprobó que Comfaorient no hizo ninguna gestión de las que le compete, por lo que evidenció la desidia y falta de colaboración de la entidad con el actor, para agotar oportunamente todas las acciones a su cargo.

En general, la labor estuvo dirigida a demostrar el grado de diligencia con que actuaron tanto las entidades involucradas en el proceso de asignación del subsidio, como el accionante. A partir de estos aspectos concluyó que era procedente la tutela, toda vez que existe nexo causal entre la conducta de algunos de los entes accionados y la vulneración de los derechos del actor y su núcleo familiar; porque no se observa desidia o negligencia por parte del demandante en el trámite del proceso de aplicación del subsidio, que el juez

considera poco claro y lento; porque Fonvivienda no realizó ninguna gestión en orden a cerciorarse del estado en que se encontraba el trámite del subsidio, aspecto igualmente reprochable frente a Comfaorient y, finalmente, porque son esas específicas acciones y gestiones “lo que se echa de menos en el presente caso y conduce a predicar la existencia de una conducta omisiva que ha dado lugar a la vulneración de derechos fundamentales (...)”.

En razón a lo anterior ordenó:

“A. Que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA reasigne nuevamente el subsidio de vivienda al actor, que inicialmente le fue otorgado mediante resolución 1470 del 30 de diciembre de 2010 y proceda a efectuar el giro correspondiente para hacerlo efectivo, haciendo para ello todas las gestiones administrativas necesarias de tal manera que en un plazo no mayor a tres meses el actor pueda materializar el subsidio y adquirir la vivienda que requiere.

B. A LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFAORIENTE que proceda a recibir nuevamente al actor toda la documentación que le fuera devuelta y proceda en forma ágil y sin ninguna dilación a realizar todos los trámites y gestiones administrativas ante las autoridades o entidades respectivas a fin de que se materialice el subsidio de vivienda que FONVIVIENDA debe reasignar al actor.

Igualmente, teniendo en cuenta el grado de instrucción y condiciones del actor se les brinde todo el acompañamiento y asesoría que requiera de tal manera que no haya más obstáculos para la entrega real y efectiva del subsidio.

C. A LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR CAMPESIAN COMCAJA que proceda a tramitar y/o realizar en forma ágil y sin ninguna dilación todos los trámites y gestiones administrativas ante las autoridades o entidades respectivas a que haya lugar con base en toda la documentación que le fuera devuelta al actor y proceda en consecuencia, a fin de que se materialice el subsidio de vivienda que FONVIVIENDA debe reasignar al actor.”

D. El actor por su parte deberá presentar nuevamente ante la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR COMFAORIENTE toda la documentación que le fuera devuelta por esta entidad, actualizando la información que lo requiera, a fin de que ésta actúe conforme a lo señalado en el literal C.

Igualmente deberá estar pendiente de todo el trámite y proceso y aportar oportunamente la documentación que se requiera”.

## 2.2. IMPUGNACIÓN

### 2.2.1. Comcaja

Comcaja manifestó su inconformidad con la decisión proferida por el juez de tutela. Al respecto, consideró que la interpretación dada por el fallador respecto de que no existe ninguna prueba que hubiera advertido el actor sobre la fecha de vencimiento del subsidio y/o requiriéndolo para agilizar el proceso, es errada. Adujo que el documento que demuestra todo lo contrario es la carta de asignación que está en manos del actor, donde se le señala que el subsidio puede ser utilizado para acceder a una solución de vivienda de interés prioritario en cualquier parte del territorio nacional y en un plazo de seis meses para su aplicación, contados a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de publicación de la asignación.

Además de esto, Comcaja aclaró que solo puede dar cumplimiento a lo ordenado por el a quo una vez Fonvivienda “amplíe la vigencia” del subsidio otorgado al actor.

### 2.2.2. Fonvivienda

La entidad manifestó su inconformidad poniendo de presente al juez de alzada que no es la facultada para ampliar la vigencia de los subsidios familiares de vivienda, sino que tal poder reside en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, entidad encargada de dirigir las políticas de vivienda de interés social.

## 2.3 SEGUNDA INSTANCIA – TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE CUCUTA, SALA CIVIL, FAMILIA

En fallo proferido el 9 de mayo de 2013, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, Sala Civil, Familia, revocó la decisión tomada por el a quo y, en su lugar, declaró improcedente el amparo solicitado por el accionante.

En sus consideraciones, el Tribunal adujo que el accionante no dispuso de ninguna herramienta jurídica a su alcance para evitar el vencimiento del subsidio, como por ejemplo

la solicitud de prórroga. Por tal razón, señaló que resultaba “inane acudir a este mecanismo para ordenar nuevamente la consignación de dichos dineros que por su propia culpa no utilizó en término oportuno”.

En consecuencia, concluyó que i) el actor no se encuentra en una circunstancia excepcional frente a otras personas en sus mismas condiciones, pues debió estar atento a la pronta aplicación del subsidio; ii) no existen elementos probatorios que indiquen su incapacidad para auto sostenerse a través de un proyecto de estabilización socio-económico; y iii) de los hechos de la tutela no se deduce que sea padre cabeza de familia o que dedica su tiempo a cuidar niños menores o adultos mayores.

### 3. CONSIDERACIONES

#### 3.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

#### 3.2. PROBLEMA JURÍDICO

Conforme a los hechos narrados, corresponde a esta Sala determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la vida, al mínimo vital y a la vivienda digna del accionante, ante las supuestas demoras en el giro del subsidio familiar de vivienda del que es beneficiario, a efectos de poderlo aplicar.

Para resolver este problema, la Sala primero abordará la jurisprudencia relativa al derecho a la vivienda digna, particularmente cuando se trata de personas desplazadas, y sobre el especial trato que merecen por ser sujetos de especial protección constitucional. Como segundo aspecto, describirá la normativa sobre políticas de vivienda para dicho grupo poblacional y, finalmente, resolverá el caso concreto.

#### 3.3. EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

### 3.3.1. Naturaleza Jurídica

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

3.3.1.1. Por estas razones, el derecho a una vivienda digna consagrado en el artículo 51 de la Constitución no fue inicialmente tratado por la jurisprudencia como un derecho fundamental que pudiera ser exigido a través de la acción de tutela, por encontrarse dentro de los denominados derechos de segunda generación –económicos, sociales y culturales– que se caracterizan principalmente por su contenido prestacional. Además, se señalaba que dicho derecho requiere de un desarrollo legal previo que garantice su eficacia. Esta postura fue adoptada en algunos de los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional, como en la sentencia T-495 de 1995[2], en la cual manifestó lo siguiente:

“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”[3]

En igual sentido, la sentencia T-258 de 1997[4] reafirmó el carácter asistencial que la jurisprudencia le venía otorgando al derecho a la vivienda digna:

“La Constitución señaló el derecho que tienen toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros

derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que determinarán la efectiva materialización de tal derecho”.

3.3.1.2. Sin embargo, la posición de la Corte no ha sido unívoca en torno al tema de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna y ha ido cambiando con el paso del tiempo. De este modo, la jurisprudencia ha distinguido algunas situaciones bajo las cuales existe un derecho subjetivo fundamental, sea por transmutación, por su conexidad con un derecho respecto del cual no existe discusión sobre su naturaleza fundamental[5] o por la afectación del mínimo vital[6], casos en los cuales es posible que se brinde la protección a través de la acción de tutela.

En el caso de la transmutación, la Corte Constitucional en la Sentencia T-304 de 1998[7] explicó que dado el carácter programático de los derechos económicos, sociales y culturales, éstos “tienden a transmutarse hacia un derecho subjetivo, en la medida en que se creen los elementos que le permitan a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación determinada, consolidándose, entonces, lo asistencial en una realidad concreta en favor de un sujeto específico”. Así, según esta tesis, el derecho a la vivienda digna se convierte en fundamental cuando es dotado de contenido mediante la implementación de medidas legislativas y administrativas dirigidas a hacerlo efectivo.

Respecto de la exigibilidad de esta clase de derechos prestacionales a través del criterio de conexidad, ésta Corporación ha indicado en el caso del derecho a la vivienda digna que “en abstracto no haría parte de los derechos fundamentales, pero en algunas circunstancias lo sería si está en conexidad con otros derechos fundamentales. La efectividad de la tutela respecto a la petición de una persona para que su vivienda sea digna dependerá de las condiciones jurídico-materiales del caso concreto.”[8]

En cuanto a la protección fundada en la hipótesis de la vulneración del mínimo vital del accionante, ésta va dirigida a que el juez de tutela pueda proteger el derecho a la vivienda digna, “cuando dadas las circunstancias particulares de debilidad manifiesta en que se

encuentra quien la posee, es o puede ser injustamente despojado de ella y con ello se afecta su mínimo vital o el de su familia, o cuando adquiere el rango de fundamental por el factor de conexidad con otro derecho fundamental”[9]

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

“Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica”. [10]

En este orden de ideas, no puede asumirse que por el hecho de estar frente a la exigencia de un derecho económico, social o cultural, la tutela no sea procedente. Así por ejemplo, en el caso paradigmático del derecho a la salud[11], a pesar de que en un comienzo la jurisprudencia no fue unánime respecto a su naturaleza, razón por la cual se valió de caminos argumentativos como el de la conexidad y el de la transmutación en derecho fundamental en los casos de sujetos de especial protección constitucional, hoy la Corte acepta la naturaleza fundamental autónoma de tal derecho, atendiendo, entre otros factores, a que por vía normativa y jurisprudencial se han ido definiendo sus contenidos, lo que ha permitido que se torne en una garantía subjetiva reclamable ante las instancias judiciales.

3.3.1.4. En el desarrollo jurisprudencial de la tesis del carácter fundamental



autónomo del derecho a la vivienda digna, la Corte ha descartado el argumento de que su contenido principalmente prestacional y de desarrollo progresivo impide su reconocimiento como fundamental. Como bien lo ha precisado esta Corporación en numerosos fallos, todos los derechos fundamentales tienen una faceta prestacional y progresiva –incluso los tradicionales derechos civiles y políticos– sin que ello tenga incidencia sobre su naturaleza constitucional[12]. Lo determinante es su relación directa con el principio de dignidad humana.

Así pues, la Corte ha reconocido entonces que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, dada su relación intrínseca con la dignidad humana. Al respecto, la sentencia T-986A de 2012[13] definió claramente las razones principales de esta afirmación:

“En primer lugar, la Corte ha reconocido que, a la luz de las normas internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano en relación con la protección de los Derechos Humanos, todas las prerrogativas agrupadas bajo esta categoría deben ser garantizadas, sin que sea posible distinguir entre los denominados derechos civiles, políticos, económicos, sociales o culturales. La Corte ha dejado claro que la distinción entre derechos civiles y políticos, de un lado, y DESC, de otro, solamente responde a razones históricas y metodológicas, y no a una diferencia de importancia de los derechos

En segundo lugar, la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los DESC como derechos fundamentales. En este orden de ideas, [l]a consagración a nivel constitucional de estos derechos ha estado además acompañada con la creación de mecanismos para su justiciabilidad, bajo la premisa de que la realización efectiva de los derechos –no solamente su reconocimiento legal– es un fin primordial del Estado Social de Derecho.[14]

Por ejemplo, bajo esa nueva concepción, la Constitución impone un mandato al legislador de desarrollar este tipo de derechos sujetándose (i) al contenido que de estos ha fijado la Constitución, el bloque de constitucionalidad y el juez constitucional y, (ii) a los principios de no discriminación y, progresividad y no regresividad.

En tercer lugar, todos los derechos, sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento, comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación, y ello no

es óbice para negar su naturaleza fundamental[15].

En cuarto lugar, si bien es cierto que el derecho a la vivienda digna (...) se caracteriza por cierto grado de indeterminación en relación con las prestaciones que su satisfacción requiere, las cuales deben ser precisadas por las instancias del poder definidas con fundamento en el principio democrático, tal connotación no puede conducir a negar el carácter iusfundamental del mismo y tampoco a descartar de plano la procedencia del amparo constitucional cuando se advierta su vulneración.[16] (Resaltado fuera del texto) Lo anterior por cuanto es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación, propio del lenguaje con que se redactan las cartas políticas.

### 3.3.2. Alcance y contenido del derecho a la vivienda digna.

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida[17]. Igualmente, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

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

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

consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: “el concepto de “vivienda adecuada”... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”

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

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes. En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii)

Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

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

“a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.[19] (Negrillas fuera del texto original)

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

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

3.3.3. El derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada por la violencia y su protección a través de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia de esta Corporación ha perfilado una consolidada línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. Es por ello que en reiterados fallos, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento han sido objeto de especial protección debido a las condiciones

de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales.

Fue precisamente por esta constante y masiva vulneración de derechos fundamentales que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004[20], declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno, fallo en el que igualmente explicó las razones por las cuales éste fenómeno social debía ser tratado como un problema estructural por parte de las autoridades encargadas de brindar la asistencia necesaria a esta parte de la población:

“(…) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad – que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”[21] para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad[22], que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales[23] y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”[24]. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”[25], dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

Como se indicó, la caracterización de las personas en situación de desplazamiento como sujetos de especial protección constitucional abarca igualmente la obligación de que a través de mecanismos de protección constitucional como la acción de tutela, se garantice el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Con base en dicho criterio es que el juez de tutela debe observar los casos en que se perciba y constate la amenaza de los derechos de esta población.

De lo expuesto, es claro que la acción de tutela es procedente como mecanismo constitucional de protección de los derechos fundamentales de la población desplazada, lo cual, a su vez, visto desde el punto de vista de la naturaleza y alcance de los derechos económicos, sociales y culturales, en especial, la vivienda digna, contiene un matiz particular, en tanto la población desplazada ha sufrido un evidente desarraigo. Por lo tanto, es válido concluir que el amparo resulta necesario cuando se ejerce con el objetivo de proteger el derecho a una vivienda digna de dicha población.

Al respecto, en la sentencia T-177 de 2010[26], se afirmó lo siguiente:

Entonces, si bien se ha aceptado por vía jurisprudencial la protección del derecho a la vivienda digna en forma autónoma y directa a través de la acción de tutela, no debe olvidarse que en desarrollo de las disposiciones constitucionales, las políticas en materia habitacional se deben ir implementando de manera progresiva. En este sentido, al observar las especiales condiciones de la población desplazada, en tanto se encuentran expuestos a un mayor número de factores exógenos que incrementan su grado de vulnerabilidad, el Gobierno Nacional ha implementado progresivamente programas de carácter asistencial como los subsidios de vivienda de interés social, dirigidos especialmente a la población desplazada.

Estos programas que tienen como objetivo la provisión de vivienda en condiciones dignas a la población desplazada, son reforzados como respuesta a las órdenes impartidas por la Corte Constitucional en la ya citada sentencia T-025 de 2004, en la cual declaró el estado de cosas inconstitucional en esta materia. Así, el Estado radicó en manos de varias entidades el desarrollo de esta labor, como por ejemplo en FONVIVIENDA, la cual, por medio de convocatorias abiertas dirigidas a la población desplazada, oferta subsidios de vivienda, que mediante un proceso de selección y depuración, son posteriormente otorgados a quienes cumplan con el lleno de los requisitos.

En oportunidades previas, la Corte se ha pronunciado acerca de situaciones en las cuales el derecho a la vivienda digna se ha visto vulnerado por las entidades encargadas de implementar la política de vivienda, más precisamente, Fonvivienda.

En la sentencia T-573 de 2010[27], esta Corporación conoció el caso de una familia que fue beneficiada con el subsidio de vivienda por parte de Fonvivienda, y cuya aplicación la

realizó sobre un proyecto denominado urbanización “San Antonio”. El 28 de julio de 2006, la accionante firmó el contrato con la Unión Temporal encargada de la construcción, por lo que solicitó a Fonvivienda que desembolsara el subsidio recibido en el encargo fiduciario, sin embargo, a pesar de ello, para el año 2008 aún no le habían hecho la entrega efectiva de la vivienda. Según la entidad encargada de la construcción el retraso se debía a que Villavivienda, propietaria del lote, no había hecho entrega del mismo.

En aquella ocasión, la Corte reiteró la jurisprudencia acerca de la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna, señalando que en el caso de la población desplazada, se constituía en un derecho fundamental dada las condiciones de este grupo poblacional. Allí, advirtió que el incumplimiento del contrato se debía a un círculo vicioso de traslado de responsabilidades, lo que configuraba un grave quebrantamiento del derecho a la vivienda digna de la accionante y su núcleo familiar. Para que esto no siguiera sucediendo, ordenó a la Unión Temporal que en un plazo máximo de 30 días, si aún no lo había hecho, entregara de manera definitiva a la actora una casa con características superiores o iguales a las pactadas en el contrato. De otro lado, debido a que el subsidio había perdido vigencia como consecuencia de la dilación, ordenó a Fonvivienda que prorrogara el mismo hasta que las entidades demandadas cumplieran la obligación de entregar la vivienda.

De otro lado, la Corte también ha resuelto situaciones donde las inconsistencias se presentan es por inconvenientes en el desembolso del subsidio asignado. Así pues, en la T-675 de 2011, revisó la situación de varios accionantes que recibieron la comunicación de otorgamiento del subsidio del 18 de septiembre de 2007 y, a partir de esa fecha, hasta los meses de octubre y noviembre del mismo año, procedieron a firmar promesas de compraventa. De acuerdo con ello, y al cronograma presentado por la constructora, la escrituración y entrega de las casas no se cumplió en la fecha pactada en la promesa. En septiembre de 2010, cuando se iba a proceder con la escrituración, para que la caja de compensación respectiva (Comfenalco) desembolsara el resto del dinero, esta no lo hizo alegando que la vigencia del subsidio había vencido, a sabiendas de que las viviendas ya se hallaban construidas.

La Corte reiteró que el subsidio de vivienda es un mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna.

Con base en esto, indicó que las cajas de compensación cuando actúan como administradoras de recursos parafiscales, están desarrollando una actividad administrativa dirigida a ejecutar las políticas públicas de vivienda, por lo que, con sus actuaciones, generan una expectativa legítima en los afiliados. Al respecto, la Corte encontró que la decisión de Comfenalco comprometía los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes, pues confiaron en su actuar. Además, indicó que si bien la decisión de no desembolsar el resto del dinero estuvo acorde con las normas que reglamentan el subsidio, ello no es consecuente con la finalidad de este mecanismo, el cual consiste en hacer efectivo el derecho a la vivienda digna de las personas de más bajos ingresos. En consecuencia, ordenó a Comfenalco que en el término de 48 horas realizara los trámites administrativos necesarios para continuar con la legalización del subsidio familiar de los accionantes.

Finalmente, de manera reciente, esta misma Sala de Revisión profirió la sentencia T-409 de 2013[28], oportunidad en la cual resolvió varios casos en donde los accionantes consideraban vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna, dado que la constructora aún no les había dado una fecha cierta de construcción y entrega de las viviendas de interés social, a pesar de que los dineros habían sido desembolsados desde el año 2011, y a que la mayoría de las viviendas del proyecto habían sido entregadas, menos 22 que correspondían a las de los actores. Ellos fueron beneficiados con el subsidio de vivienda en junio de 2010, el cual, fue posteriormente consignado en agosto de 2011 en la cuenta bancaria del oferente del proyecto, acordándose que la fecha de entrega de la vivienda, para cada uno, sería en noviembre del mismo año, fecha en la cual debía haberse completado el pago. En septiembre de 2011, los accionantes solicitaron al oferente informar por qué no se había iniciado la construcción; este, a su vez, les indicó que a pesar de que ya se había realizado el desembolso, hasta ahora se estaba realizando la programación de las obras. El 17 de agosto presentaron la acción de tutela.

Con fundamento en las obligaciones frente a la población desplazada en casos donde se debe garantizar el derecho a la vivienda digna, la Corte manifestó que este derecho se encontraba vulnerado en los casos concretos, por cuanto “(i) la constructora recibió efectivamente el desembolso del subsidio nacional de vivienda correspondiente al accionante; pese a lo anterior, (ii) la constructora, si bien ha urbanizado el lote donde se construyen las viviendas de interés social, no ha demostrado que haya llevado a cabo las



adecuaciones del terreno asignado al actor para hacerlo viable para la construcción; (iii) mucho menos ha culminado la construcción de la vivienda, pese a que se había comprometido a entregarla en el mes de noviembre de 2011, y (iv) no ha fijado fecha cierta de entrega de la solución habitacional.”[29]

Igualmente, consideró más que suficiente el tiempo transcurrido desde que se desembolsó el subsidio de vivienda (agosto de 2011) hasta la fecha de proferido el fallo en sede de revisión (julio de 2013), para que la constructora, en su calidad de garante de la protección del derecho a la vivienda digna de los accionantes, hiciera efectiva la entrega. Expresó que lo anterior, sumado a la falta de control por parte de la autoridad municipal, generó en el accionante un detrimento socioeconómico “que implica para el accionante y su familia, la carencia de un hogar estable en condiciones dignas”[30].

En suma, protegió el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y, en consecuencia, ordenó a la constructora que en un término de 6 meses entregara efectiva y realmente las casas. Además, le ordenó pagar un subsidio de arrendamiento para garantizarles una solución temporal de vivienda hasta que se realizara la entrega definitiva de la vivienda.

De las anteriores sentencias, donde la Sala ha expuesto la forma en que diferentes factores en el desarrollo e implementación de la política de vivienda que han afectado la garantía del derecho a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento, se destaca que la acción de tutela ha sido el mecanismo idóneo por excelencia para lograr tal fin, que no es otro diferente a lograr la entrega material y efectiva de la vivienda.

A partir de ello, la Sala llega a otra conclusión no menos importante: dentro de la política pública en materia de vivienda, la garantía efectiva del derecho a la vivienda digna se logra únicamente cuando la persona beneficiada recibe efectivamente la vivienda y pueda disfrutar de ella, la cual, según la Observación No. 4 del Comité DESC, debe contar con a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

3.4. Marco legal del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

### 3.4.1. Obligaciones del Estado.

Las responsabilidades de las autoridades públicas frente a la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada, adquieren una mayor dimensión dado que ellos tuvieron que abandonar sus lugares de residencia o actividades económicas habituales para afrontar condiciones inapropiadas de alojamiento, alimentación y estadía, lo que hace necesaria y ostensible la protección del Estado[31].

En tal sentido, la sentencia T-585 de 2006[32], señaló que el contenido de este derecho está dado por las siguientes obligaciones de las autoridades públicas en la materia:

“(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.”(Negrilla fuera del texto original).

Ahora bien, estas obligaciones han sido desarrolladas a nivel normativo para garantizar que la población en situación de desplazamiento tenga derecho a la obtención de soluciones de vivienda definitivas, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana.

Estos subsidios fueron creados mediante la Ley 3ª de 1991, norma que introdujo el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Posteriormente, el artículo 2º del Decreto 951 de 2001, que reglamentó dicha ley, señalaba que la asignación de los subsidios referidos en áreas rurales correspondía al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. Este último entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003, y por disposición del Decreto

555 del mismo año, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Luego, vinieron disposiciones reglamentarias que indicaban la forma en que habrían de otorgarse dichos subsidios, estableciendo las modalidades de vivienda a las cuáles se podía tener acceso, las entidades encargadas de ofrecerlas, los requisitos para acceder a los mismos, entre otros. Hoy en día, es el Decreto 2190 de 2009 la normatividad vigente en esta materia. Allí, se señaló como una finalidad de la política de vivienda solventar el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional de la población más vulnerable, dentro la cual debían destinarse planes de solución de vivienda para la población desplazada por la violencia.

Acorde con lo anterior, la Ley 1448 de 2011[33] señaló en su artículo 123 que las víctimas del desplazamiento cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, “tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda...”. En este sentido, también indicó que las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, esto es, el Decreto 2190 de 2009 y demás disposiciones, como se verá en seguida.

## 4. CASO CONCRETO

### 4.1. RESUMEN DEL CASO

El señor Alcides García Conde interpuso acción de tutela en contra de Fonvivienda, Comfaorient y Comcaja, por considerar que estas entidades vulneraron sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso.

El peticionario y su núcleo familiar son personas víctimas del desplazamiento, y se encuentran debidamente inscritas en el RUV.

En el año 2007, el señor García Conde participó en la convocatoria abierta por Fonvivienda, dirigida al otorgamiento de subsidios familiares de vivienda para la población desplazada. Como resultado, mediante Resolución No. 1470 del 30 de diciembre de 2010[34], dicha entidad asignó los subsidios a quienes cumplieron los requisitos exigidos dentro de los

cuales se encontraba como beneficiario el señor García Conde.

De acuerdo con lo narrado por él, envió una petición a Fonvivienda para efectos de que esta entidad abriera a su nombre la Cuenta de Ahorros Programado (CAP) y, asimismo, se desembolsaran los recursos correspondientes al subsidio, todo ello en el Banco Agrario.

Una vez el subsidio fue consignado a su nombre en la CAP del Banco Agrario y estando en sus manos la carta de asignación, relata el actor que inició una ardua búsqueda para la compra del inmueble usado, dado que esa fue la modalidad que escogió para la aplicación del subsidio de vivienda.

Sostiene el señor Alcides que en la ciudad de Cúcuta encontró una vivienda usada, por lo que el 14 de septiembre de 2012 suscribió la Escritura Pública No. 2348 en la Notaría Cuarta de esa ciudad. El paso a seguir, según el actor, era que el subsidio del cual fue beneficiario se desembolsara en la cuenta bancaria del vendedor, pero no ocurrió así. Al indagar por las razones de la demora, descubrió que el estado de su asignación era “apto con subsidio vencido”, razón por la cual llamó a Comfaorient, quien efectivamente le confirmó que se había vencido el plazo para aplicar el subsidio.

Cuando consultó a fondo las razones por las cuales se venció el subsidio, encontró que el 30 de diciembre de 2010 le fue asignado, y que su fecha de vencimiento era el 30 de diciembre de 2011, pero solo hasta el 5 de diciembre del mismo año le fue consignado. En razón a ello, el señor Alcides considera que se han vulnerado sus derechos fundamentales a la vivienda digna cuya protección invocó a través de la acción de tutela, toda vez que (i) únicamente contó con 16 días para ejecutar el subsidio de vivienda y (ii) nunca recibió apoyo y orientación por parte de alguna caja de compensación o de Fonvivienda, para efectos de conocer cuáles son las pautas para la aplicación del subsidio, pues de haber sido así no habría incurrido en errores que lo llevaron a perder su asignación, debiendo ahora someterse a una nueva postulación.

En primera instancia, el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña concedió el amparo deprecado por el actor y, entre otras, ordenó a Fonvivienda que emitiera una nueva resolución donde manifestara que prorrogaba el subsidio del señor Alcides a efectos de que pudiera llevar a cabo la compra del inmueble.

El juez de alzada, Sala Civil-Familia del Tribunal Superior de Cúcuta, revocó la anterior decisión y negó el amparo concedido, pues consideró que el accionante no se encontraba en una circunstancia excepcional que ameritara la protección por vía de tutela. Además, señaló que luego de resultar favorecido por el subsidio, él debió estar atento a adelantar las gestiones necesarias para adquirir con prontitud el bien, sin tener como excusa las diligencias que en el escrito de tutela referenció, ya que contaba con la posibilidad de solicitar la prórroga y no lo hizo.

#### 4.2. Procedencia de la acción de tutela en el caso concreto

Sea lo primero recordar que la jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo de manera reiterada que la población víctima del desplazamiento goza de una especial protección en razón a su situación de vulnerabilidad.

Teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala está probado que tanto el señor Alcides García como su núcleo familiar son víctimas del desplazamiento forzado, pues de lo contrario no habrían podido postularse a la convocatoria abierta por Fonvivienda para otorgar subsidios de vivienda en el año 2007, toda vez que la misma estaba dirigida exclusivamente a la población desplazada. Además, el actor aportó como prueba documental una carta suscrita el 8 de mayo de 2008 por un funcionario de Acción Social de la Unidad Territorial Norte de Santander y dirigida al Hospital Emiro Quintero Cañizares de la ciudad de Ocaña, solicitando los servicios médicos para él y su familia[35].

Ahora bien, antes de que la Sala continúe con el análisis del presente caso, debe abordar una cuestión previa, en torno a la ausencia de uno de los requisitos de procedencia de la acción de tutela señalado por el juez de segunda instancia. Para el ad quem, la acción de amparo interpuesta por el accionante no era procedente en tanto olvidó solicitar la prórroga del subsidio de vivienda ante la autoridad competente.

En concreto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta, como juez de segunda instancia señaló que:

“Unido a lo anterior, tiénese que el señor Alcides García Conde no interpuso medio de defensa alguno o al menos como lo dice la Jefatura de División de Crédito, Vivienda y Fovis de Comfaoriente, no sólito (sic) ‘prórroga para materializar la ejecución del subsidio de

vivienda del que era beneficiario', resultando entonces inane acudir a este mecanismo para ordenar nuevamente la consignación de dichos dineros que por su propia culpa no utilizó en término oportuno, máxime que como lo dice la entidad quien se encargó de generar la orden de pago, esto es, Fonvivienda, que 'teniendo en cuenta que el Subsidio asignado al accionante perdió vigencia presupuestal y administrativa', es imposible a este momento reactivarlo".

Sobre el particular, la Sala discrepa de las consideraciones del Tribunal respecto al agotamiento de la solicitud de prórroga como requisito de procedencia de la acción de tutela. En primer lugar, la norma vigente que señala la posibilidad de ser prorrogado el subsidio, esto es, el artículo 51[36] del Decreto 2190 de 2009, no contempla en ninguno de sus incisos que en caso de perder vigencia el subsidio, sea el mismo beneficiario quien solicite su prórroga. Por el contrario, allí se indica que son las entidades encargadas de otorgar el subsidio quienes deben determinar esto, dejando tal labor en cabeza de la Junta Directiva para el caso de las cajas de compensación y, en lo demás, en manos del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Es decir, la posibilidad de una prórroga en el subsidio de vivienda no depende de la solicitud que en ese sentido pueda presentar el beneficiario, sino que el decreto citado consigna esta facultad en el ámbito de competencia de las entidades, por tanto, para la Sala resulta desproporcionado exigir tal condición al accionante cuando ello no está de esa forma en el ordenamiento.

En segundo lugar, si hipotéticamente tal requisito fuera exigible a aquellas personas que en situación desplazamiento acuden a la acción de tutela solicitando la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, ante la acción u omisión de las entidades públicas para proteger efectivamente este derecho, es preciso recordar que se trata de sujetos de especial protección constitucional y, en esa medida, la jurisprudencia ha considerado que someterlos a interminables trámites administrativos es igual a la imposición de cargas desproporcionadas debido a su condición, eventos en los cuales la acción de tutela constituye el medio más expedito e idóneo para garantizar sus derechos fundamentales.

Así las cosas, la Sala considera que las circunstancias descritas hacen procedente el ejercicio de la acción de tutela como un medio idóneo y eficaz para la protección de los derechos invocados por el accionante, en especial el de la vivienda digna.

4.3. La garantía del derecho a la vivienda digna DE la población desplazada debe SER REALIZADA POR las instituciones encargadas de desarrollar la política pública en la materia

4.3.1. La Sala debe entrar a determinar si el vencimiento del subsidio de vivienda, por falta de aplicación, vulnera los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso del señor Alcides García.

Como consecuencia de lo anterior y tomando en consideración el amplio desarrollo jurisprudencial de esta Corporación acerca de la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, puede concluirse que éste tiene un carácter reforzado cuando la persona que reclama el amparo es víctima del desplazamiento forzado, como el caso del accionante y su núcleo familiar. Por tanto, la Sala procederá a revisar con fundamento en las pruebas que obran en el expediente, el trámite relacionado con la asignación y desembolso del subsidio. Esto, con el fin de determinar si las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna invocado por el tutelante.

El accionante realizó la respectiva postulación para ser beneficiario del subsidio de vivienda ante las cajas de compensación regional, las cuales, en virtud del contrato de gestión celebrado con Fonvivienda, son las responsables de atender de manera continua los trámites para la asignación y desembolso del subsidio familiar de vivienda.

- 30 de diciembre de 2010: Mediante Resolución No. 1470 de esta misma fecha, Fonvivienda le asignó al accionante un subsidio por un valor de \$15.450.000
- 10 de agosto de 2011: El accionante señala que envió escrito de petición a Fonvivienda para solicitar la apertura de la cuenta CAP en el Banco Agrario de Ocaña. Dice que así lo hizo la entidad. Sin especificar el día en que sucedió, más adelante manifestó que ya contaba con la carta de asignación y los recursos girados a la cuenta de ahorros.
- 5 de diciembre de 2011: Hacen giro de los recursos, según información suministrada por la entidad.
- 31 de diciembre de 2011: Retiran el subsidio por no haber hecho uso del mismo.
- 14 de septiembre de 2012: Suscribió escritura pública No. 2378 en la Notaría Cuarta

de Cúcuta, a través de la cual realizó la compra de un inmueble usado sobre el cual pretende aplicar el subsidio.

- 6 de febrero de 2013: Comfaoriente le remite a Comcaja los documentos para la legalización y cobro contra escritura, modalidad vivienda usada, del subsidio familiar de vivienda del beneficiario Alcides García Conde.

- Febrero de 2013: El actor investiga por qué Fonvivienda aún no ha desembolsado el dinero en la cuenta del vendedor y advierte que los recursos fueron retirados del Banco Agrario por su no aplicación en el tiempo previsto por la ley.

4.3.2. Vista esta breve cronología del caso, se tiene que el 10 de agosto de 2011, fecha en la cual todavía estaba vigente el subsidio -30 de diciembre de 2010 hasta el 31 de diciembre de 2011- el accionante se dirigió por escrito a Fonvivienda solicitando la apertura de la Cuenta de Ahorro Programado (CAP) el Banco Agrario, lo cual quiere decir que antes de esta fecha no contaba materialmente con el subsidio, pues, a partir de dicho requerimiento fue que la entidad procedió a realizar las respectivas diligencias para abrir a nombre del tutelante la referida cuenta bancaria. Por tanto, aunque el actor hubiera logrado conseguir un promitente vendedor durante los primeros meses de vigencia legal del subsidio, no le habría sido posible llevar a cabo la compra venta de la vivienda, pues como se pudo deducir de las fechas, ni siquiera contaba con la disponibilidad material para su aplicabilidad en agosto de 2011. Para la Sala, este primer análisis denota una falencia administrativa por parte de Fonvivenda en lo que respecta al giro de los recursos.

Continuando, puede observarse que a pesar de que el subsidio comenzó a tener vigencia el 30 de diciembre de 2010, fecha a partir de la cual era aplicable, sólo hasta el 5 de diciembre de 2011 es que Fonvivienda lo consigna en la CAP del Banco Agrario. Así, realmente el señor Alcides podía aplicar el subsidio desde este último término, sin contar con el hecho de que únicamente le restaban 16 días para hacerlo. Igual que antes, la Sala advierte otra falla administrativa por parte de Fonvivienda.

4.3.3. Los escenarios previamente descritos fueron especialmente relevantes para que el subsidio del que fue beneficiario el señor Alcides perdiera vigencia, y con ello la oportunidad de acceder a una vivienda digna.



En tal sentido, la Sala reprocha la omisión por parte de Fonvivienda en informar acerca del estado del subsidio, más cuando el accionante tuvo que acudir a la petición escrita para conocer las razones por las cuales aún no se había hecho efectivo el desembolso. También es censurable el hecho de que el giro de los recursos se haya producido a tan solo 16 días de la fecha de vencimiento.

4.3.4. Así, la Sala advierte que el problema generado con el desembolso del subsidio asignado al señor Alcides García y la pérdida de vigencia por su no aplicación, se deriva de un problema de carácter operativo, respecto a la demora en el giro de los recursos. En ese sentido, es evidente que la falla en el sistema se convirtió en una barrera administrativa que le impidió al accionante la materialización de su derecho fundamental a la vivienda digna, situación que no puede permitirse en un Estado Social de Derecho, máxime cuando se trata de personas víctimas del desplazamiento forzado, cuyo único sustento y amparo proviene de la ayuda económica que asigna el Estado, en consideración a las condiciones de vulnerabilidad manifiesta que enfrenta este grupo marginado de la sociedad.

En efecto, en numerosas ocasiones la jurisprudencia constitucional ha sostenido que en el marco de las políticas encaminadas a garantizar el derecho a la vivienda digna de la población más vulnerable, entre ellos las víctimas del desplazamiento forzado, no basta con el cumplimiento formal de los procedimientos necesarios para su desarrollo, pues para esta Corporación, la garantía real y efectiva solo se consolida cuando la persona ha logrado materialmente acceder a una vivienda que le permita desenvolverse plenamente en la sociedad.

De esta forma, es preciso recordar que la obligación del Estado consiste en evitar que perpetúen las condiciones de vulnerabilidad a las que se ve sometida la población desplazada, garantizando que las autoridades administrativas responsables de asistir las necesidades de vivienda, actúen con diligencia, sin injerencias arbitrarias y eficazmente conforme a los principios de la Constitución y las reglas fijadas por la jurisprudencia constitucional, que ha reconocido el derecho a la vivienda, como un derecho fundamental cuando la persona que invoca su satisfacción y amparo, goza de especial protección constitucional por encontrarse en situación de desplazamiento.

Como se señaló en la parte considerativa de esta providencia, la Corte Constitucional ha

establecido obligaciones en cabeza de las autoridades estatales en materia de acceso a vivienda digna, reiterando que en tratándose de personas víctimas del desplazamiento forzado, éste derecho debía ser considerado como fundamental, razón por la cual tienen el deber de “(...) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado(...)”[37].

Por las anteriores razones, la Sala no comparte las razones que el Tribunal Superior de Cúcuta expuso para revocar la decisión del a quo, pues como se ha visto, la responsabilidad por las fallas operativas en el desembolso del subsidio de vivienda recayó en Fonvivienda; además, como se indicó inicialmente, tampoco era necesario como requisito para la procedencia de la acción de tutela, que el señor Alcides solicitara previamente la prórroga del subsidio, en donde se dejó claro que ante los sujetos de especial protección constitucional como los son las víctimas del desplazamiento, resulta desproporcionado exigirles agotar recursos administrativos como un prerrequisito para acudir al mecanismo de amparo.

4.3.5. Ahora bien, en lo que tiene que ver con la labor de la Corte Constitucional en la revisión de los fallos de tutela, el Despacho del Magistrado sustanciador pudo constatar, mediante comunicación telefónica sostenida con el señor Alcides García el 24 de octubre del presente año, que Fonvivienda expidió la Resolución No. 0165 del 12 de abril de 2013, “Por la cual se asigna un (1) Subsidio Familiar de Vivienda de interés social urbano, al hogar del señor ALCIDES GARCÍA CONDE, en cumplimiento de fallo (sic) de tutela de primera instancia proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña”. Tal como se aprecia, a pesar de que inicialmente la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales del accionante frente a la garantía del derecho a la vivienda digna, actualmente él cuenta con un acto administrativo en donde Fonvivienda le otorga nuevamente el subsidio.

4.3.6. La situación descrita favorece al accionante en su camino a obtener la vivienda que pretende comprar utilizando dicho subsidio, no obstante, esta decisión se dio en el marco del pronunciamiento del juez de tutela de primera instancia; decisión que fue revocada en segunda instancia. Por lo anterior, esta Sala revocará éste último fallo y, en su lugar, confirmará la providencia del Juzgado Civil del Circuito de Ocaña que tuteló el derecho a la vivienda digna del accionante.

4.3.7. Como último punto, la Sala llama la atención sobre el importante papel que cumplen las entidades estatales como Fonvivienda y, a su vez, las cajas de compensación familiar, en la realización efectiva de la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento. Así, para la Sala resulta necesario que dentro del marco del desarrollo de la política de vivienda, se propicien planes de acompañamiento continuo para la adecuada aplicación del subsidio de vivienda, con el fin de evitar que por falta de información lleguen a presentarse casos como el que se revisa, donde por múltiples falencias administrativas el subsidio otorgado perdió vigencia, lo cual significó un límite en la garantía efectiva del derecho a la vivienda digna del actor.

## 5. DECISIÓN

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

### RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR, por las razones expuestas en esta providencia, el fallo proferido el 9 de mayo de 2013 por la Sala Civil-Familia del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cúcuta. En su lugar, CONFIRMAR la sentencia dictada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito de Ocaña el 13 de marzo de 2013, que concedió el amparo al señor Alcides García Conde.

SEGUNDO.- EXHORTAR a Fonvivienda para que, en el marco de la política pública de vivienda, especialmente en lo que tiene que ver con su implementación regional a través de los contratos de operatividad suscritos con las cajas de compensación familiar, para la postulación, asignación y posterior desembolso de los subsidios de vivienda, diseñe lineamientos dirigidos al seguimiento y asesoramiento de las familias beneficiadas con los subsidios, con el objetivo de lograr un adecuado y eficaz uso de los recursos para la real garantía y total materialización del derecho a la vivienda digna de la población vulnerable, particularmente, de las víctimas del desplazamiento forzado.

TERCERO.- Por Secretaría General de la Corte Constitucional, líbrese la comunicación de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHLAJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Conforme a la copia de certificación expedida por Acción Social (fl. 14 Cdno. principal), se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas desde el 8 de abril de 2008.

[2] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[3] T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

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

[5] Posición planteada desde la sentencia T-406 de 1992.

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

[7] M.P. Fabio Morón Díaz

[8] Sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[9] Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

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

[11] Sentencia T-760 de 2008 M.P. Manuel José Cepeda.

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

[13] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[14] “Sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”

[15] “Al respecto, en sentencia T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) se estableció: la implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros – de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente – poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica. Ver también la sentencia C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub”.

[16] “Sentencia T-585 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.”

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

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

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

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

[21] “T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno.”

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

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

[24] “Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, MP: Eduardo Cifuentes Muñoz. En

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

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

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

[27] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[28] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[29] Ibíd.

[30] Ibíd.

[31] Sentencia T-754 de 2006, M.P. Jaime Araújo Rentería.

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

[33] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

[34] “Por la cual se asignan subsidios familiares de vivienda, correspondientes a recursos presupuestales para Población Desplazada”.

[35] Folio 14, cuaderno primera instancia.

[36] Artículo 51. Vigencia del subsidio. La vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, será de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación.

En el caso de los subsidios de vivienda de interés social asignados por las Cajas de Compensación Familiar, la vigencia será de doce (12) meses calendario, contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación.

Parágrafo 1°. Para los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, cuyos beneficiarios a la fecha de su vencimiento hayan suscrito promesa de compraventa de una vivienda ya construida, en proceso de construcción, o un contrato de construcción de vivienda en los casos de construcción en sitio propio, la vigencia del mismo tendrá una prórroga automática de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el beneficiario del subsidio remita a la entidad otorgante, antes del vencimiento del mismo, la respectiva copia auténtica de la promesa de compraventa o del contrato de construcción.

La suscripción de promesas de compraventa o contratos de construcción de vivienda se deberán realizar únicamente en proyectos que cuenten con su respectiva elegibilidad o licencia de construcción vigente, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente sobre la materia.

Parágrafo 2°. En todo caso, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional podrá ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Parágrafo 3°. En el caso de subsidios otorgados con cargo a recursos del Presupuesto Nacional, lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del



Presupuesto.

Parágrafo 4°. Las Cajas de Compensación Familiar podrán prorrogar, mediante acuerdo expedido por su respectivo Consejo Directivo, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda asignados a sus afiliados por un plazo no superior a doce (12) meses, prorrogable máximo por doce (12) meses más. Para los casos en los que exista giro anticipado de subsidio, esta ampliación estará condicionada a la entrega por parte del oferente de la ampliación de las respectivas pólizas, antes de los vencimientos de los subsidios.

[37] Ver Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.