

Sentencia T-585/06

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Persona desplazada por la violencia

POBLACION DESPLAZADA-Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales

ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL EN POBLACION DESPLAZADA-Declaración formal

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA-Problema de la capacidad institucional del Estado para su protección/ESTADO-Insuficiencia de recursos para la implementación de políticas de atención a la población desplazada

DERECHOS DE LOS DESPLAZADOS-Ordenes proferidas por la Corte Constitucional para su protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Protección a través de la acción de tutela/DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Naturaleza

DERECHOS FUNDAMENTALES-Concepto

DERECHOS CONSTITUCIONALES-Interpretación de conformidad con tratados internacionales

DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Fundamentales por conexidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Carácter fundamental

El derecho a una vivienda digna -como derecho económico, social y cultural- será fundamental cuando (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Contenido

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Deberes específicos para el Estado

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Instrumentos internacionales de protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Elementos

CONDICIONES DE LA VIVIENDA-Concepto

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Seguridad en el goce

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Requisitos que debe cumplirse/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Habitabilidad/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Acceso de bienes que aseguren su bienestar

A partir de una interpretación del artículo 51 constitucional tomando en consideración el PIDESC y la interpretación autorizada del mismo, de conformidad con el artículo 93 ibídem, para que

una vivienda pueda considerarse digna debe reunir dos requisitos: 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. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia. (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.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Tiene carácter fundamental cuando se trata de Población desplazada por la violencia

Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (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.

DESPLAZAMIENTO FORZADO-Campesinos/DESPLAZAMIENTO FORZADO-Consecuencias/DESPLAZADOS INTERNOS-Problema de vivienda

ESTADO EN MATERIA DE POBLACION DESPLAZADA-Responsabilidades para satisfacción del derecho a una vivienda digna

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Relación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Destino de subsidios nacionales de vivienda

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Vigencia subsidios de vivienda

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Subsidios que otorga gobierno nacional no son incompatibles con los que provienen de entidades territoriales

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Responsabilidades entidades territoriales en materia de subsidios de vivienda personas desplazadas por violencia.

ESTADO-Debe promover planes de vivienda destinados a población desplazada por la violencia

Referencia: expediente T-1192765

Accionante: A.L.M. y otros

Accionado: Municipios de B., Floridablanca y G., Gobernación de Santander, INVISBU y Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil seis (2006).

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados H.A.S.P., Á.T.G. y M.G.M.C., quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos el 26 de mayo de 2005, por el Juzgado Primero Laboral del Circuito de B. y, el 19 de julio de 2005, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de B..

1. ANTECEDENTES

El 13 de mayo de 2005, los ciudadanos A.M.P.P., A.A.G., A. de J.J.M., A.F.C.R., A.L.M., A.M.R., A.Á. de B., A.M.S., C.A.A., E.L.P., E.R.R., E.S.P., G.C.Q., G. de J.S.B., I.L.N. de la Hoz, J.G.B., J.E.L.C., J.A.H., J. de los S.P.A., J. delC.M.V., J.R.C., J.R., Leonilde Sierra, L.T.V., L.J.F.O., L.A.J.R., L.D.S.L., L.E.J.D., L.F.A.J., M.Z.P., M. de los Ángeles V.N., M. de J.R.R., M. delC.J., M.E.S.L., M.J.P.O., M.L.O. de M., M.T.F.S., M.V.N., M.L.C., M.M.C.R., M. de J.S.J., N.R.P.J., O.R. de O., R.V.V., R.L.M., R.P.A., R.S.P., S.M.H., Y.M., I.R., A.A.C.M., C.E.C., C.E.R. de Celemín, E.G.R., F.E.A.V., F.G.G., G.P.C., G.B.A., I.R.S., L.A.R.D., L.E.M.G., M.N.V., R.S.C., L.M.O.H., N.E.T.T., A.C.D. interpusieron acción de tutela en contra de los municipios de B., Floridablanca y G., la Gobernación de Santander,

INVISBU y la Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander, para la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad, a la familia, a la salud, a una vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad, con fundamento en los siguientes:

1.1 Hechos

Los accionantes aseguraron que son desplazados por la violencia -inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD)-, y que se han visto forzados a ubicarse en zonas marginales de B., G. y Floridablanca. Estas zonas son: Bodegas del Café Madrid y los barrios 12 de Octubre -donde invadieron un lote-, Caminos de Paz -donde invadieron otro lote-, C. en Café de Madrid, Cervunió y Brisas de Transuratoque.

S. que sus asentamientos se encuentran ubicados en áreas subnormales, algunos en terrenos inestables; que allí residen en ranchos construidos con materiales desechables y sin servicios públicos; que las condiciones de habitación son precarias y los niveles de hacinamiento y contaminación muy altos; que son obligados a convivir con roedores y rodeados de aguas residuales, y que allí continúan expuestos a las acciones de los grupos armados que amenazan sus vidas.

Agregaron que en dichos lugares su vida emocional se ha visto gravemente afectada, que allí sus niños y jóvenes se encuentran expuestos a la drogadicción, a la delincuencia, a la prostitución y a la violencia, y que las precarias condiciones de vida dan lugar a problemas de violencia intrafamiliar.

Argumentaron que el Estado no realiza campañas de control de plagas y vectores de enfermedades en sus lugares de asentamiento, y que tampoco les asegura la prestación de servicios públicos tales como acueducto y alcantarillado, lo cual da lugar a epidemias.

Aseguraron que llevan residiendo en dichos lugares entre 3 y 7 años, y que después de todo ese tiempo, aún no han recibido todas las ayudas previstas en la Ley 387 de 1997 para lograr su restablecimiento socioeconómico.

Expresaron que mediante la Resolución 818 del 27 de diciembre de 2004, Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales debían hacer efectivos antes del 30 de junio de 2005 en proyectos de vivienda cuya construcción no tardara más de dos años -en caso de tratarse de vivienda nueva-. Indicaron que de no aplicar el subsidio antes de tal fecha, serían sancionados por espacio de 5 años.

Manifestaron que no habían podido hacer efectivos los referidos subsidios porque (i) no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada, pues Fonvivienda sólo les suministra \$8'950.000 y una vivienda en buen estado tiene un costo de \$17 a 20 millones; (ii) en los municipios demandados la vivienda de interés social es escasa y en su gran mayoría se encuentra edificada en zonas declaradas de alto riesgo; (iii) CAJASAN -la caja de compensación familiar por intermedio de la cual tramitaron los subsidios- es muy estricta a la hora de expedir el certificado de viabilidad de las viviendas usadas a las que solicitan aplicar el subsidio y, además, les exige pagar \$15.000 por cada visita para efectos de la expedición de este documento.

Afirmaron que no había posibilidad de que puedan hacer efectivo el subsidio antes de la fecha señalada, toda vez que, según lo que les informó INVISBU, el único proyecto de vivienda de interés social disponible -el proyecto La Estación- comenzaría a ser construido en 3 o 4 años.

Relataron que el municipio de B. pretendía captar los subsidios de las personas asentadas en Café Madrid, prometiéndoles que dicho proyecto comenzaría a ser construido en agosto de 2005. Sin embargo, manifestaron que esto no era posible, puesto que, por una parte, el lote donde se edificaría se encontraba todavía ocupado y en proceso jurídico, y, por otra, miembros de la comunidad se oponían a la construcción en ciertas áreas porque son de uso recreativo.

Indicaron que la experiencia demostraba que las construcciones para población desplazada promovidas por la administración municipal son a largo plazo, pues, por ejemplo, con la ciudadela Café Madrid se habían tardado de 4 a 6 años.

Expresaron que ante la urgencia de vivienda y en vista de que la vivienda usada era la solución más barata y rápida para mejorar su situación, presentaron derechos de petición ante la oficina del Gobernador de Santander y de los alcaldes de B., Floridablanca y G., con el fin de que les fueran suministrados subsidios complementarios para adquirir este tipo de vivienda. Afirmaron que obtuvieron las siguientes respuestas: (i) que las entidades no contaban con recursos para otorgar tales subsidios; (ii) en el caso de la Gobernación de Santander, que sólo cofinanciaba proyectos promovidos por los municipios de su jurisdicción; (iii) que quienes se encontraban censados en el área Café Madrid -B.- podían postularse para el proyecto La Estación; (iv) que otras familias igualmente necesitadas se habían postulado primero que ellos para las ayudas de vivienda.

Por último, adujeron que también habían solicitado a la administración municipal, por intermedio de las mesas de trabajo del Comité Municipal, organizar mesas de trabajo para el restablecimiento, para lo cual se había la fecha de 2 de mayo de 2005. Sin embargo, aseguraron que el día señalado, se enteraron de que las mesas se habían dividido y que tendrían que esperar para participar hasta una fecha posterior.

1.2 Pretensiones

Los accionantes solicitaron que se tutelaran sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad, a la familia, a la salud, a una vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad y que, en consecuencia: (i) se ordenara a Fonvivienda concederles una prórroga para hacer efectivos sus subsidios, y (ii) se ordenara a las entidades accionadas otorgarles subsidios de vivienda complementarios para poder acceder a una vivienda nueva o usada.

Como medida provisional, demandaron que se ordenara a Fonvivienda prorrogar la vigencia de los subsidios mencionados de manera inmediata, hasta tanto se profiriera un fallo definitivo.

1.3 Respuesta de las entidades accionadas

1.3.1 Instituto de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana del Municipio de B. INVISBU

Mediante escrito de fecha 20 de mayo de 2005, el apoderado de INVISBU manifestó lo siguiente: (i) que no existía certeza sobre la condición de desplazados de los demandantes, por cuanto no habían aportado copia del certificado de inscripción en el RUPD; (ii) que dado que no había postulado a los demandantes al subsidio nacional de vivienda, estaba exento de toda responsabilidad; (iii) que para atender a la población desplazada en materia de vivienda, sólo contaba con el proyecto La Estación, al que podían acceder los tutelantes que estuvieran

censados en el área donde se construirá; (iv) que con estas personas celebraría promesas de compraventa de manera inmediata, para que no perdieran el subsidio; (v) que a los actores no censados no podía permitirles vincularse al proyecto, ya que ello vulneraría los derechos de otras familias necesitadas que sí reunían los requisitos y residían en la zona; (vi) que el proyecto referido en efecto es de largo plazo; (vii) que no es cierto que el predio donde se desarrollará esté ocupado o comprometido jurídicamente; (viii) que no contaba con recursos para otorgar a los accionantes subsidios complementarios para la compra de vivienda usada, y (ix) que la tutela no era el mecanismo adecuado para solicitar la protección del derecho a una vivienda digna porque no es un derecho fundamental.

1.3.2 Municipio de B.

El 20 de mayo de 2005, el apoderado del Municipio de B. dio respuesta a la demanda en términos idénticos a INVISBU.

1.3.3 Municipio de Floridablanca

El 20 de mayo de 2005, en respuesta a la demanda de la referencia, el apoderado de este Municipio expresó lo siguiente: (i) que la entidad se encontraba adelantando el proyecto de vivienda interés social que beneficiaría a las personas que habían resultado afectadas por la ola invernal de marzo de 2005, en acatamiento de varios fallos de tutela; (ii) que, en adición, el Municipio haría entrega a estas personas de un subsidio complementario de \$5'500.000; (iii) que los tutelantes L.E.M.G. y F.E.A.V. se encontraban en lista de espera para la adquisición de vivienda de interés social; (iv) que otras personas desplazadas beneficiarias de otras tutelas, también se encontraban en lista de espera, y (v) que los varios demandantes no se encontraban registrados como beneficiarios del subsidio de vivienda nacional.

En consecuencia, aseguró que el Municipio, si bien había estado atento al cumplimiento de las políticas nacionales y departamentales de protección de la población desplazada, no estaba en capacidad de brindar soluciones inmediatas a toda la población que demandaba atención. Por tal razón, solicitó que el amparo fuera negado.

1.3.4 Acción Social

El 20 de mayo de 2005, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de Acción Social, adujo: (i) que en la demanda no se había individualizado la situación de cada uno de los accionantes, lo que no permitía identificar sus derechos fundamentales afectados; (ii) que, una vez los demandantes fueron inscritos en el RUPD- dejó claro que sí se encuentran inscritos-, la Unidad Territorial de Santander les suministró toda la información sobre los trámites que debían realizar ante las entidades del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAPD) y ante aquéllas que prestan servicios de salud y educación, con el fin de que pudieran obtener las ayudas respectivas; (iii) que varios de los accionantes ya habían recibido la ayuda humanitaria de emergencia a su cargo, y que otros se encontraban en espera de ser evaluados para el efecto; (iv) que es Fonvivienda el encargado de administrar los recursos apropiados en el Presupuesto General de la Nación para subsidiar proyectos de vivienda de interés social con destino a estas personas; (v) que el derecho a la vivienda es un derecho asistencial y no fundamental, de manera que no puede solicitarse su protección a través de la acción de tutela, y (vi) que su función es sólo de coordinación de las entidades del SNAPD.

Así las cosas, sostuvo que no había vulnerado ningún derecho fundamental de los peticionarios, y, por tanto, solicitó que sus pretensiones fueran denegadas.

1.3.5 Gobernación de Santander

En memorial del 23 de mayo de 2005, la Gobernación de Santander manifestó lo siguiente: (i) que la protección del derecho a la vivienda digna no es procedente en sede de tutela, toda vez que no es un derecho fundamental; (ii) que en materia de vivienda para población desplazada, la administración departamental ha sido diligente. Muestra de ellos -aseguró- es que a pesar de que el Departamento se encuentra en proceso de ajuste fiscal, ha destinado recursos para brindar subsidios complementarios para la adquisición de vivienda a la población desplazada; (iii) que debido a ello, en la actualidad el Departamento no contaba con recursos para continuar entregando estos subsidios; (iv) que, por tal razón, la nueva política era cofinanciar proyectos propuestos por los municipios; y (v) que, en consecuencia, los accionantes debían dirigirse a los respectivos municipios para obtener la ayuda que demandaban.

1.3.6 Municipio de G.

El 20 de mayo de 2005, la Alcaldía de G. sostuvo: (i) que en la mesa de trabajo vivienda-proyectos productivos población desplazada celebrada el 8 de febrero de 2005, dejó claro el procedimiento que las familias desplazadas debían seguir para acceder al subsidio complementario que otorgaría el Municipio; (ii) que, posteriormente, en una nueva mesa de trabajo, informó que el Comité Administrativo Fondo de Vivienda Municipal había dado su visto bueno para la preselección de 56 beneficiarios del subsidio complementario para la adquisición de vivienda -entre quienes se encontraban L.M.O.H., V.A.C.D. y N.E.T.T.- y 26 para la modalidad arriendo, y precisó que el monto de la ayuda para adquisición sería de \$2'000.000.

Con fundamento en estos argumentos, solicitó que se negara el amparo por sustracción de materia.

1.3.7 Caja Santandereana de Subsidio Familiar CAJASAN

Mediante memorial del 24 de mayo de 2005, CAJASAN dio respuesta a la demanda y argumentó: (i) que de conformidad con la Resolución 966 de 2004, debe expedir un certificado de existencia y viabilidad de las viviendas usadas a las que se pretende aplicar el subsidio nacional de vivienda, el cual debe tener un costo igual al de la tarifa del mercado y un costo diferencial atendiendo al desplazamiento que se requiera realizar; (ii) que no obstante, ella sólo cobra a los beneficiarios del subsidio el valor del transporte, y no los honorarios del profesional; (iii) que no es cierto que se niegue injustificadamente a expedir los referidos certificados; y (iv) que la vulneración de los derechos que invocan los demandantes, no puede serle atribuida, pues, por una parte, es responsabilidad del Estado brindar la atención que demanda la población desplazada, y, por otra, la entidad ha cumplido con sus obligaciones como operadora del proceso de postulación del subsidio nacional de vivienda para esta población.

En este orden de ideas, solicitó desestimar las pretensiones de la demanda en su contra.

1.3.8 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

El 31 de mayo de 2005, de manera extemporánea y luego de que se dictara el fallo de primera instancia, el Ministerio referido dio respuesta a la demanda y aseguró (i) que la entidad encargada de ejecutar la política de vivienda para la población desplazada es Fonvivienda, la cual cuenta con representación legal propia; (ii) que sus actuaciones se han ceñido a la normativa vigente, toda vez que concedió a los tutelantes los subsidios en el monto establecido por aquella; (iii) que, de conformidad con al Resolución 818 de 2004, todos los demandantes son beneficiarios del subsidio que otorga Fonvivienda, salvo L.J.F. -a quien se lo concedió el INURBE- y S.M.H. -quien no reporta ningún subsidio-; (iv) que en el caso de I.R. y C.E.C., no había sido posible verificar su situación porque no aportaron su número de cédula; (v) que según el Decreto 975 de 2004, el plazo para la aplicación del subsidio nacional de vivienda puede prorrogarse por 6 meses cuando el beneficiario ha 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, y (vi) que, en todo caso, los beneficiarios podían renunciar al subsidio, con el fin de no ser sancionados.

1.4 Decisiones que se revisan

1.4.1 Primera instancia

El Juzgado Primero Laboral del Circuito de B., en sentencia del 26 de mayo de 2005, concedió el amparo solicitado por algunos tutelantes y lo negó a otros, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, encontró que, pese a que los peticionarios habían presentado solicitudes respetuosas a varias autoridades con el fin de remediar su situación, no habían obtenido respuestas concretas de parte de las mismas.

En segundo lugar, aseguró que era claro que los accionantes se encontraban expuestos a un peligro irremediable, pues el 30 de junio siguiente -a la fecha de la sentencia- se vencía el plazo para hacer efectivo el subsidio otorgado por Fonvivienda, y era difícil que para esa fecha pudieran reunir el dinero faltante para adquirir una vivienda nueva o usada. En consecuencia, aseguró que sancionarlos por no hacer efectivo el subsidio dentro de ese lapso constituía una prolongación de las condiciones de hacinamiento en las que vivían y, en este orden, de la vulneración de sus derecho.

En tercer lugar, sostuvo que si bien era loable el esfuerzo del Gobierno Nacional para otorgar subsidios de vivienda a la población desplazada, era evidente que el término que les concedía para hacerlos efectivos no era acorde con el lapso que tardan los trámites ante las entidades territoriales para acceder a una solución de vivienda digna.

En cuarto lugar, expresó que la falta de respuesta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la demanda, evidenciaba la falta de coordinación que existe entre las entidades encargadas de prestar atención a la población desplazada.

En cuanto a los \$15.000 que CAJASAN cobra a los beneficiarios del subsidio por expedir el certificado de viabilidad de las viviendas que pretenden adquirir, aseguró que de las normas que la entidad citó como fundamento, no se infería que dicho cobro se causara por cada visita.

Finalmente, respecto a los subsidios complementarios que los municipios de G. y Floridablanca aseguró entregarían, observó que en tanto los tutelantes se encontraban en lista

de espera, no existía certeza sobre si serían beneficiados con ellos, ni la fecha en que se harían efectivas las ayudas.

Con fundamento en estas razones, negó la tutela solicitada por los actores censados en el área de Café Madrid -B.- porque -a su juicio- ya eran beneficiarios de un plan de vivienda, y la concedió al resto. Respecto de estos últimos, ordenó:

Al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, particularmente a Fonvivienda, otorgar una prórroga de 6 meses a los accionantes beneficiarios del fallo, para la aplicación de los subsidios de vivienda que les fueron otorgados, a efectos de que las autoridades territoriales les ofrecieran una solución de vivienda dentro de dicho término o hicieran efectivos los trámites para permitirles la adquisición de vivienda usada.

A los municipios de G., Floridablanca y B. y al INVISBU que, en un término no mayor a treinta días, elaboraran programas viables de vivienda de interés social nueva o usada para población desplazada en la que los peticionarios antes enunciados pudieran invertir el subsidio otorgado. Dichos programas, dispuso el a-quo, debían implementarse a más tardar en 6 meses y debían ser presentados para ser coadyuvados por la Gobernación de Santander.

Al Departamento de Santander, que coadyuvara técnica y económicamente los planes que en cumplimiento de lo antes ordenado, presentaran los municipios demandados.

A Acción Social, coordinar el cumplimiento de lo ordenado en la sentencia y facilitar la gestión de soluciones de vivienda entre los tutelantes y las cajas de subsidio familiar.

A CAJASAN, abstenerse de cobrar suma alguna a los peticionarios, distinta a la que corresponde a la certificación de existencia de vivienda usada, la cual sólo podría exigir cuando la vivienda evaluada cumpliera los requisitos previstos en la normativa vigente.

Finalmente, dispuso que las ordenes dictadas debían cumplirse sin perjuicio de que los subsidios complementarios ofrecidos por los municipios de G. y Floridablanca se hicieran efectivos.

1.4.2 Impugnación del municipio de B.

En memorial del 3 de junio de 2005, la Alcaldía de B. e INVISBU impugnarón la sentencia de primera instancia, por las mismas razones expuestas en la demanda y por las siguientes:

En primer lugar, expresaron que el exiguo presupuesto del Municipio no era suficiente para atender la creciente demanda social de los habitantes del mismo, y que no era razonable pretender que fueran los gobiernos locales los que se encargaran de atender las demandas de vivienda de toda la población desplazada, toda vez que el desplazamiento es un problema estructural y de orden nacional.

En segundo lugar, adujeron que lo anterior no significaba que el Municipio fuera indiferente a la situación de la población desplazada, pues sí estaba llevando a cabo acciones para atender sus necesidades, como la construcción del proyecto de vivienda La Estación, el desarrollo de numerosos programas de salud, y la suscripción de un convenio con el Ministerio de Educación para ampliar la cobertura en educación con miras a atender un mayor número de estas personas.

En tercer lugar, aseguraron que INVISBU, si bien tiene autonomía administrativa y presupuestal, depende de los recursos que le suministra el Municipio, razón por la cual resultaba absurdo que se le condenara paralelamente.

Por último, afirmaron que aceptar en gracia de discusión que hay que darle prioridad a los tutelantes, llevaba a desconocer los derechos de otras personas en igual estado de vulnerabilidad.

En este orden de ideas, solicitaron revocar el fallo impugnado, en cuanto les ordenó ejecutar, en un término que aseguraron es bastante irrisorio, en predios con los que no contaban y con recursos de los que no disponían, un programa de vivienda para beneficiar a los demandantes. De no ser revocada la decisión, sostuvieron que se verían abocados a desconocerla por ser materialmente imposible de cumplir.

1.4.3 Impugnación del municipio de Floridablanca

La apoderada del municipio de Floridablanca, en memorial del 3 de junio de 2005, solicitó la revocatoria del fallo de primera instancia, por cuanto -en su sentir- el a-quo había desconocido que la administración municipal sí había encaminado sus actuaciones en beneficio de la comunidad menos favorecida afectada por la ola invernal o por el desplazamiento forzado. Al respecto, recordó (i) que el municipio se encontraba adelantando un proyecto de vivienda de interés social, con el que beneficiaría a varios sectores vulnerables; (ii) que además haría entrega de un subsidio adicional de \$5'500.000 a los beneficiarios del subsidio nacional de vivienda asentados en su jurisdicción, entre los que se encontraban varios tutelantes; y (iii) que se encontraba en proceso de reubicación de varias familias asentadas en zonas subnormales.

Por tanto, aseguró que el municipio no había vulnerado los derechos de los peticionarios y que su conducta había sido legítima, razón por la cual el fallo del 26 de mayo de 2005 debía ser revocado.

1.4.4 Impugnación de los demandantes

En escrito del 3 de junio de 2005, los accionantes solicitaron la revocatoria parcial del fallo de primera instancia, por las siguientes razones:

En primer lugar, porque consideraban que el a-quo había olvidado ordenar a los demandados entregarles subsidios complementarios para la adquisición de vivienda nueva o usada.

En segundo lugar, porque -a su juicio- tampoco había tenido en cuenta la urgencia de las personas a quines negó el amparo y, por otra parte, la demostrada inoperancia e ineficiencia de las administraciones municipales en la construcción de proyectos de vivienda de interés social, lo cual llevaba a que tales construcciones demoraran muchos años en ser finalizadas.

En tercer lugar, porque (i) se oponían a que se les obligara a hacer efectivos los subsidios en el proyecto La Estación, puesto que éste tardaría varios años en ser construido; y (ii) estimaban que la administración municipal nunca los había tenido en cuenta durante la etapa de diseño del proyecto, razón por la cual éste no respondía a sus necesidades -por ejemplo, los espacios habitacionales previstos eran pequeños para familias numerosas como las suyas-. Por tanto, expresaron que la mejor solución para su caso era la adquisición de vivienda usada.

En cuarto lugar, porque -indicaron- era necesario (i) concretar las acciones ordenadas a los alcaldes de los municipios demandados en relación con el desarrollo de los programas de vivienda, para que el fallo no se convirtiera en una falacia, y (ii) ordenar a estas autoridades dar opciones de adquisición de vivienda usada.

En este orden de ideas, solicitaron que se ordenara en segunda instancia (i) al departamento de Santander y a los municipios de B., G. y Floridablanca, otorgarles subsidios complementarios de vivienda, y (ii) al municipio de B., vincular a los proyectos de vivienda a desarrollar, a las familias censadas en el área Café Madrid. De igual manera, solicitaron que se precisaran los términos de los que disponían las entidades territoriales accionadas para ejecutar los proyectos de vivienda que les fueron ordenados.

1.4.5 Impugnación del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

En escrito del 13 de junio de 2005, el referido Ministerio impugnó el fallo del 26 de mayo de 2005, por considerar que, según el artículo 42 del Decreto 975 de 2004, la vía correcta para que los accionantes pudieran obtener una prórroga en el plazo para hacer efectivo los subsidios, era la presentación de una solicitud en tal sentido ante la caja de compensación familiar por intermedio de la cual se postularon, a la que debían adjuntar copia del contrato de promesa de compraventa o construcción de una vivienda.

1.4.6 Memorial presentado por el municipio de Floridablanca

Mediante memorial de fecha 30 de junio de 2005, el municipio de Floridablanca informó al a-quo que en cumplimiento del fallo de primera instancia, entregaría un subsidio complementario equivalente a \$5'500.000 a las siguientes personas: G.P.C., C.E.R. de Celemín, L.J.F.O., M.N.V., I.R.S., L.A.R.D.. También indicó que se encontraba en espera de que los beneficiarios allegaran los documentos necesarios para proceder a la entrega de los subsidios.

1.4.7 Segunda instancia

La Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial de B., en sentencia del 19 de julio de 2005, manifestó lo siguiente:

En primer lugar, recordó que si bien en la sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional ordenó a las autoridades priorizar la atención de la población desplazada, ello debía hacerse teniendo presente las políticas macroeconómicas del Estado. Por tal motivo, sostuvo que lo solicitado por los tutelantes y lo ordenado por el a-quo constituían una atrevida e inconsulta ingerencia que modifica las disposiciones de carácter legal que definen las políticas sociales del Estado. Al respecto, adujo que al juez de tutela le está vedado extender el alcance de las leyes generales o establecer excepciones a las mismas, pues ello es competencia exclusiva del legislador.

Agregó que no cuestionaba la situación de angustia en la que podían encontrarse los demandantes, pero que, por otra parte, no se podía desconocer el derecho a la igualdad del resto de la población que se encontraba en el mismo grado de necesidad.

Argumentó que el establecimiento de términos perentorios para la construcción de viviendas de interés social desconoce las normas de carácter general establecidas por los ejecutivos locales en materia social, que se fundamentan en los alcances de sus propios presupuestos.

En relación con los tutelantes a quienes Fonvivienda adjudicó subsidios de vivienda, indicó que sólo tenían derecho a conocer la situación en la que se encontraban por no haber hecho uso de los mismos oportunamente, independientemente de la razón por la cual no lo hicieron.

Por otra parte, respecto de quienes tenían derecho a acceder al proyecto La Estación, aseguró que sólo podían reclamar ser informados sobre la manera como se desarrollaría el mismo y las obligaciones que les competía asumir.

Con fundamento en estos argumentos, el ad quem revocó los numerales segundo -en el que se ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial conceder una prórroga de 6 meses a un grupo de tutelantes para hacer efectivo el subsidio otorgado por Fonvivienda-, tercero -en el que se ordenó a los municipios de B., Floridablanca y G. que, en un término no mayor a 30 días, elaboraran programas de vivienda en los que los demandantes pudieran aplicar sus subsidios-, cuarto -en el que se ordenó al departamento de Santander coadyuvar técnica y económicamente los planes que debían desarrollar los municipios demandados-, quinto -en el que se ordenó a Acción Social coordinar lo ordenado en el referido fallo-, y séptimo -en el que se negó la tutela al grupo de accionantes censados en el área Café Madrid por ser beneficiarios de un plan de vivienda-.

En su lugar, ordenó a los municipios de B., Floridablanca y G. y al INVISBU (i) adoptar las medidas necesarias para asegurar que existiera coherencia entre las obligaciones constitucional y legalmente definidas relacionadas con la atención a la población desplazada a cargo de cada entidad, y los recursos disponibles para el efecto. En ejecución de tales decisiones, (ii) ofrecer oportunidades suficientes de participación efectiva a las organizaciones que representen los intereses de la población desplazada. (iii) Contestar de fondo y de manera clara y precisa las peticiones presentadas por los demandantes, e informar dentro de los 15 días siguientes a cada peticionario, el tiempo dentro del cual se daría respuesta a su solicitud. (iv) Así mismo, informar a los accionantes, dentro del término de 15 días, si sus solicitudes reunían los requisitos para ser tramitadas, o, en caso contrario, lo que debían hacer para corregirlas con el fin de que pudieran acceder a los programas de ayuda. (v) Informar a los demandantes si sus peticiones cumplían los requisitos, pero no había disponibilidad presupuestal para atenderlas, caso en el cual las entidades debían adelantar los trámites necesarios para obtener los recursos, establecer prioridades y el orden en las que se atenderán las solicitudes. (vi) En caso de que las solicitudes cumplieran los requisitos para ser atendidas y existiera disponibilidad presupuestal, informar a los tutelantes cuándo se haría efectivo el beneficio y el procedimiento que debían seguir para el efecto. (vii) En todo caso, abstenerse de exigir fallos de tutela a los peticionarios para poder acceder a las ayudas.

Adicionalmente, concedió la tutela a quienes les había sido negada en el numeral séptimo de la providencia impugnada. En consecuencia, ordenó a los accionados informar a estos demandantes (i) a quiénes les había sido asignado un cupo en el programa La Estación; (ii) en caso de haber obtenido un cupo, cómo se desarrollaría el proyecto y cuáles eran sus obligaciones; (iii) los requisitos y el tiempo que tardaría el desarrollo del mismo. (iv) Así mismo, les ordenó mantener informados a los accionantes sobre eventuales modificaciones del proyecto.

Por otra parte, ordenó a Acción Social, tener en cuenta a los peticionarios en todos los programas destinados a la población desplazada, siempre que se encontraran registrados en

RUPD, y a los que no se encontraran inscritos, prestarles asistencia para poder registrarse y acceder a los referidos programas.

Por último, ordenó a todos los demandados (i) actuar de manera armónica en procura de mejorar la situación de la población desplazada en general, dejando a salvo el derecho a la igualdad de quienes se encontraran en la misma situación de necesidad; y (ii) informar a los demandantes que no hicieran efectivos sus subsidios oportunamente, la situación en la que se encontraban por tal motivo.

1.5 Pruebas relevantes

1.5.1 Allegadas por los accionantes

1. Fotografías de los asentamientos donde actualmente residen las familias accionantes (fols. 4 a 17 C. 2).
2. Copia de la cartas enviadas en enero de 2005 (no se precisa el día), por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a los tutelantes a quienes Fonvivienda les otorgó un subsidio para la adquisición de vivienda, informándoles la noticia (fols. 18 a 124 C. 2).
3. Copia de los derechos de petición presentados en marzo de 2005, ante la Gobernación de Santander y las alcaldías de B., Floridablanca y G., por los demandantes, con el fin de que les fuera otorgado un subsidio complementario de vivienda y se les informara los planes de vivienda de interés social que se estuvieran desarrollando o se planeara desarrollar en el área metropolitana (fols. 126 a 264 C. 2).
4. Copia de la respuesta a los derechos de petición antes mencionados, emitida en marzo de 2005, por la Gobernación de Santander. En estos documentos se informó a los peticionarios (i) que el Departamento no contaba con recursos para acceder a su solicitud, (ii) que éste solamente cofinancia proyecto de vivienda de interés social que desarrollaran los municipios de su jurisdicción, y (iii) que, en consecuencia, deben acercarse a los respectivos municipios para informarse sobre los proyectos de vivienda que existieran (fols. 265 a 328 C. 2).
5. Copia de la respuesta al los derechos de petición antes mencionados, emitida en marzo de 2005, por INVISBU. En esos documentos se informó (i) que el municipio de B. lideraba la construcción del proyecto de vivienda La Estación, con el que atendería a la población desplazada ubicada en el área Café Madrid; (ii) que para iniciar la ejecución del proyecto, llevó a cabo un censo en el referido sector con el fin de conocer el número de familias que requerían una vivienda; (iii) que sólo las familias censadas podían vincularse al proyecto; y (iv) que las personas no censadas debían gestionar la aplicación de su subsidio a otro proyecto. Así mismo, se relacionaron los demandantes que fueron censados en la referida zona (fols. 329 a 380 C. 2).

6. Copia de las respuestas a los derechos de petición antes mencionados, emitida en marzo y abril de 2005, por el municipio de Floridablanca. En estos documentos se informó a los peticionarios (i) que sus solicitudes serían atendidas "según la programación y procedimientos que se determi[aran] para este fin", y (ii) que el Municipio se encontraba adelantando un proyecto de vivienda de interés social, razón por la cual les recomendaba mantenerse en contacto con la Secretaría de Infraestructura (fols. 381 a 389 C. 2).
7. Copia de la respuesta emitida por el municipio de G., al derecho de petición presentado por N.E.T.T.. En éste le informó: (i) que había estudiado la viabilidad de asignar un subsidio complementario a las población desplazada asentada en su jurisdicción y beneficiaria del subsidio nacional de vivienda; (ii) que, para el efecto, planeaba preseleccionar a un grupo de personas, previo el cumplimiento de unos requisitos que estaba estudiando y que serían complemento de los previstos en el Decreto Municipal No. 319/03, y (iii) que, por otra parte, el municipio no contaba con proyectos de vivienda específicos para población desplazada (fols. 390 a 391).
8. Copia de los derechos de petición presentados por M.M.C.R., R.V.V. y J.S.P. - Asesora Proyecto Alternativas de Vida para Población Desplazada- ante la Coordinación Territorial de B. de Acción Social, el 13 de abril de 2005. Mediante este documento las peticionarias solicitaron a la entidad otorgarles, en coordinación con el departamento de Santander y el municipio de B., subsidios complementarios de vivienda. Así mismo, informaron que el plazo para hacer efectivo el subsidio nacional vencía el 30 de junio de 2005, y que, en vista de que no existía ningún proyecto al que pudieran aplicar, solicitaban se apoyara su intervención en el Comité Municipal para Población Desplazada con el fin de exponer la situación (fols. 394 y 395 C. 2).
9. Copia de los derechos de petición presentados el 28 de abril de 2005 -no tienen constancia de recibido-, por los demandantes, ante el despacho de la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Fonvivienda, solicitando que se les otorgara una prórroga superior a 6 meses para hacer efectivos los subsidios de vivienda que les habían sido otorgados (fols. 403 a 416 C. 2).
10. Copia de la relación de los subsidios de vivienda otorgados por el departamento de Santander a distintas familias desplazadas, en algunos casos, en cumplimiento de otros fallos tutela (fols. 7 a 10 C. 4).
11. Copia de las cartas de fecha 19 de octubre de 2005, enviadas por el Secretario de Gobierno Departamental de Santander, a las personas que a continuación se relacionan, informándoles que la Gobernación les había otorgado un subsidio de vivienda complementario de \$1'000.000: G.B.A.M.N.V., I.R.S., C.E.R. de Celemín y G.P.C. (fols. 26 a 30 C. 4).

12. Copia de las cartas de fecha 19 de octubre de 2005, enviadas por el Secretario de Gobierno Departamental de Santander a las personas que a continuación se relacionan, informándoles que la Gobernación les había otorgado un subsidio de vivienda complementario de \$3'000.000: A.A.C.M., M. de los Ángeles V.N., A.Á. de B., G. de J.S.B., M.L.C., A.A.G., M.T.F.S., M. de J.P.O., J.E.L.C., J.R., V.A.C.D., L.E.M.G., A.M.P.P., L.F.A.J., R.P.A., M. de J.R.R., R.L.M., O.R. de O., Y.M., M.M.C.R., L.M.O.H., L.D.S.L., A. de J.J.M., Leonilde Sierra, N.R.P.J., E.L.P., J. de los S.P.A., M.V.N. y M. delC.J. (fols. 32 a 63 C. 4).

1.5.2 Allegadas por los accionados

1. Copia del acta "REUNIÓN CON POBLACIÓN DESPLAZADA" celebrada el 16 de mayo de 2005. En esta reunión, la Directora de INVISBU informó a los representantes de las familias desplazadas demandantes que las obras del proyecto La Estación comenzarían a ejecutarse en agosto de 2005, y que a aquellos que habitaran en el sector Café Madrid y que estuvieran interesados en adquirir una de las viviendas del proyecto, se les suscribiría una promesa de compraventa para que se les otorgara una prórroga de 6 meses para hacer efectivos sus subsidios nacionales. En adición, se propuso, (i) que a las mesas de trabajo donde se discutiera el tema de vivienda para población desplazada, se invitaran a las cajas de compensación familiar, a la oficina de Planeación Municipal y a los bancos que brindan créditos en estos casos; (ii) que se elaborara un proyecto para solicitar apoyo internacional en la materia, y (iii) que las personas que no estuvieran interesadas en postularse para el proyecto La Estación, lo informaran por escrito (fols. 517 a 520 C. 2).
2. Copia de las cartas enviadas el 17 de mayo de 2005, por la Directora de INVISBU, al Coordinador Departamental de Vivienda de la Gobernación de Santander, al Director General de CAJASAN, a la Directora de la Regional Santander de COMCAJA, a la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de la Alcaldía de B., a la Red de Solidaridad Social, a la Asesora de Paz de la Alcaldía de B., al Defensor del Pueblo, al Director General de COMFENALCO y al Jefe de la Oficina de Prevención y Atención de Desastres de la Alcaldía de B., invitándolos a participar en la mesa de trabajo sobre el tema de vivienda de población desplazada que tendría lugar el 25 de mayo de 2005 (fols. 523 a 531 C. 2).
3. Copia de la certificación expedida el 19 de enero de 2005, por el Alcalde de B., con destino al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, indicando que el predio donde se construirá la primera etapa del proyecto La Estación, no se encontraba ocupado ilegalmente (fol. 532 C. 2).
4. Copia de las actas de las mesas de trabajo sobre el problema de vivienda de la población desplazada, celebradas en las instalaciones de la Oficina Asesora de

Vivienda del municipio de G., el 8 de febrero y el 26 de abril de 2005 (fols.687 y 691 C. 3).

5. Fotografías entregadas al juzgado de primera instancia, el 24 de mayo de 2005, por el arquitecto O.L., funcionario de la Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander (fols. 700 y 701 C. 3).

1.6 Trámite en la Corte Constitucional

1.6.1 Memorial allegado a la Corte Constitucional por los demandantes, el 9 de noviembre de 2005

Por medio de este memorial, los accionantes informaron a la Corte Constitucional la forma cómo las entidades demandadas venían dando cumplimiento al fallo proferido en segunda instancia.

Al respecto, relataron que Acción Social, (i) en relación con el acceso a proyectos productivos, se limitó a informarles las fechas en las que Opción Vida socializaría las posibilidades para acceder a créditos para la financiación de este tipo de proyectos, y les expresó que para acceder los mismos, debían tener un proyecto productivo ya funcionando, herramientas de trabajo y ninguna deuda previa, requisitos que adujeron no pueden cumplir. (ii) Respecto a la entrega de la ayuda humanitaria, señalaron que no a todos les había sido entregada, y que los mercados distribuidos no eran suficientes para atender al número de personas de cada familia.(iii) Por último, sostuvieron que la entidad no había cumplido su labor de coordinación y que se había limitado al registro de la población desplazada.

Por su parte, manifestaron que CAJASAN: (i) Demoraba la realización de las visitas a los inmuebles que pretenden comprar. (ii) Negaba la expedición de los certificados de viabilidad de los inmuebles por cualquier motivo. (iii) En muchas oportunidades, les cobraba los \$15.000 del costo de las visitas de los inmuebles, antes de aprobarlos, contrariando abiertamente lo dispuesto por los jueces de tutela. Aseguraron que con fundamento en este hecho, promovieron un incidente de desacato que llevó a que la entidad aprobara algunas viviendas para fines de compra.

Manifestaron que los municipios demandados no habían respondido sus derechos de petición, tal como se ordenó en el fallo.

En cuanto al municipio de B., aseveraron que: (i) Se había negado a entregarles subsidios complementarios para vivienda usada. (ii) Continuaba ofreciéndoles como única solución el proyecto La Estación.

Relataron que la Alcaldía de Floridablanca sólo había otorgado subsidios de vivienda complementarios a 7 de los demandantes residentes en su jurisdicción.

Por su parte, la Alcaldía de G. -expresaron- otorgó subsidios por \$2'000.000 sólo a 3 familias demandantes.

Agregaron que la Gobernación de Santander había entregado subsidios complementarios de vivienda a población vulnerable por 1, 2 y 3 millones, y que a quienes interpusieron la acción de tutela, les otorgó el monto más bajo. Además, sostuvieron que a la señora H.L.N. de la Hoz ni si quiera se le había concedido el subsidio.

1.6.2 Intervención del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)

Mediante auto del 14 de febrero de 2006, la Sala Sexta de Revisión ordenó poner en conocimiento del presente asunto a Fonvivienda -debido a que es una entidad que goza de personería jurídica independiente-, para que manifestara lo que estimara conveniente, en particular, en relación con la situación de los subsidios de vivienda otorgados a los accionantes.

En escrito allegado a esta Corporación el 1° de marzo de 2006, Fonvivienda se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en los siguientes argumentos:

En primer lugar, aseguró que no había vulnerado los derechos invocados por los peticionarios, toda vez que había actuado acatando la normativa vigente. En particular, sostuvo que había fijado una política para los desplazados por la violencia, les había dado prelación en sus programas y había realizado convocatorias abiertas para que éstos pudieran acceder a los subsidios de vivienda de manera fácil y ágil, siempre que llenaran los requisitos para el efecto, los cuales -aclaró- son menos dispendiosos que para el resto de población.

A continuación, relacionó los demandantes se encontraban en estado de "asignado", es decir, que habían acreditado todos los requisitos exigidos para ser beneficiarios del subsidio de vivienda familiar de interés social. Luego, señaló que a estas personas les había consignado el monto del subsidio en una cuenta de ahorro programado, y que los requisitos para el desembolso efectivo les correspondía acreditarlos ante la respectiva caja de compensación familiar.

Por otra parte, aseguró que las personas que a continuación se relacionan no habían solicitado el subsidio: C.A.A., J.A.H., L.J.F.O., M.E.S., R.P.A., Y.M. , I.R. y C.E.C..

Por último, adujo que las personas que no habían sido mencionadas no habían reunido los requisitos exigidos por la ley para acceder a los subsidios.

En cuanto a la afirmación de los accionantes en el sentido de que el monto del subsidio era insuficiente para la adquisición de una vivienda, sostuvo que tal asignación correspondía al máximo autorizado por la ley, y que, por otra parte, el subsidio sólo estaba pensado como una ayuda para la adquisición de vivienda.

En este orden de ideas, solicitó a la Corte negar las pretensiones de los peticionarios.

1.6.3 Intervención de la Alcaldía de B.

En cumplimiento del auto proferido por esta Sala de Revisión el 14 de febrero de 2006, la Alcaldía de B., en escrito recibido por esta Corporación el 28 de febrero de 2006, sostuvo lo siguiente:

Indicó que el Municipio había delegado toda la competencia en materia de vivienda de interés social a INVISBU -entidad descentralizada de orden territorial-, quien estaba desarrollando el proyecto de vivienda La Estación dirigido a la población destechada y desplazada asentada en los terrenos de Café de Madrid -donde el Municipio tenía conocimiento se ubica la mayor parte de estas personas-.

Precisó que no existía un proyecto de vivienda específico para la población desplazada, por la carencia de terrenos aptos para este tipo de construcciones.

Afirmó que para el 2006, el Municipio no tenía planeado ningún proyecto de vivienda de interés social nueva, precisamente por la limitación de terrenos que existe en su jurisdicción. En consecuencia, indicó que la partida de \$200'000.000 que había apropiado en su presupuesto del 2006 para atender las demandas de vivienda de población desplazada, sería repartida en forma de subsidio complementario para adquisición de vivienda usada.

Relató que con cargo a la vigencia fiscal del 2005, financió el proyecto de vivienda La Estación fase I -el cual se comenzó a edificar a finales de 2005-, y reubicó el área deportiva del sector para poder iniciar la construcción del proyecto. Añadió que de dicho proyecto, según el censo realizado en el área Café de Madrid, beneficiaría a 235 familias desplazadas. Sostuvo que las unidades habitacionales de esta familias se financiarían de la siguiente forma: \$8'011.500 correspondiente al subsidio nacional de vivienda, \$7'725.078 correspondientes al subsidio que otorga el Municipio, lo cual significaba que los beneficiarios debían tan sólo aportar la suma de \$2'080.002. Por último, aseguró que no podía determinar cuánto tiempo tardaría en construirse el proyecto, debido a la incertidumbre sobre la duración de los procesos licitatorios.

Adujo que se encontraba organizando la información disponible, a fin de determinar prioridades en la asignación del subsidio complementario aludido.

Expresó que para el desarrollo del proyecto La Estación no había recibido ayudas internacionales, pero sí de entidades de orden nacional como el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Respecto a la política pública del Municipio para la atención de la población desplazada, particularmente en materia de vivienda, sostuvo que ésta se estaba

elaborando en conjunto con representantes de esta población en mesas de trabajo. Finalmente, aseguró que la política pública de atención de población desplazada a nivel departamental y municipal se articulaba a través de las referidas mesas.

1.6.4 Intervención de la Gobernación de Santander

En cumplimiento del auto proferido por esta Sala de Revisión del 14 de febrero de 2006, mediante escrito recibido por la Corte el 11 de marzo de 2006, la Gobernación de Santander sostuvo lo que sigue:

Expresó que en su Plan de Desarrollo 2004-2007, previó unos programas de vivienda de interés social que beneficiarían a la población desplazada, cuyas metas eran, entre otras, (i) gestionar y cofinanciar la construcción de 2.000 soluciones de vivienda de interés social urbana con subsidio para la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN; (ii) establecer dos convenios interadministrativos con organizaciones encargadas de promover programas de vivienda de interés social para población desplazada y damnificados de desastres naturales; (iii) gestionar y cofinanciar el mejoramiento de 100 unidades habitacionales de interés social urbano, para beneficiar a la población clasificada en los niveles 1 y 2 del SISBEN; y (iv) gestionar, cofinanciar y ejecutar la adquisición de 50 viviendas -usadas- para atender a las familias damnificadas, desplazadas, reinsertadas y a la población vulnerable en general del Departamento.

Manifestó que en el presupuesto del año 2006, había apropiado la suma de \$350'000.000 con destino a la atención de la población desplazada por la violencia, que se invertirían, entre otros, en la ejecución del proyecto "Adquisición de vivienda nueva o usada dirigido a las familias desplazadas en el Departamento de Santander", con el que pretendía beneficiar a 400 familias en condición de desplazamiento durante las vigencias 2006 y 2007.

Indicó que mediante Resolución 12510 de 2005, había asignado un subsidio complementario de vivienda a 201 familias, que con cargo a la vigencia presupuestal de 2003, había entregado 44 de estos subsidios y 60 con cargo a la del 2004.

Sostuvo que para la atención de la población desplazada, durante el 2005 no había recibido ninguna ayuda internacional.

En cuanto a la participación de la población desplazada en el diseño de la política pública para su atención, indicó que dicha población había sido convocada en la etapa de formulación del Plan de Desarrollo 2004-2007.

Por último, en lo relativo a la articulación de la política departamental y municipal en la materia, se limitó a señalar que con fundamento en la sentencia T-025 de 2004, se había creado el Plan Integral Único (PIU), el cual lo había obligado al Departamento a crear mesas de estabilización socioeconómica, prevención y

protección, atención humanitaria y fortalecimiento organizacional de la población desplazada, con el fin de construir propuestas de trabajo organizadas y acciones orientada a la atención oportuna y eficiente de estas personas.

1.6.5 Intervención de Acción Social

Por medio de auto del 14 de febrero de 2006, esta Sala de Revisión ordenó a Acción Social informar a la Corporación qué actividades de coordinación de la atención de la población desplazada por la violencia en materia de vivienda estaba adelantando y, en particular, qué actividades había llevado a cabo en el departamento de Santander.

En cumplimiento de esta providencia, en memorial recibido por la Corte el 21 de febrero de 2006, la referida entidad sostuvo lo que sigue:

En primer término, afirmó que las actividades que realiza como coordinadora del SNAIPD para facilitar a la población desplazada por la violencia el goce efectivo de su derecho a la vivienda digna y al alojamiento básico son:

- Participación en el Comité Sectorial de Vivienda -que hace parte de la Mesa Nacional de Estabilización de Población Desplazada-, conformada por las entidades nacionales encargadas del desarrollo de la política nacional de vivienda. Estas entidades son: La Dirección del Sistema Habitacional del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Unión Temporal de Cajas de Compensación, FINDETER, el SENA, la Dirección de Desarrollo Rural del Banco Agrario, el Departamento Nacional de Planeación y Acción Social.. Este comité -informó- analiza temas como la aplicación de los subsidios de vivienda asignados a la población desplazada, evalúa y ajusta la política de vivienda para esta población, divulga la misma y gestiona recursos para ejecutarla.
- Suscripción de convenios interadministrativos con Fonvivienda, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural , con el fin de aunar esfuerzos económicos e institucionales para atender a la población desplazada en este respecto.
- Suscripción de convenios de cooperación técnica y financiera con organismos de cooperación internacional.
- Realización de labores de coordinación con la Dirección del Sistema Habitacional del Viceministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial y con la Dirección de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura, para efectuar ajustes normativos y monitoreo, con la finalidad de facilitar la aplicación de los subsidios de vivienda asignados a la población desplazada.
- Recepción, a través de sus unidades territoriales, de las inquietudes de la población desplazada sobre el trámite que deben adelantar en cuestiones de vivienda.

- Divulgación de las convocatorias nacionales para la presentación de proyectos de vivienda rural de población desplazada, y para al postulación del subsidio de vivienda urbana.
- Gestión para la vinculación de organismos de cooperación internacional -como USAID, OIM, FUPAD, CHF, ACNUR, ARD y PMA- al desarrollo de alternativas para solucionar las necesidades habitacionales de la población desplazada.
- Prestación de asistencia técnica y acompañamiento a las entidades territoriales para la generación de alternativas de vivienda para la población desplazada.
- Asignación de recursos para apoyar la ampliación de la política de vivienda de interés social y de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de la población desplazada. Los recursos que ha asignado -manifestó- son los siguientes: (i) \$140.000'000.000 en el periodo 2004-2006, para la asignación de subsidios de vivienda urbanos por intermedio de Fonvivienda, (ii) \$27.000'000.000 en el periodo 2005-2006, para la asignación de subsidios de vivienda rurales por intermedio del Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura, y (iii) \$7.726'000.000 en el periodo 2005-2006, para la implementación de la estrategia de mejoramiento de las condiciones de habitabilidad.

En el caso particular del departamento de Santander, informó que los resultados de su gestión habían sido los siguientes:

- Destinación de \$5.965'000.000 para asignar 848 subsidios de vivienda a hogares desplazados en 2004, suma que -aseguró- aumentaría en \$2.442'000.000 para atender a otras 239 familias en el 2005. Preciso que estos esfuerzos se habían focalizado en 19 municipios de Santander.
- Gestión para que en el periodo 2002-2006, se destinaran \$1.409'000.000 a la asignación de 328 subsidios de vivienda rural a través del Banco Agrario, en 8 municipios de Santander.

Por otra parte, en cumplimiento del fallo de primera instancia, expresó que había adelantado las siguientes actividades:

- Convocó a CAJASAN, al Secretario de Desarrollo Social de Floridablanca, al INVISVU y al Fondo de Vivienda Municipal de G., a una reunión el 27 de junio de 2005, en la que cada una de dichas entidades se comprometió a actuar desde el ámbito de sus competencias.
- En cumplimiento de lo acordado en dicha reunión, el 29 de junio de 2005, visitó a CAJASAN para verificar el estado actual de las solicitudes de los peticionarios.
- El 30 de junio de 2005, se reunió con INVISBU. Aduce que a esta reunión los tutelantes convocados no asistieron.

Relató también que, una vez se dictó el fallo de segunda instancia, adelantó las siguientes gestiones:

- Obtuvo conocimiento de que Fonvivienda había prorrogado hasta el 31 de octubre de 2005, el plazo para que los demandantes terminaran los trámites para aplicar el subsidio de vivienda, y hasta el 31 de diciembre de 2005, para que lo aplicaran efectivamente.
- Convocó a los peticionarios que aún no habían obtenido la ayuda humanitaria de emergencia, para que acudieran a la Unidad de Atención y Orientación (UAO). Además, continuó entregando ayudas alimentarias a los demandantes.
- Convocó al SENA a su UAO de B., para que socializara sus programas de capacitación y acceso a empleo para población desplazada, e inscribiera a las personas interesadas en los mismos. Adicionalmente, relató que la Unidad Móvil del ICBF asistía dos veces al mes a la misma UAO, para dar a conocer sus programas y para dictar charlas sobre diferentes temas. Finalmente, indicó que Profamilia dictaba charlas en el mismo lugar cada 15 días y hacía una jornada de salud mensualmente.
- Participó en la Mesa de Estabilización del Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada de B., en la que -relató- el INVISBU informó sobre los subsidios complementarios otorgados a varias familias desplazadas.
- Llevó a cabo la convocatoria para el programa Familias en Acción Acción Social indicó que este busca mantener y aumentar la inversión que las familias en extrema pobreza clasificadas en el nivel 1 del SISBEN, hacen sobre el capital humano de sus hijos. En este orden de ideas, el programa tienen como objetivos (1) Reducir la inasistencia y deserción de los alumnos de primaria y secundaria de estas familias. (2) Complementar el ingreso de las familias con niños menores de 7 años en extrema pobreza, con el fin de aumentar el gasto de alimentación. (3) Aumentar la atención en salud de los niños menores de 7 años. (4) Mejorar las prácticas de cuidado de los niños en aspectos tales como salud, nutrición, estimulación temprana y prevención de violencia intrafamiliar. También explicó que el instrumento utilizado para lograr estos objetivos era el subsidio complementario que se otorga a la madre de familia de la población objetivo, a cambio del cual la familia asume una serie de compromisos. Agregó que las beneficiarias de este programa son las familias clasificadas en el nivel 1 del SISBEN con hijos menores de 7 años -quienes pueden recibir un subsidio nutricional- y las que tengan hijos entre 7 y 18 años -quienes pueden recibir un subsidio escolar-. Finalmente, señaló que existe un plan específico para familias desplazadas registradas en el RUPD antes del 31 de mayo de 2005 y con hijos menores de 18 años, y que las familias beneficiarias reciben un subsidio bimensual para alimentación, salud y educación de \$93.000 -si tienen hijos menores de 7 años-, de \$28.000 por cada hijo matriculado en primaria -a partir del segundo

grado-, y de \$56.000 por cada hijo cursando el bachillerato. en B. y su área metropolitana, del 22 al 26 de agosto de 2005.

· Viene capacitando y acompañando técnicamente al municipio de B. en la elaboración de su Plan Integral Único (PIU), herramienta que -aseguró- facilitará la organización de las personas y entidades públicas, privadas y comunitarias que prestan atención a la población desplazada.

En lo relativo a los programas de estabilización socioeconómica, reiteró que la Fundación Opción Vida, Justicia y Paz -quien ejecuta los recursos destinados a este componente de la atención- realiza charlas informativas todos los jueves en la UAO Casa de la Justicia, para orientar a las personas desplazadas sobre el tema de proyectos productivos. En particular, aseguró que el 6 de octubre de 2005, la fundación organizó una charla especial para orientar a los tutelantes.

Con fundamento en lo anterior, Acción Social concluyó que había dado cabal cumplimiento a la sentencia de segunda instancia, de conformidad con sus competencias y los deberes que le han sido atribuidos.

1.6.6 Intervención de la Caja Santandereana de Subsidio Familiar CAJASAN

En escrito recibido por esta Corporación el 28 de febrero de 2006, CAJASAN sostuvo que el artículo 30 de la Resolución 966 de 2004 es el que le impone la responsabilidad de expedir los certificados de existencia y habilidad de los inmuebles que se pretenden adquirir con los recursos del subsidio nacional de vivienda, y que el artículo 31 ibídem establece los criterios para fijar el costo de éstos y la responsabilidad del beneficiario de hacerse cargo de su pago. En este orden de ideas, reiteró que no obraba con arbitrariedad sino en cumplimiento de mandatos legales al exigir este certificado y al cobrar un precio por su expedición. Además, indicó que sólo cobraba a los beneficiarios del subsidio el costo del transporte del profesional que realiza la evaluación.

Adujo que no era cierto que no estuviera dando cumplimiento al fallo de segunda instancia, y que, por el contrario, había actuado de manera diligente y oportuna en lo que respecta a la expedición del certificado en mención. Señaló que en muchos casos, los beneficiarios del subsidio no han podido hacerlo efectivo, no por falta de diligencia de CAJASAN, sino porque no aportan los documentos exigidos en forma completa. Finalmente, expresó que cuando se niega a expedir un certificado de habilidad, lo hace con fundamento en lo dispuesto por la Resolución 1262 de 2004.

Con fundamento en estas consideraciones y las pruebas que aportó, concluyó que CAJASAN, en su calidad de asesor y operador del proceso de preselección y asignación de subsidios de vivienda de interés social, estaba obrando diligentemente y con sujeción a la normativa vigente, velando siempre por que

los beneficiarios del subsidio contarán con la información necesaria para culminar el proceso, y por que los subsidios fueran debidamente aplicados.

1.6.7 Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Mediante auto del 14 de febrero de 2006, esta Sala de Revisión dispuso poner en conocimiento del presente asunto al referido Ministerio, para que manifestara lo que estimara conveniente. En cumplimiento de este auto, en escrito recibido por esta Corporación el 21 de febrero de 2006, la entidad expresó lo que sigue:

Para comenzar, indicó que le compete diseñar y ejecutar políticas para la atención, consolidación y estabilización socioeconómica de la población desplazada que voluntariamente ha decidido permanecer en zonas rurales. En particular, señaló que junto con el INCODER, el Banco Agrario y FINAGRO desarrolla tres programas básicos: adquisición y adjudicación de tierras, otorgamiento de subsidios para mejoramiento o construcción de vivienda de interés rural, y realización de planes de apoyo para la elaboración y puesta en marcha de proyectos productivos. Además, expresó que según la Ley 387 de 1997, tiene la responsabilidad de formular políticas en el sector agropecuario en lo que respecta a la población desplazada, y garantizar la asignación presupuestal necesaria para la ejecución de los programas para población desplazada de las entidades del SNAIPD a su cargo.

Sobre el procedimiento para el otorgamiento de los subsidios de vivienda de interés social en zonas rurales, precisó que, según los decretos 951 y 2007 de 2001, 1250 de 2004 y 973 y 2675 de 2005, al Ministerio le corresponde formular la política, al Banco Agrario otorgar el subsidio, previa convocatoria, y al INCODER reubicar a las personas desplazadas en predios de paso durante la etapa transitoria, realizar los trámites para la permuta de sus predios por otros ubicados en zonas diferentes, y adjudicarles predios rurales y tierras aptas para proyectos productivos, cuando no sean propietarios de tierras.

Por otra parte, sostuvo que la responsabilidad de la atención de la población desplazada también radicaba en cabeza de las entidades territoriales, a pesar de la falta de claridad legal sobre las competencias en la materia. Agregó que de la experiencia del Gobierno Nacional y de los análisis hechos por esta Corte en su jurisprudencia, se podía concluir que las entidades territoriales tienen poco compromiso con la causa. Al respecto, resaltó la falta de respuesta de las entidades territoriales ante los ofrecimientos del INCODER para establecer convenios para la adquisición de tierras para atender a estas personas, y el poco interés mostrado por las mismas en la formulación de proyectos de vivienda de rural para hogares desplazados.

En este orden de ideas, adujo que estas entidades eran en gran parte responsables de la crítica situación en la que se encuentra la población desplazada, resaltó la importancia de su participación para lograr eficiencia en la ejecución de la política

de atención a la población desplazada y la necesidad de no dejar sólo en esta labor al Gobierno Nacional.

1.6.8 Intervención de los tutelantes

En auto del 14 de febrero de 2006, esta Sala de Revisión ordenó a los demandantes A.L.M., A.M.P., I.L.N. de la Hoz, J.R., R.P.A., N.E.T.T., L.M.O.H., E.G.R., M.N.V., V.A.C.D., A. de J.J., E.L.P., G.B.A., Leonilde Sierra, L.J.F.O. y M. de los Ángeles Viviescas informar (i) las actividades que las entidades demandadas han desplegado para brindarles atención en vivienda, (ii) si habían obtenido una prórroga de parte de Fonvivienda para poder hacer efectivos los subsidios de vivienda otorgados, (iii) en caso de haberla obtenido, el uso que habían dado o pretendían dar al subsidio, (iv) si habían acudido a otros mecanismos de financiación para la adquisición de vivienda, y (v) si habían sido convocados a reuniones o mesas de trabajo por las entidades accionadas, con el fin de diseñar políticas y planes de atención a la población desplazada en materia de vivienda.

En cumplimiento de dicha providencia, por medio de escrito allegado a esta Corporación el 1° de marzo de 2006, algunos de los referidos tutelantes, junto con otro grupo de accionantes, sostuvieron lo que sigue:

Manifestaron que el municipio de Floridablanca otorgó subsidios complementarios de vivienda por la suma de \$5'500.000, a los siguientes demandantes: M.N., C.E.R. de Celemín, G.P., I.R.S., L.J.F.O., G.B. y L.A.R.D.. Agregaron que el municipio ofreció a estas personas cupos en el proyecto J.P.. II, pero que ninguno aceptó por temor a la demora en la construcción.

Señalaron que la Gobernación de Santander, por su parte, otorgo subsidios de uno, dos y tres millones de pesos a 201 hogares desplazados, suma que -a su juicio- es insuficiente e inferior a la otorgada en años pasados.

Expresaron que el municipio de G. otorgó subsidios complementarios por \$2'000.000 a L.M.H.O., V.A.C.D. y N.E.T.T., pero que no ofreció ningún proyecto de vivienda.

Finalmente, aseguraron que el municipio de B. no otorgó ningún subsidio complementario. En relación con el proyecto de vivienda La Estación, indicaron que ningún tutelante se había vinculado al mismo, por cuanto las áreas de las unidades de vivienda son muy pequeñas -39 metros cuadrados-, y la construcción tomará un largo tiempo -5 años-. Informaron también que se han reunido tres veces con la administración municipal, pero que nunca han llegado a un acuerdo con ella porque sólo les ofrece la opción del proyecto referido, que en las mesas de trabajo organizadas por el municipio falta seriedad y que éstas muchas veces no pueden realizarse porque las entidades que la conforman no asisten, y que

quienes se presentan ante ellas como líderes de los desplazados en realidad no lo son.

En adición, aseveraron que el municipio afirmó tener una partida de \$200'000.000 para otorgar subsidios complementarios de vivienda a la población desplazada, pero que cuando reclaman su ejecución, la administración asegura que no hay disponibilidad presupuestal. Además, aseguran que esta suma en todo caso no es suficiente para atender a todos los hogares desplazados que demandan un subsidio de esta naturaleza.

En cuanto a la prórroga para la aplicación del subsidio nacional de vivienda que demandaban, expresaron que ésta efectivamente les fue concedida por Fonvivienda mediante los decretos 2100 de 2005 -que amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2005-, y 1606 del mismo año -que amplió la prórroga hasta el 31 de abril de 2006-.

A continuación, relacionaron la situación de varios demandantes, de acuerdo con las declaraciones rendidas por éstos. Tal situación se puede resumir de la siguiente manera:

Estos tutelantes coincidieron en afirmar (i) que el valor de las viviendas que reúnen los requisitos exigidos por CAJASAN, supera el monto que les ha sido otorgado mediante el subsidio nacional y complementario de vivienda, (ii) que carecen de empleo estable, (iii) que no cuentan con otras fuentes de financiación, pues los bancos no les otorgan créditos, y (iv) que del subsidio que les otorgó el Departamento se les descuenta el 2% por concepto de un convenio suscrito con IDESAN. Además, la accionante que aplicó su subsidio al proyecto La Estación, indica que para febrero de 2006, no se había iniciado la construcción y que ahora el municipio le exige el pago de \$2'080.000, o de lo contrario debe esperar hasta la siguiente etapa.

Posteriormente, el 5 de junio de 2006, el despacho recibió un nuevo escrito proveniente de varios accionantes, en el que informaron (i) que a dicha fecha el municipio de B. no les había otorgado ningún subsidio de vivienda complementario, (ii) que en las mesas de trabajo, la administración municipal había informado que se repartirán \$200'000.000 entre las personas beneficiarias del subsidio de Fonvivienda, pero que tal suma es muy reducida, (iii) que tienen conocimiento de que para vivienda nueva, el municipio otorga subsidios de \$7'725.078, lo cual - a su juicio- es una discriminación en contra de quienes quieren adquirir vivienda usada, (iv) que el Gobernador no ha querido reunirse con ellos, a pesar de que han enviado varios derechos de petición, y (v) que algunos de ellos han adquiridos inmuebles, pero gracias a créditos externos que han obtenido.

1.6.9 Intervención del Banco Inmobiliario de Floridablanca

En cumplimiento del auto del 14 de febrero de 2006 de esta Sala de Revisión, la entidad referida allegó el 19 de abril de 2006, un memorial en el que informó lo que sigue:

En primer término, indicó que la integralidad de la política municipal de atención a la población desplazada se reflejaba, por una parte, en la culminación de la construcción de los proyectos de vivienda G.C. -con el que se beneficiaron 304 familias desplazadas por la violencia y destechadas- y J.P.I. -con el que benefició a 16 familias desplazadas-; y, por otra, en la construcción que se pretende de un macroproyecto de vivienda de interés social que beneficiará a toda la población vulnerable del Municipio.

Sostuvo que en el 2006, para el desarrollo de dicho macroproyecto, el Municipio tenía previsto un presupuesto de \$3.9949'000.000 para la compra del lote, y que este proyecto se financiará, además, con subsidios de vivienda de interés social, 1000 de los cuales -asegura- ya fueron aprobado por el Presidente de la República en Consejo Comunitario celebrado en marzo de 2006. Agregó que este proyecto beneficiaría a 3000 familias de sectores vulnerables en los próximos 3 años.

Expresó que con los recursos de la vigencia fiscal 2005 financió, por una parte, el proyecto de vivienda J.P.I. -en curso-, y por otra, 20 subsidios complementarios para adquisición de vivienda usada por hogares desplazados, por \$5'500.000 cada uno. Señaló que los accionantes beneficiarios de este subsidio fueron: L.J.F.O., F.E.A.V., G.P.C., R.V.V., J. delC.M.V., G.B.A., L.A.R.D., C.E.R., M.N.V., R.S.C. e I.R.S..

Aseguró que los requisitos que exigió para acceder al subsidio complementario de vivienda fueron: (i) Cumplir los requisitos que las cajas de compensación exigen para aplicar el subsidio nacional de vivienda, (ii) presentar promesa de compraventa de un inmueble debidamente firmada, especificando los valores de los subsidios, y (iii) optar por un inmueble que no se encuentre en zona de alto riesgo.

Aseveró que no había recibido ayudas nacionales o internacionales para atención en materia de vivienda de la población desplazada durante el 2005.

Por último, adujo que para propiciar la participación de la población desplazada en el diseño de la política de atención en vivienda, le ha hecho participe de los proyectos existentes en las mesas de estabilización socioeconómica del Comité Municipal de Atención Integral a la Población en Situación de Desplazamiento.

1.6.10 Intervención del municipio de G.

En cumplimiento del auto emitido por esta Sala de Revisión, el 14 de febrero de 2006, el municipio de G., en escrito allegado a la Corte el 9 de marzo de 2006, sostuvo lo siguiente:

En primer término, indicó que la política pública municipal de atención a la población desplazada se encontraba consignada en el Plan de Desarrollo Municipal 2006-2007, y en el proyecto de atención integral para la población desplazada asentada en su jurisdicción.

Agregó que en enero de 2006, radicó en el Banco de Proyectos de Inversión Municipal, el proyecto de "Entrega de 200 subsidios complementarios de vivienda para el municipio de G.", por un valor total de \$400'000.000, destinado a población desplazada y damnificada.

En relación con los recursos destinados a atender a la población desplazada en materia de vivienda, señaló que en el presupuesto del año 2006, incluyó una partida de \$50'000.000, mientras con cargo a los recursos de la vigencia fiscal 2005, adjudicó 56 subsidios de vivienda complementarios por un total de \$73'000.000, de los cuales para marzo de 2006, ya había desembolsado 20. Preciso que los tutelantes que se habían beneficiado de estos subsidios eran: A.C.D. (entregado), L.M.O.H. (trámite) y N.E.T.T. (entregado).

Además, expresó que en diciembre de 2005, el Comité Administrativo del Fondo de Vivienda del Municipio había preseleccionado a otras ocho familias para el otorgamiento de un subsidio complementario por \$2'000.000, y que ya había solicitado el respectivo certificado de disponibilidad presupuestal para el efecto.

Finalmente, expresó que el municipio participa en la mesa de atención a la población desplazada en materia de vivienda, y que ha brindado asesoría sobre la aplicación del subsidio nacional y el complementario a los demandantes.

1.6.11 Pruebas relevantes allegadas a la Corte Constitucional

1. Copia de la respuesta remitida por INVISBU a los accionantes, en respuesta a sus derechos de petición.
2. Copia de algunos apartes del Plan de Desarrollo "Santander en Serio 2004-2007", relacionadas con los programas de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia (fols. 80 82 C. 1).
3. Copia de la ficha del proyecto "Adquisición de vivienda nueva o usada dirigido a las familias desplazadas en el Departamento de Santander". En el documento consta que el proyecto beneficiaría a 400 familias desplazadas por año (fols. 83 a 88 C. 1).
4. Copia de la Resolución No. 0012510 del 28 de septiembre de 2005, por medio de la cual la Gobernación de Santander asignó un subsidio complementario para la adquisición de vivienda nueva o usada a varias personas desplazadas, entre las que se encuentran la mayoría de los tutelantes (fols. 93 a 98 C. 1).
5. Copia del Acuerdo 052 del 14 de diciembre de 2005, mediante la cual el Concejo de B. aprobó el presupuesto general de rentas y gastos del municipio para la

vigencia 2006. En este documento consta que se previó una partida de \$200'000.000 para "programas de vivienda a la población desplazada" (fols. 143 a 146 C. 1).

6. Relación del "Estado del proceso de cobro de subsidios de vivienda aplicados en vivienda usada por la población de Santander, Beneficiarios a través de CAJASAN" (fols. 195 y 196 C. 1).
7. Copia del documento "Pago de subsidios efectuados por Fonvivienda a beneficiarios de la Resolución 818 del 27/12/2004 aplicados en vivienda usada". En este documento CAJASAN informa cuales tutelantes cobraron su subsidio para aplicarlo a vivienda usada (fols. 211 y 212 C. 1).
8. Copia de la Resolución 2100 de 2005, mediante la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial amplió el plazo para que los tutelantes aplicaran el subsidio nacional de vivienda, hasta el 31 de octubre de 2005, y para que legalizaran el proceso, hasta el 31 de diciembre del mismo año (fols. 243 a 245 C. 1).
9. Copia de la Resolución 1606 de 2005, por medio de la cual el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial amplió hasta el 30 de abril de 2006, el plazo para que los demandantes aplicaran el subsidio nacional de vivienda otorgado (fol. 246 C. 1).
10. Copia del documento de la Secretaría de Gobierno de la Gobernación de Santander, en el que se relaciona el monto del subsidio complementario de vivienda otorgado por el Departamento a varias personas que presentaron tutelas contra la entidad en los años 2002 y 2003. Estos subsidios oscilan entre los seis y ocho millones de pesos (fols 260 a 263 C. 1).
11. Copia de los resultados arrojados por el "Módulo de consultas" de la página web del Sistema de Consulta de Fonvivienda, el 28 de febrero de 2006, sobre la situación de los subsidios nacionales de vivienda otorgados a los tutelantes (fols. 13 a 121 C. 5).
12. Copia del concepto de viabilidad técnica, social y ambiental del proyecto "Entrega de 200 subsidios complementarios para vivienda para el municipio de G.", por la suma de \$400'000.000, de fecha 2 de febrero de 2006. Este proyecto se ejecutará en las vigencias 2006 y 2007 (fol. 176 C. 5).
13. Copia del Acta 001 del 20 de abril de 2005, del Comité Administrativo Fondo de Vivienda Municipio de G.. En ésta consta que en dicha fecha se aprobó el otorgamiento de subsidios complementarios a población desplazada (fols. 191 a 193 C. 5).
14. Copia de la Resolución 001 del 29 de abril de 2005, "Por medio de la cual se preseleccionan cincuenta y seis (56) cabezas de hogar para el proceso de

asignación subsidio complementario municipal en dinero para población desplazada por la violencia", expedida por el Alcalde y la Asesora de Vivienda del municipio de G. (fols. 195 a 198 C. 5).

15. Copia del Acta 003 del 15 de diciembre de 2005, del Comité Administrativo Fondo de Vivienda Municipio de G.. En ésta consta que se aprobó la expedición del acto administrativo respectivo y preseleccionar un grupo de familias para otorgarles un subsidio complementario de vivienda de \$2'000.000 (fols. 204 y 205 C. 5).
16. Copia del "Acta Mesa de Trabajo, Vivienda, Proyectos Productivos Población Desplazada, de fecha 8 de febrero de 2005, del municipio de G.. En el documento consta (i) que se explicó a una grupo de personas desplazadas el procedimiento para aplicar el subsidio nacional de vivienda, (ii) que también se informó a estas personas que no había sido posible entregar el subsidio complementario porque no se había adicionado el presupuesto para el efecto, y (iii) que el Municipio se comprometió a entregar los subsidios complementarios a más tardar el 31 de diciembre de 2005 (fols. 219 a 224 C. 5).
17. Copia del acta de la mesa de trabajo de estabilización socioeconómica, llevada a cabo en B., el 21 de diciembre de 2005. En el documento consta (i) que no pudo llevarse a cabo la reunión de manera formal por falta de quórum, (ii) que el representante de C. indicó que dicha caja de compensación no cobraba ninguna suma a las personas desplazadas por concepto del certificado de viabilidad de los inmuebles que desean adquirir, y que era conveniente pedir a CAJASAN que informara si ellos cobraban por este concepto, (iii) que el Municipio se comprometió a oficiar a CISA para que enviara un inventario de viviendas usadas en estratos 1 y 2 para analizar ofertas que favorecieran a la población desplazada (fols. 30 y 31 C. 6).
18. Copia del acta de la mesa de trabajo de estabilización socioeconómica, llevada a cabo en B., el 2 de noviembre de 2005. En el documento consta (i) que no pudo llevarse a cabo la reunión de manera formal por falta de quórum, (ii) que el Municipio ofreció asesoría a las personas que desearan adquirir vivienda usada, y (iii) que se hizo un llamado al trabajo complementario con las demás mesas de atención a población desplazada (fols. 36 a 38 C. 6).
19. Copia del acta de la mesa de trabajo de estabilización socioeconómica, llevada a cabo en B., el 5 de octubre de 2005. En el documento consta (i) que no pudo llevarse a cabo la reunión de manera formal por falta de quórum, y (ii) que un representante del Banco Agrario expuso una propuesta para atender a la población desplazada que deseara asentarse en zonas rurales (fols. 41 a 43 C. 6).
20. Copia de las cartas enviadas el 9 de noviembre de 2005, por INVISBU, a los tutelantes que a continuación se relacionan, confirmando su renuncia al proyecto de vivienda La Estación: R.P.A., M.Z.P., J.R., G. de J.S., L.M.O.H., M.C.R.,

M.V.N., M.T.F.S., M. de los Ángeles Viviescas, C.A.A., A.Á.B. y A.M.P. (fols. 124 a 135 C. 6).

21. Copia de las cartas enviadas el 9 de noviembre de 2005, por INVISBU, a los tutelantes que a continuación se relacionan, informándoles (i) las razones de la demora en el inicio de la construcción del proyecto La Estación y (ii) que debían cancelar la suma de \$1'141.503 para hacerse a una de las unidades habitacionales: M. de J.S.J., R.V.V., J. del C.M.V., J.A.H., I.L.N. de la Hoz, A.M.S., A.M.R. y A.L.M. (fols. 136 a 143 C. 6).
22. Copia de las cartas enviadas el 9 de noviembre de 2005, por INVISBU, a algunos tutelantes, informándoles (i) que el municipio no contaba con recursos para otorgarles un subsidio de vivienda complementario porque los recursos de vivienda habían sido invertidos en el proyecto La Estación, y (ii) que para ese momento, el concejo municipal estudiaba la inclusión de una partida en el presupuesto del 2006, para asignar dichos subsidios a la población desplazada (fols. 144 a 171 C. 6).

2. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS DE LA CORTE

2.1 Competencia.

La Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de instancia proferido en el trámite de este proceso, en virtud de los artículos 86 y 241 de la Carta Política.

2.2 Presentación del caso y problema jurídico

Los tutelantes son personas desplazadas por la violencia, inscritas en el RUPD y asentadas en áreas subnormales de B., G. y Floridablanca. En diciembre de 2004, Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada de interés social, los cuales debían hacer efectivos antes del 30 de junio de 2005 en proyectos -en caso de vivienda nueva- cuya construcción no tardara más de 2 años.

Para mayo de 2005, aún no habían podido hacer efectivos los subsidios porque -aseguraron- (i) no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada; (ii) en los municipios demandados la vivienda de interés social es escasa y en su gran mayoría se encuentra edificada en zonas declaradas de alto riesgo; (iii) CAJASAN -la caja de compensación familiar por intermedio de la cual tramitaron los subsidios- es muy estricta a la hora de expedir el certificado de viabilidad de las viviendas usadas a las que solicitan aplicar el subsidio y, además, les exige pagar \$15.000 por cada visita para efectos de la expedición del documento.

Debido a la precaria situación habitacional en la que se encontraban, solicitaron a los municipios en cuestión otorgarles subsidios complementarios para poder adquirir viviendas usadas. En respuesta, las entidades les informaron (i) que no contaban con recursos para el efecto, (ii) en el caso de la Gobernación de Santander, que sólo cofinancia proyectos promovidos por los municipios de su jurisdicción; (iii) que quienes se encontraban censados

en el área Café Madrid -B.- podían postularse para el proyecto La Estación; y (iv) que otras familias igualmente necesitadas se habían postulado primero que ellos para obtener ayudas de vivienda.

En vista de estas respuestas, el 13 de mayo de 2005, promovieron una acción de tutela contra los municipios de B., Floridablanca y G., la Gobernación de Santander, INVISBU y la Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander, para la protección de sus derechos fundamentales a la vida, a la dignidad, a la familia, a la salud, a una vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad.

En la contestación de la demanda, las entidades accionadas reiteraron sus respuestas a los derechos de petición y agregaron: (i) en lo relativo al cobro por CAJASAN de \$15.000 a los tutelantes para efectos de expedir el certificado de viabilidad de las viviendas que pretenden adquirir, que dicho cobro está autorizado por la normativa vigente y sólo comprende los gastos de transporte del evaluador; (ii) en el caso del municipio de B., que celebraría de inmediato promesas de compraventa con los tutelantes censados interesados en vincularse al proyecto La Estación, para que así el plazo para aplicar el subsidio nacional de vivienda les fuera ampliado; (iii) en el caso de los municipios de Floridablanca y G., que estaba estudiando la factibilidad de otorgar subsidios complementarios de \$5'500.000 y \$2'000.000, respectivamente, a los peticionarios residentes en su jurisdicción; y (iv) en cuanto a la ampliación del término para hacer efectivo el subsidio nacional de vivienda, que ello era posible sólo si los accionantes celebraban las respectivas promesas de compraventa antes del 30 de junio de 2005, pues de lo contrario, debían renunciar al subsidio para no ser sancionados.

En primera instancia, el amparo fue negado a los tutelantes censados en el área de Café Madrid -B.-, bajo el argumento de que ya eran beneficiarios de un plan de vivienda -del proyecto La Estación-, y concedido al resto. En consecuencia, el a-quo ordenó (i) al Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgar a estos últimos una prórroga de seis meses para aplicar el subsidio nacional de vivienda; (ii) a los municipios demandados y a INVISVU, elaborar planes de vivienda de interés social nueva o usada viables en los que los referidos tutelantes pudieran invertir el subsidio otorgado; (iii) al departamento de Santander, coadyudar técnica y económicamente la ejecución de dichos planes; (iv) a Acción Social, coordinar la ejecución de los ordenado en la sentencia; y (v) a CAJASAN, cobrar el precio del certificado de viabilidad de los inmuebles presentados por los demandantes, sólo cuando efectivamente lo expidiera.

El fallo fue impugnado por las alcaldías de B. y Floridablanca, por INVISVU, por los demandantes y por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En segunda instancia, el ad quem concedió la tutela a los actores censados en el área Café Madrid de B. y revocó los numerales en los que se había ordenado (i) al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conceder una prórroga de seis meses a un grupo de peticionarios, para hacer efectivo el subsidio nacional de vivienda, (ii) a los municipios demandados, elaborar dentro de un término perentorio, programas de vivienda en los que los demandantes pudieran aplicar sus subsidios, (iii) al departamento de Santander, coadyuvar técnica y económicamente el desarrollo de dichos programas, y (iv) a Acción Social, coordinar la ejecución de lo ordenado en la sentencia.

En este contexto, corresponde a la Sala determinar si los derechos fundamentales de los accionantes a la vida, a la dignidad, a la familia, a la salud y a una vivienda digna, han sido vulnerados:

1. Por los municipios de B., G. y Floridablanca y el departamento de Santander, al negarles el otorgamiento de un subsidio complementario para la adquisición de viviendas usadas.
2. Por el municipio de B., al no ofrecer a los tutelantes asentados en su jurisdicción una opción distinta al proyecto de vivienda La Estación, para hacer efectivos los subsidios de vivienda que les fueron otorgados por Fonvivienda.
3. Por CAJASAN, al exigirles el pago de \$15.000 para efectos de la expedición de los certificados de existencia y viabilidad de las viviendas usadas a las que pretender aplicar el subsidio nacional de vivienda.

Para resolver estas cuestiones, la Sala se ocupará, en primer lugar, de la condición de especial vulnerabilidad de la población desplazada y del trato preferencial que merece por tal razón; en segundo lugar, de la naturaleza jurídica del derecho a una vivienda digna, particularmente, en el caso de las personas desplazadas, y de su contenido, y por último, de las responsabilidades de las autoridades públicas en la materia.

2.3 La condición de especial vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población desplazada por la violencia

En numerosas oportunidades, esta Corporación ha manifestado su preocupación por la gigantesca magnitud que ha alcanzado el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia en el país, y por la precaria situación en la que se encuentran las víctimas de este flagelo. Ver las sentencias T-227 de 1997, SU-1150 de 2000, T-327 de 2001, T-461 de 2001, T-1346 de 2001, T-098 de 2002, T-215 de 2002, T-268 de 2003, T-602 de 2003, T-790 de 2003, T-1161 de 2003, T-1194 de 2003, T-025 de 2004, T-078 de 2004, T-327 de 2004, T-417 de 2004, T-728 de 2004, T-740 de 2004, T-770 de 2004, T-813 de 2004, T-1094 de 2004, T-1187 de 2004, T-029 de 2005, T-042 de 2005, T-097 de 2005, T-175 de 2005, T-284 de 2005, entre otras.

En efecto, debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de derechos fundamentales de la que son objeto, estas personas se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida De conformidad con P.M., la vulnerabilidad puede ser entendida como "(...) una situación que, sin ser elegida por los individuos, limita el acceso de éstos a las garantías mínimas necesarias para realizar plenamente sus derechos sociales, políticos y culturales." En otras palabras, este autor señala que una persona se encuentra en condiciones de vulnerabilidad "(...) cuando existen barreras sociales, políticas, económicas y culturales que impiden que, por sus propios medios, esté en capacidad de agenciar (realizar) las condiciones para su propio desarrollo y el de las personas que dependen económicamente de ella." Por su parte, M. indica que "(...) la vulnerabilidad, más que una expresión de la debilidad manifiesta de los individuos - como la interpretan algunas corrientes conservadoras

-, es una situación que, siendo exógena al individuo, le genera perjuicios y le deteriora los activos económicos y sociales para autosostener un proyecto de vida." Ver PÉREZ MURCIA, L.E.. Población desplazada: entre la vulnerabilidad, la pobreza y la exclusión. Red de Solidaridad Social y Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Bogotá, marzo de 2004.P.p. 19 a 22.; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen Ver CASTEL, R.. La lógica de la exclusión. Citado por PÉREZ MURCIA, L.E.. P. 31.; y, la tercera, como aquella situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social Ver BULA ESCOBAR, J.I.V., equidad y democracia. Citado por PÉREZ MURCIA, L.E.. P. 31.. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional El mandato de atención prevalente y especial se desprende del inciso 3º del artículo 13 de la Constitución que establece la obligación del Estado de proteger especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentran en circunstancia de debilidad manifiesta. , lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social Ver al respecto la sentencia SU-1150 de 2000, M.P.E.C.M.. En dicha oportunidad la Corte señaló: "No es desconocido para la Corte que la Nación afronta un grave problema de déficit fiscal. Sin embargo, como ya se resaltó, el fenómeno del desplazamiento forzado que enfrenta el país constituye una verdadera catástrofe humanitaria - la más grave que se presenta en el mundo occidental - que exige la atención inmediata y prevalente de las instituciones, desde luego, dentro de los límites de las posibilidades y recursos existentes. Por lo tanto, el gasto en el cuidado a los desplazados debe ser considerado, inclusive, como más perentorio que el gasto público social, al cual el artículo 350 de la Carta Política le asignó prioridad sobre los demás."

Es tan crítica la situación de los desplazados por la violencia del país, que esta Corporación se vio forzada, en la sentencia T-025 de 2004 M.P.M.J.C.E.. En aquella oportunidad, la Corte conoció el caso de varios grupos de desplazados quienes alegaban la vulneración de varios de sus derechos fundamentales debido a que (i) no habían recibido ayuda humanitaria de emergencia a pesar de estar inscritos en el RUPD, (ii) no habían recibido orientación para acceder a los programas de ayuda a la población desplazada, (iii) no habían recibido respuesta de fondo respecto de múltiples derechos de petición presentados a distintas entidades del SNAIPD, etc., a declarar un estado de cosas inconstitucional en relación con la misma, declaración que obliga a las autoridades a ajustar sus actuaciones de manera tal que se logre concordancia entre el cumplimiento de los mandatos constitucionales y, en particular, la garantía de los derechos fundamentales de los desplazados Aquí es necesario aclarar que si bien la Corte en la sentencia T-025 de 2004 se refirió a la obligación del Estado de garantizar de manera inmediata los contenidos mínimos de los derechos fundamentales de carácter prestacional de la población desplazada, su responsabilidad no se agota allí, pues el mandato de progresividad contenido en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Protocolo de San Salvador - que hace parte del bloque de constitucionalidad -, obliga a que el Estado siga adoptando medidas que permitan, en un plazo razonable, que estas personas logren la plena satisfacción de los contenidos prestacionales de sus derechos., y las políticas y recursos destinados a esta finalidad. Para tomar esta decisión, la Corte previamente realizó un estudio detallado del estado actual de la política pública de atención

de las víctimas del desplazamiento forzado y encontró que, a pesar de que ésta fue implementada hace ya varios años, no ha sido efectiva para contrarrestar la masiva vulneración de sus derechos fundamentales. Entre las causas que han conducido a esta situación, la Corte identificó las siguientes: (i) la precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii) la asignación insuficiente de recursos.

En consecuencia, la Corte impartió una serie de órdenes dirigidas a todas las entidades del SNAIPD encaminadas a la protección y garantía de los derechos de estas personas. Entre estas órdenes se destacan aquellas relacionadas con la caracterización de la situación socioeconómica actual de la población desplazada, el cálculo de los recursos necesarios para asegurar el goce efectivo de sus derechos, los mecanismos de consecución de tales recursos y el diseño de una nueva política pública bajo la perspectiva de la atención integral y la reparación.

Ahora bien, no obstante la magnitud de las declaraciones y órdenes emitidas en el referido fallo, y sin desconocer los esfuerzos de las autoridades por superar la crisis humanitaria que genera el desplazamiento, la Corte considera necesario reiterar su preocupación por la grave situación en la que continúa la población desplazada y por el comportamiento reciente del fenómeno, y hacer un llamado de atención a las entidades encargadas de su atención para que no pierdan de vista el trato digno y humanitario, y la atención prioritaria que se le debe brindar.

2.4 La naturaleza jurídica del derecho a una vivienda digna

En relación con la naturaleza jurídica del derecho a una vivienda digna, cabe recordar lo que esta Corporación ha sostenido en general sobre la naturaleza de los derechos económicos sociales y culturales y su protección a través de la acción de tutela.

En la sentencia T-223 de 2003 M.P.E.M.L., esta Corte recordó que en su jurisprudencia no ha dado una respuesta unívoca sobre el concepto de derecho fundamental. En efecto, "[s]u postura ha oscilado entre la idea de que se trata de derechos subjetivos de aplicación inmediata Sentencia SU-225 de 1998. En otras oportunidades, la Corte ha señalado que ciertos derechos se trasmutan en subjetivos y, por lo mismo, en fundamentales. Ver, por ejemplo, sentencia SU-819 de 1999. y la esencialidad e inalienabilidad del derecho para la persona Sentencias T-01 de 1992, T-462 de 1992, T-1306 de 2000.". Por esta razón, después de de estudiar las tesis intermedias que ha propuesto entre estas dos posturas teóricas y de recordar que la Constitución autoriza el reconocimiento de derechos fundamentales no positivizados, en la sentencia en mención, esta Corporación trató de aproximarse a una definición más concreta a partir de la sistematización de los criterios expuestos en su fallos, así:

"(...) será fundamental todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo. Es decir, en la medida en que resulte necesario para lograr la libertad de elección de un plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en sociedad y desarrollar un papel activo en ella. Tal necesidad no está determinada de manera apriorística, sino que se define a partir de los consensos (dogmática del derecho constitucional) existentes sobre la naturaleza funcionalmente necesaria de cierta prestación o abstención (traducibilidad en derecho subjetivo), así como de las circunstancias particulares de cada caso (tópica)."

En desarrollo de este concepto, en la sentencia T-859 de 2003 M.P.E.M.L., esta Corte argumentó que la definición de cuáles derechos están "funcionalmente" dirigidos a lograr la dignidad humana y su traducibilidad en derechos subjetivos, no está sometida a la libre apreciación del juez. Al respecto, precisó que el operador jurídico -para llegar a esta definición- debe acudir a las reglas propias de cada ordenamiento jurídico, las cuales no se limitan al derecho positivo, sino que incluyen pautas como la teoría del derecho, los precedentes judiciales y, en general, "(...) todos aquellos raciocinios que el sistema jurídico admite como validos para adoptar decisiones jurídicas". En particular, en el caso colombiano, indicó que los jueces deben tomar como pautas de interpretación para este respecto, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, así como las interpretaciones que de los mismos han hecho sus órganos autorizados. En este punto, la Corporación recordó que en la sentencia C-671 de 2002 se reconoció que constituían pautas de interpretación en materia de derechos económicos, sociales y culturales, las observaciones formuladas por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, órgano autorizado para la interpretación del PIDESC.

En este orden de ideas, sostuvo que el derecho a la salud, a pesar de estar funcionalmente dirigido al logro de la dignidad humana, en atención a su contenido prevalentemente prestacional y programático, en principio, no podía considerarse fundamental porque se no traducía en un derecho subjetivo. No obstante, aseguró que en los eventos en que sí es posible deducir una prestación concreta del mismo, esta conclusión varía, como en el caso de las prestaciones mínimas del derecho precisadas por los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia -y su interpretación autorizada- o por la normativa interna, o cuando están en riesgo otros derechos sobre los que sí existe consenso sobre su naturaleza fundamental, como por ejemplo el derecho a la vida y al mínimo vital.

En adición, en la sentencia T-1318 de 2005 M.P.H.A.S.P.. En esta sentencia se analizó el caso de una accionante que pretendía adquirir una vivienda de interés social en el municipio de Palmira, y a quien la unión temporal que adelantaba el proyecto -conformada por el municipio y una firma de construcción- pretendía obligarla a firmar un otrosí al contrato de compraventa que ya había suscrito, que significaba un aumento del valor del inmueble y una disminución del subsidio que otorgaba el gobierno local. El municipio alegaba que no podía seguir otorgando el mismo subsidio que a los primeros compradores de unidades habitacionales del proyecto, por cuanto atravesaba por una crisis financiera. La Corte concedió la tutela al derecho a la vivienda digna de la tutelante y ordenó mantener las condiciones inicialmente pactadas. La razón de la decisión es que - a juicio de la Sala- (i) el municipio no había dado una explicación razonable para la disminución del subsidio complementario que venía concediendo, violando de esta manera el mandato de no regresividad en materia de DESC, y (ii) la unión temporal tampoco había explicado la razón del aumento del valor de las unidades habitacionales., la Corte indicó un nuevo caso en el que un derecho económico, social y cultural, como el derecho bajo estudio, adquiere carácter fundamental: se trata de los eventos en los que se reclama la protección de su contenido de defensa frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares. Para sustentar esta afirmación, en la sentencia T-1318 de 2005 se trajeron a colación las sentencias T-308 de 1993, en la que se discutía la afectación del derecho a una vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que se encontraba ubicado cerca de un polígono militar; T-309 de 1995, en la que se abordó el caso de de un inmueble -de propiedad de los actores- que había sido demolido por las autoridades municipales porque

amenazaba ruina, sin que éstas luego hubieran cumplido con el compromiso de reconstrucción que habían adquirido; T-316 de 1995, que aborda el tema de los desalojos forzados; y T-494 de 2005, que se ocupa de injerencias provenientes de particulares. Ciertamente, como lo menciona la doctrina, los derechos económicos, sociales y culturales, si bien tienen un contenido prevalentemente prestacional, también comprenden facetas de libertad y de defensa cuya protección puede reclamarse aun cuando no existan desarrollos normativos al respecto. Ver al respecto ABRAMOVICH, V. y COURTIS, C.. Los derechos sociales como derechos exigibles. Editorial T.. Primera edición. Madrid, 2002.

En suma, el derecho a una vivienda digna -como derecho económico, social y cultural- será fundamental cuando (i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares.

2.5 El contenido del derecho a una vivienda digna

En lo que respecta al contenido del derecho bajo estudio, tenemos que el artículo 51 de la Constitución Política señala algunos deberes del Estado en la materia, como fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo y promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de los mismos, pero que como ha señalado en varias ocasiones esta Corporación, no agotan el contenido del derecho.

Es por ello que esta Corte, con fundamento en el artículo 93 superior y con el ánimo de avanzar en la determinación de los contenidos de este derecho, ha acudido a los tratados internacionales de derechos humanos suscritos y ratificados por el Estado colombiano relacionados con la materia, en particular, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDESC), y a las interpretaciones que de éste ha hecho su órgano autorizado: el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Ver al respecto las sentencias C-936 de 2003, M.P.E.M.L., T-1318 de 2005, M.P.H.S.P., y T-403 de 2006, M.P.A.B.S., entre otras.

Este tratado -parágrafo 1° del artículo 11- dispone que los estados partes reconocen el derecho de todas las personas a una vivienda adecuada. En desarrollo de esta disposición, el Comité referido, en su Observación General No. 4, indicó que para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del tratado, debe presentar los elementos que esta Corporación -sentencia C-936 de 2003 M.P.E.M.L.. En esta sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1° de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing habitacional. El actor alegaba (i) que el legislador debía fijar los parámetros de la reglamentación de dicha operación, mediante una ley marco -lo cual no había hecho-, y (ii) que al introducir esta figura, vulneraba el derecho a una vivienda digna de los colombianos, pues este negocio implica intereses exorbitantes, de manera que no promueve la adquisición de vivienda. La Corporación consideró que el funcionamiento del leasing operacional no debía regularse mediante ley marco, sino que bastaba su autorización legal, y que si bien esta modalidad de financiación de la adquisición de vivienda per se no era inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que

expidiera el ejecutivo al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y velara por que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso.- agrupó de la siguiente manera: relativos a las condiciones de la vivienda y relativos a la seguridad del goce de la vivienda.

Sobre el primer grupo, la Corte expresó lo que sigue en la providencia referida:

"26.1 El primer elemento -condiciones de la vivienda- se refiere a que la vivienda no puede, desde un punto de vista material, equipararse a la existencia de un simple techo que impida la lluvia y el frío o calor excesivos. La vivienda debe entenderse como un lugar que ofrezca seguridad a la persona frente a las inclemencias ambientales y un punto a partir del cual pueda proyectar su vida privada y en sociedad. Lo anterior implica que la vivienda, para entenderse adecuada, debe reunir elementos que aseguren su habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio, requeridos para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud.

(...)

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.

En relación con el segundo grupo, sostuvo:

"(...)Según se desprende de la Observación General 4 en comentario, tres factores han de considerarse bajo el concepto de seguridad en el goce de la vivienda: asequibilidad, seguridad jurídica de la tenencia y "gastos soportables".

La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. Sobre este punto, ver sentencia T-958 de 2001..

(...)

Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.

(...)

Finalmente, la seguridad de la tenencia apunta a que las distintas formas de tenencia de la vivienda -propiedad individual, propiedad colectiva, arriendo, leasing, usufructo, etc.- estén protegidas jurídicamente, principalmente contra desahucio, hostigamiento, etc. (...)"

En resumen, a partir de una interpretación del artículo 51 constitucional tomando en consideración el PIDESC y la interpretación autorizada del mismo, de conformidad con el artículo 93 ibídem, para que una vivienda pueda considerarse digna debe reunir dos requisitos:

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. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia. (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. Al respecto se puede consultar la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

No sobra recordar que, como se explicó en el acápite anterior, uno de los eventos en los que los derechos económicos, sociales y culturales adquieren carácter fundamental, es cuando su contenido es precisado por vía normativa, y que según la sentencia T-859 de 2003, tal desarrollo incluye no sólo las determinaciones del legislador, sino también las de los órganos judiciales. En este orden de ideas, el derecho a una vivienda digna será fundamental respecto de los contenidos que por vía interpretativa esta Corporación ha fijado, los cuales, en consecuencia, podrán ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela.

2.6 El derecho fundamental a una vivienda digna de la población desplazada por la violencia

En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.

En efecto, como ha sido expresado por esta Corte Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras., la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograra la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.

Este reconocimiento ha llevado a esta Corte a conceder el amparo a tutelantes desplazados que reclamaban su protección, en las siguientes ocasiones:

En la sentencia SU-1150 de 2000 M.P.Eduardo C.M., la Corte se ocupó de varios procesos de tutela entre lo que se encontraba uno de un grupo de personas desplazadas ubicadas irregularmente en una zona de alto peligro de deslizamiento de la ciudad de Medellín, y a quienes se había ordenado desalojar el terreno. La Corporación concedió la tutela y ordenó al Presidente de la República -debido a que las competencias en la materia para esa época eran difusas- reubicar a los actores en albergues temporales e incluir de los mismos en los programas de asistencia para desplazados -incluidos los de atención en vivienda-.

Luego, en la sentencia T-1346 de 2001 M.P.R.E.G., la Corte analizó el caso de una familia desplazada que había invadido un predio del municipio de Villavicencio y contra la que se había emitido una orden de desalojo. El Municipio demandado alegaba que había ofrecido soluciones de vivienda a largo plazo a la familia, a cambio de desalojar el predio, pero que ésta se había negado. La Corporación consideró que este ofrecimiento no significaba una solución efectiva e inmediata para la situación de desprotección en la que se encontraban los demandantes. Por esta razón, y dado que el Municipio tampoco había ofrecido albergue provisional a la familia, concedió la tutela y le ordenó a este último constituir el Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada, y una vez constituido, al comité, establecer un programa de reubicación y estabilización socioeconómica de las familias desplazadas que ocupaban el predio en cuestión.

Posteriormente, en la sentencia T-602 de 2003 M.P.J.A.R., la Corte abordó el caso de una mujer desplazada de 73 años de edad que alegaba la vulneración de sus derechos al trabajo, a la igualdad y a una vivienda digna, por cuanto -relataba- (i) no había podido acceder a un proyecto productivo, debido a que le era imposible participar en las capacitaciones, razón por la cual solicitaba que se permitiera asistir a su hija; y (ii) no le había sido concedido un subsidio para vivienda. En este orden de ideas, solicitaba que se ordenara a la Red de Solidaridad Social y al INURBE permitirle el acceso inmediato a un proyecto productivo y concederle un subsidio de vivienda, respectivamente.

Después de analizar la política pública y la normativa sobre vivienda para población desplazada como componente de la fase de restablecimiento, la Corporación concluyó que las entidades demandadas habían vulnerado los derechos invocados por la actora, como consecuencia (i) de una aplicación rígida de los parámetros normativos de la estabilización socioeconómica de la población desplazada, y (ii) del desconocimiento de su calidad de

persona de la tercera edad que merece especial protección. En este orden de ideas, para la protección del derecho a una vivienda digna de la demandante, la Corte ordenó a la Red de Solidaridad Social, gestionar ante el INCORA o el organismo que hiciera sus veces, lo necesario para que los bienes abandonados por aquella y su grupo familiar fueran recibidos y aplicados a la adjudicación de una Unidad Agrícola Familiar, si optaba por la reubicación rural, o a una solución de vivienda urbana adecuada, si escogía reubicarse en una zona urbana.

De esta decisión vale la pena destacar el señalamiento de la necesidad de que el diseño de las políticas públicas dirigidas a la atención de la población desplazada, tengan un enfoque poblacional y de derechos. Este punto fue reiterado en la decisión que a continuación se estudiará.

En la sentencia T-025 de 2004 M.P.M.J.C.E., la Corte revisó el caso de varios grupos de desplazados que alegaban que la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, los ministerios de Hacienda y Crédito Público, de la Protección Social, de Agricultura y de Educación, el INURBE, el INCORA, el SENA y varias entidades territoriales habían vulnerado varios de sus derechos fundamentales -entre ellos el derecho a una vivienda digna-, debido a que (i) no a todos les habían entregado la ayuda humanitaria de emergencia prevista en la ley, a pesar de estar inscritos en el RUPD, (ii) no les habían proporcionado orientación para acceder a los programas de ayuda a la población desplazada, (iii) no les habían dado respuesta de fondo a los múltiples derechos de petición que habían presentado, y (iv) no habían dado una respuesta efectiva a sus demandas de vivienda, acceso a proyectos productivos, educación y salud -por ejemplo, algunos tutelantes sostenían que se habían postulado para auxilios de vivienda y que varios meses después aún no habían recibido una respuesta de fondo o les habían sido informado que no había disponibilidad presupuestal-.

Particularmente, en relación con las solicitudes de los demandantes de subsidios para vivienda, las entidades demandadas habían respondido (i) que no existía suficiente disponibilidad presupuestal para atender sus peticiones, (ii) que la entidad competente para el efecto se encontraba en liquidación, (iii) que existía un error en la solicitud o ausencia de postulación, (iv) que el programa de auxilios de vivienda había sido suspendido por falta de disponibilidad presupuestal, y (v) que la política de subsidios de vivienda había sido modificada por el Gobierno Nacional y transformada en una política de créditos para vivienda de interés social, de manera que debían presentar una nueva solicitud ante las autoridades competentes.

Después de analizar la situación de los demandantes y de la población desplazada por la violencia en general, la Corporación concluyó: (i) que sus derechos fundamentales eran violados por las autoridades demandadas -y por todas las demás encargadas de su atención- por su omisión reiterada de brindarles una protección oportuna y efectiva, y (ii) que ello obedecía a un problema estructural que afectaba toda la política de atención diseñada por el Estado, y que era causado, entre otras razones, por la insuficiencia de recursos destinados a su financiación. La Corte estimó que esto se debía a que las autoridades encargadas de garantizar la suficiencia de tales recursos habían omitido de manera reiterada adoptar los correctivos necesarios para asegurar los niveles de protección de los derechos de la población desplazada definidos en la normativa aplicable, y a la precaria capacidad institucional que existía para implementarla. Con fundamento en estas consideraciones, declaró la existencia

de un estado de cosas inconstitucional y ordenó a las autoridades nacionales y territoriales encargadas de brindar atención a las personas desplazadas -en particular al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia-, ajustar sus actuaciones de manera tal que se lograra la concordancia entre la satisfacción de los derechos de estas últimas, y los recursos asignados para el efecto.

En lo que respecta al derecho a una vivienda digna de estas personas, la Corte, en primer lugar, resaltó la precaria situación de la satisfacción del mismo y los bajos niveles de cobertura de los programas diseñados para el efecto. En respaldo, recordó, por una parte, que según un informe reciente del Programa Mundial de Alimentos de las Naciones Unidas, cerca del 65.5% de la población desplazada no tenía una vivienda adecuada y el 49% no contaba con servicios idóneos. Las cifras expuestas en dicha providencia fueron tomadas de una investigación Vulnerabilidad a la seguridad alimentaria de la población desplazada por la violencia en Colombia (2003)., y, por otra, que de conformidad con los datos que habían sido aportados al proceso por la Unidad Técnica Conjunta de la Red de Solidaridad Social -hoy Acción Social -y ACNUR, en esta materia sólo se había alcanzado el 11.4% de las metas propuestas por los planes y se había satisfecho sólo el 3.7% de la demanda potencial.

En segundo lugar, señaló algunos de los problemas que han impedido la satisfacción del derecho como (i) la existencia de responsabilidades difusas en la materia. (ii) La insuficiencia de los recursos destinados a la ejecución de las políticas. (iii) La falta de idoneidad de los medios previstos para la implementación de la política, pues, por ejemplo, los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda, no se ajustan a las carencias económicas de los hogares desplazados, así como tampoco la exigencia de tiempos de ahorro y referencias personales y comerciales. Al respecto, sostuvo que tales requisitos son discriminatorios y constituyen barreras de entrada para el acceso de esta población a las ayudas estatales. (iv) La inexistencia de plazos para la evaluación del cumplimiento de los objetivos de los componentes de la asistencia, lo cual, en materia de vivienda, ha llevado a demoras injustificadas en la entrega de los auxilios -cerca de dos años- después de que termina el periodo de atención humanitaria. (v) El efecto negativo que ha causado el uso de ciertas herramientas para la implementación de algunas políticas. En este sentido, la Corporación relató que la falta de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado asentamientos de población desplazada en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios, o en zonas de alto riesgo. Este diagnóstico es respaldado por la Defensoría del Pueblo, quien sostiene que las personas desplazadas continúan enfrentándose a una gran serie de obstáculos que impiden la satisfacción de su derecho a una vivienda digna, como: (i) la incapacidad del SNAIPD para dar cobertura a su demanda de vivienda; (ii) la asignación insuficiente de recursos para atender las necesidades de vivienda e infraestructura; (iii) el surgimiento de desplazamientos interurbanos; (iv) la normativa compleja que existe al respecto; (v) la incompatibilidad de la población desplazada con las características de hábitat y culturales que la población receptora ofrece; (vi) las pocas facilidades de acceso a actividades productivas que los lugares donde se ubican los desplazados ofrecen; (vii) las dificultades para la apertura de nuevas redes de servicios públicos en los lugares de asentamiento; (viii) la falta de claridad sobre si la medida adecuada es la compra o el arrendamiento de vivienda; (ix) la ausencia de capacidad de ahorro de los desplazados, lo que les impide acceder a créditos de vivienda; (x) el exceso de énfasis en el otorgamiento de subsidios sin contemplar otras alternativas; (xi) la falta de enfoques diferenciales en los programas de vivienda; (xii) el exceso de atención a la ayuda humanitaria

y no a la estabilización socioeconómica; (xiii) la falta de coordinación interinstitucional; (xvi) y la ausencia de un plan de integración social, económica, política y cultural que incluya a la población desplazada en una visión sistemática. Cfr. Defensoría del Pueblo. Evaluación de la política pública en procesos de restablecimiento de la población desplazada desde un enfoque de derechos humanos. Bogotá, junio de 2003P.p. 63 a 66.

En tercer lugar, precisó que dentro del contenido mínimo que el Estado debe satisfacer del derecho al mínimo vital, se encuentra el acceso a alojamiento y vivienda básicos.

Finalmente, la Corte concedió el amparo a los derechos invocados por los tutelantes y ordenó en general a las autoridades accionadas tomar una serie de medidas tendientes tanto a superar la insuficiencia de recursos observada, como las falencias en la capacidad institucional. Entre ellas, para efectos de lo que se analiza en este pronunciamiento, vale la pena destacar las impartidas (i) al Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia para que determinara el esfuerzo presupuestal que se precisaba a efectos de atender los compromisos definidos en la políticas sobre atención de estas personas y la forma como la Nación, las entidades territoriales y la cooperación internacional contribuirían para el efecto; y (ii) al Ministerio del Interior y de Justicia para que promoviera que los gobernadores y alcaldes adoptaran las decisiones necesarias para asegurar que existiera coherencia entre las obligaciones de la respectiva entidad territorial con la población desplazada y los recursos destinados para su cumplimiento. En este mismo fallo, la Corte previno a todas las autoridades nacionales y territoriales para que, en lo sucesivo, se abstuvieran de exigir la interposición de acciones de tutela como requisito para acceder a los programas de ayuda, y dieran respuesta oportuna y eficaz a las peticiones de las personas desplazadas.

En conclusión, este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (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.

2.7 Responsabilidades del Estado para la satisfacción del derecho a una vivienda digna de la población desplazada por la violencia

Por otra parte, la normativa vigente ha fijado una serie de responsabilidades en cabeza de las autoridades en relación con el componente de vivienda de la atención debida a las personas desplazadas por la violencia, que se ubican tanto en la fase de atención humanitaria de emergencia -alojamiento transitorio- como en la de estabilización socioeconómica. Estas se pueden resumir así:

Proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio

De acuerdo con el artículo 15 de la Ley 387 de 1997 -en concordancia con el literal b) del principio 18 de los "Principios rectores de los desplazamientos internos"-, la atención humanitaria de emergencia que debe entregarse a la población desplazada por la violencia dentro de los primeros meses siguientes al desplazamiento, debe comprender alojamiento transitorio en condiciones dignas.

Además, dentro de las estrategias de atención del Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia -Decreto 250 de 2005-, particularmente dentro de la estrategia de asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, se prevé (i) como parte de la prestación de asistencia humanitaria, el otorgamiento de albergue temporal a las personas y hogares desplazados que se encuentran en urgencia extrema, mientras se estudia su registro en RUPD, y como componente de la atención humanitaria de emergencia; (ii) y dentro de las actividades de atención a individuos y hogares con necesidad de alojamiento transitorio que, luego de recibir la atención humanitaria de emergencia, continúan en situación de vulnerabilidad, la concesión de un auxilio temporal. Son responsables de estas actividades, según el mismo decreto, Acción Social, el ICBF y las entidades territoriales.

Otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas

Estos subsidios en el orden nacional, según el artículo 1° del Decreto 951 de 2001, son un aporte estatal en dinero o en especie que se otorga por una sola vez al beneficiario, con el objeto de facilitarle acceder a una vivienda de interés social, sin cargo de restitución. Como lo han indicado esta Corporación, en términos generales, el subsidio familiar de vivienda es una de las herramientas con las que cuenta el Estado para lograr que los ciudadanos de más bajos recursos puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas. Ver al respecto la sentencia T-791 de 2004, M.P.J.A.R..

El artículo 2° del Decreto 951 de 2001 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 mandato del Decreto 555 del mismo año, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por Fonvivienda -fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-. Específicamente, el artículo 5 del Decreto 975 de 2004, precisó que el subsidio nacional de vivienda urbana sería otorgado por Fonvivienda con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación, y por las cajas de compensación familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran. Finalmente, los artículos 9 y 10 del Decreto 2675 de 2005, en concordancia con el Decreto 973 del mismo año, indicaron que los subsidios para vivienda en áreas rurales para población desplazada serían otorgados por el Banco Agrario con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación que se destinaran para el efecto y los que se obtuvieran de otras fuentes.

En cuanto al destino de los subsidios nacionales, el artículo 2° del Decreto 2675 de 2005 señala que los de vivienda rural deben invertirse en proyectos de vivienda de interés social desarrollados en las modalidades de mejoramiento de vivienda y saneamiento básico, construcción en sitio propio o adquisición. De acuerdo con el artículo 3° del Decreto 2675

de 2005, estos proyectos sólo pueden ser ofrecidos los municipios, distritos y departamentos, los cabildos indígenas legalmente constituidos y los consejos comunitarios de negritudes legalmente constituidos. Por su parte, el artículo 7 del decreto 975 de 2004 dispone que los de vivienda urbana debe emplearse en adquisición de vivienda nueva, en la construcción en sitio propio a en mejoramiento de vivienda. Por último, el artículo 9 del Decreto 951 de 2001 establece que en el caso de la población desplazada por la violencia el subsidio de vivienda puede destinarse a la adquisición de vivienda usada, siempre y cuando ésta no se encuentre ubicada en zonas de riesgo ni en áreas no legalizadas del respectivo municipio y, por otra parte, el vendedor acredite la titularidad del inmueble en los términos que en la norma se precisan.

En relación con la vigencia de los subsidios, el artículo 4 del Decreto 4429 de 2005 establece (i) que los otorgados con cargo al Presupuesto General de la Nación, tienen una vigencia de seis meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación; (ii) que, no obstante, cuando sus beneficiarios a la fecha de vencimiento hubieran suscrito promesa de compraventa de un vivienda ya construida, en proceso de construcción, o un contrato de construcción de vivienda en los casos de construcción en sitio propio, la vigencia se prorroga por seis meses más; (iii) que los concedidos por las cajas de compensación familiar tienen una vigencia de doce meses; y (iv) que, en todo caso, la vigencia de los subsidios puede ser ampliada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Quienes antes del vencimiento de estos plazos no apliquen el subsidio urbano o rural y no renuncien a él, de acuerdo con el literal b) del artículo 28 del Decreto 975 de 2004, no pueden volverse a postular por espacio de un año contado desde la fecha de la asignación.

Por último, el artículo 12 del Decreto 4429 de 2005 señala que para la asignación de subsidios de vivienda de orden nacional, se dará prioridad a la población desplazada por la violencia, entre otros grupos.

Por otra parte, la normativa vigente también otorga responsabilidades a las entidades territoriales en materia de otorgamiento de subsidios de vivienda a las personas desplazadas por la violencia. Al respecto, el artículo 10 del Decreto 975 de 2004 dispone que los municipios y distritos, en su carácter de instancias responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, deben participar en el programa de subsidios a la demanda. El numeral 4 del artículo 25 del Decreto 951 de 2001, por su parte, señala que a estas entidades deben identificar y apropiar los recursos necesarios para concurrir con las entidades nacionales en la solución de los problemas habitacionales de la población desplazada. Finalmente, en la sentencia T-1318 de 2005 M.P.H.A.S.P., esta Corporación sostuvo el hecho de que la más reciente normativa sobre subsidios de vivienda no se ocupe de aquéllos de orden municipal, no significa que éstos hayan desaparecido, pues el deber de otorgarlos proviene de las competencias municipales legales y constitucionales. Al respecto, la Corte sostuvo lo que sigue:

"La Ley 60 de 1993, atribuyó competencias a los municipios en materia de vivienda, en forma complementaria a la Ley 3 de 1991, con la cooperación del sector privado, comunitario y solidario, para promover y apoyar programas y proyectos y otorgar subsidios para la vivienda de interés social.

En desarrollo de esta ley en mención, se expidió el Decreto 1168 de 1996 que reglamentó los "subsidios complementarios municipales", los cuales eran subsidios para vivienda de interés social que los municipios otorgaban en forma complementaria o adicional a los consagrados en la Ley 3 de 1991. El subsidio podía ser en dinero o en especie, según lo determinaran las autoridades municipales competentes, los subsidios en especie podían consistir en terrenos fiscales enajenables de propiedad de las entidades públicas municipales, cuando así lo hubiese autorizado el respectivo Concejo Municipal y podían destinarse en general para la adquisición, construcción o mejoramiento de soluciones de vivienda, mejoramiento integral de vivienda y entorno, adquisición de terrenos destinados a programas de vivienda de interés social y dotación de los servicios públicos e infraestructura para terrenos destinados a programas de vivienda de interés social.

Los beneficiarios del subsidio municipal de vivienda eran los hogares con ingresos inferiores a cuatro salarios mínimos legales mensuales; la cuantía del subsidio era definida por las autoridades municipales competentes, de acuerdo con los recursos disponibles, las condiciones socioeconómicas de los hogares y el tipo y valor de la solución; según se tratara de subsidios de viviendas en zonas urbanas o rurales, se sujetaban a lo dispuesto en los Decretos 706 de 1995 y 2154 de 1993, respectivamente.

La Ley 60 de 1993, fue derogada por la Ley 715 de 2001, la nueva normatividad no hace referencia al tema de subsidios complementarios de vivienda. A pesar de la incertidumbre por la aparente laguna legislativa en la materia, antes de la derogatoria de la Ley 60 de 1993, se profirieron normas que regularon el tema de los subsidios complementarios de forma especializada, sobre el subsidio rural se promulgó el Decreto 1133 de 2000, modificado luego por el actual Decreto 1042 de 2003 y sobre subsidios urbanos se expidió el Decreto 829 de 1999, posteriormente suprimido por el Decreto 2620 de 2000, normas que contando con las transferencias nacionales y los recursos municipales, regularon el tema del subsidio complementario en cada una de estas áreas.

En materia de vivienda rural, por Decreto 1133 de 2000 se consagró la participación de las entidades territoriales en la política de vivienda de interés social rural, señalando su participación a través de la gestión, promoción y aportes complementarios al subsidio familiar; que podrán ser en dinero, terreno, materiales, transporte, gastos de preinversión (estudios y diseños), construcción de infraestructura de servicios públicos domiciliarios, aportes de personal técnico y/o profesional y gastos de administración y/o coordinación de proyectos; el total del aporte territorial no podía ser inferior al 10% del costo total del proyecto. La anterior regulación, tuvo vigencia hasta el año 2003 en que por virtud del decreto 1042 se establece una consagración similar, que además le asigna competencias a los municipios en la organización de la demanda del subsidio y en el que se señala que el total de aportes de las entidades territoriales no puede ser inferior al 20% del costo total del proyecto.

En vivienda urbana, el Decreto 824 de 1999 señaló que los municipios y distritos, en su carácter de instancias responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano, participarán en el programa de subsidios a la demanda, de conformidad con las reglas y modalidades que establezca el gobierno nacional, similar consagración se hacía en el primer inciso del artículo 22 del Decreto 2620 de 2000 que regulaba lo pertinente al subsidio familiar de vivienda en dinero y en especie en áreas urbanas. En el mismo sentido

el Decreto 975 de 2004 hace referencia específica a los recursos complementarios al subsidio para la adquisición de vivienda dentro de los cuales incluye los aportes provenientes de entidades del orden municipal.

En síntesis, la acción de los municipios en materia de vivienda cobra un nuevo impulso a partir de la Ley 3 de 1991, la cual dio la posibilidad de crear fondos de vivienda, dirigidos a canalizar los recursos del subsidio familiar para programas de vivienda con participación de los entes territoriales, posteriormente las competencias en la política de vivienda se ampliaron, permitiendo a la municipalidad el otorgamiento de subsidios complementarios al Subsidio Familiar de Vivienda, tanto rurales como urbanos y haciendo de esta entidad partícipe en la organización de la demanda del subsidio, facultades que aun hoy se mantienen y que junto con otras figuras como la postulación colectiva y el concurso de esfuerzo municipal permiten que estos entes territoriales sean responsables directos en la política de vivienda a nivel local."

Para terminar, cabe mencionar que los subsidios que otorga el Gobierno Nacional no son incompatibles con los que provienen de las entidades territoriales. Ciertamente, cuando las normas estudiadas establecen que el subsidio nacional se otorga por una sólo vez, se refieren a la incompatibilidad de varios subsidios de origen nacional y no local o de cualquier otro. Ver en este sentido la sentencia T-1318 de 2005, M.P.H.A.S.P..

Promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar

El Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia prevé, dentro del desarrollo de la línea estratégica de hábitat, una línea de acción de satisfacción de necesidades habitacionales básicas que comprende, en la fase de estabilización socioeconómica, el acceso a una solución de vivienda que brinde espacios adecuados a sus ocupantes en cuanto a condiciones sanitarias, servicios públicos, calidad de estructura adecuados y seguridad de la tenencia.

Para el efecto, el plan dispone que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo del SNAIPD, deben (i) diseñar programas que permitan el acceso de la población desplazada a una solución habitacional adecuada, y (ii) brindar asistencia técnica a las entidades territoriales, promotores y gestores de proyectos de vivienda de interés social elegibles, para la formulación, presentación y ejecución de sus proyectos de vivienda. Por su parte, Acción Social debe, de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de la población desplazada en proceso de retorno o reubicación, implementar programas de acondicionamiento de hábitat a través de intervenciones de impacto rápido, que permitan que al hogar acceder a una unidad habitacional adecuada y, posteriormente, vincularse a la oferta de vivienda de las entidades nacionales, locales e internacionales.

El plan también indica que los procesos de intervención en materia de vivienda deben concebirse de acuerdo con la situación de vulnerabilidad de cada familia desplazada, para lo cual las entidades del SNAIPD responsables -el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Ministerio de Agricultura, Acción Social con participación de las autoridades locales y de los Comités Territoriales de Atención a Población Desplazada- deben acudir a instrumentos de diagnóstico, planificación, formulación, ejecución y evaluación.

Finalmente, dependiendo de si la familia desplazada desea reubicarse o retornar a su lugar de origen, el artículo 5 del Decreto 951 de 2001 dispone el destino que debe darse al subsidio de vivienda que se otorgue. Esta norma -artículo 11- además prevé para el caso de la población desplazada, el otorgamiento del subsidio nacional de vivienda para la modalidad de arrendamiento por un plazo máximo de 24 meses.

Promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia

En este sentido, el numeral 14 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 dispone que corresponde a Fonvivienda desarrollar programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada, mientras el numeral 2 del artículo 25 del Decreto 951 de 2001 establece que corresponde a las entidades territoriales formular y adoptar planes de vivienda para población desplazada, en los términos fijados por el mismo decreto y de conformidad con sus planes de vivienda.

Promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población.

Según el artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, las siguientes entidades pueden otorgar créditos complementarios a los beneficiarios del subsidio nacional de vivienda urbana: las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión, los fondos de empleados, las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan crédito y microcrédito y que hayan sido habilitadas para acceder a cupos de redescuento ante FINDETER.

No sobra recordar que estas obligaciones se complementan con las que han sido fijadas por vía jurisprudencial, según lo analizado en apartes previos de este pronunciamiento.

2.8 Caso concreto

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, la Sala encuentra lo siguiente:

Los accionantes son personas desplazadas por la violencia, inscritas en el RUPD y residentes en zonas marginales de G., Floridablanca y B.. Habitan en inquilinatos o viviendas improvisadas, muchas de ellas en zonas de alto riesgo y sin acceso a servicios públicos domiciliarios.

A la mayoría les fue concedido el subsidio nacional de vivienda mediante la Resolución 818 de 2004 de Fonvivienda, por la suma de \$8'950.000, la mayoría por intermedio de CAJASAN, salvo a L.J.F.O., a quien se lo otorgó el INURBE. Dicho subsidio, en los términos de la resolución referida, debían hacerlo efectivo antes del 30 de junio de 2005. En los casos de I.R. y C.E.C. no fue posible establecer si habían solicitado el auxilio. En este punto, existen divergencias entre lo afirmado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Fonvivienda. No obstante, el análisis conjunto de las pruebas permitió llegar a esta conclusión.

Para la fecha de presentación de la demanda -13 de mayo de 2005-, no habían podido aún aplicar el subsidio referido, entre otras razones, porque (i) no contaban con recursos suficientes para adquirir una vivienda usada y tampoco tenían acceso a créditos para el efecto, (ii) en los municipios demandados no había oferta suficiente de vivienda de interés social

nueva, y (iii) tratándose de vivienda usada, no contaban tampoco con recursos para pagar las tarifas que les exigía CAJASAN para expedir los certificados de existencia y viabilidad de las viviendas a los que hace referencia la Resolución 966 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En efecto, por ejemplo en el caso del municipio de B., sólo se ofreció a los tutelantes censados en el barrio Café Madrid, la opción de aplicar el subsidio nacional al proyecto de vivienda La Estación, el cual, como la misma Alcaldía reconoció, tardará varios años en ser construido. Para las personas que se vincularan a este proyecto, el Municipio ofrecía un subsidio complementario de \$7'725.078. Al resto de peticionarios ubicados en su jurisdicción les informó que no podía permitirles vincularse al proyecto, sin indicarles qué otras opciones tenían, y que tampoco les podía otorgar subsidios complementarios para vivienda usada porque no contaba con recursos para ello.

Por su parte, los municipios de G. y Floridablanca sostenían que venían adelantando algunos proyectos de vivienda de interés social, pero no precisaban si los accionantes podían beneficiarse de ellos. No obstante, afirmaban que estaban estudiando la posibilidad de otorgar subsidios complementarios de vivienda a los actores ubicados en sus respectivas jurisdicciones.

Finalmente, en lo que respecta al acceso a créditos, los demandantes aseguraron que las entidades financieras a las que acudieron les exigieron (i) que el precio de la vivienda a financiar superara los \$20'000.000, y (ii) que tuvieran un codeudor con finca raíz, requisitos que en su sentir no se compadecen con su situación de desplazados.

Por estas razones, solicitaron mediante el ejercicio de la acción de tutela (i) que se ordenara a las entidades territoriales accionadas concederles subsidios complementarios de vivienda para poder así acceder a viviendas usadas -las que a su juicio son la solución más rápida y que mejor se acomodaba a sus necesidades-; (ii) que se les otorgara una prórroga en el plazo fijado para hacer efectivo el subsidio nacional de vivienda Cabe anotar que los demandantes ya habían formulado derechos de petición en este sentido ante el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y ante Fonvivienda., y (iii) que se ordenara a CAJASAN abstenerse, por una parte, de cobrarles tarifa alguna por concepto del certificado de existencia y viabilidad aludido, y por otra, de imponerles trabas injustificadas para la adquisición de viviendas usadas con cargo al subsidio nacional de vivienda.

Como consecuencia de los fallos de primera y segunda instancia, el departamento de Santander otorgó un subsidio de vivienda complementario de entre uno y tres millones de pesos, a los demandantes, salvo a F.G.G., C.E.C., A.M.S., A.L.M., A.M.R., E.R.R., I.L.N. de la Hoz, I.R., J.A.H., L.T.V., M. de J.S., M.E.S.L. y L.A.J.R..

Los municipios de Floridablanca y G. también otorgaron subsidios complementarios a los actores residentes en su jurisdicción, por \$5'500.000 y \$2'000.000, respectivamente.

El municipio de B., por su parte, apropió la suma de \$200'000.000 en su presupuesto del año 2006, suma que -indicó a la Sala- repartiría como subsidios complementarios para vivienda usada entre 100 familias desplazadas. No obstante, para la fecha, aún no ha hecho entrega de tales subsidios.

En adición, por medio de las resoluciones 2100 y 1601 de 2005, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial amplió el plazo del que disponían los demandantes para hacer efectivo el subsidio nacional de vivienda, hasta el 31 de diciembre de 2005 y 31 de abril de 2006, respectivamente.

En cuanto a la tarifa que CAJASAN cobra a los demandantes para expedir el certificado de viabilidad de las viviendas usadas que pretenden adquirir con cargo al subsidio nacional de vivienda, la Sala observó que según el artículo 31 de la Resolución 966 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, es legítimo su cobro, pero no a los peticionarios, ya que el pago corresponde al oferente de la vivienda. "Artículo 31. Costo del certificado de existencia. El certificado de existencia, tendrá un costo igual a la tarifa de mercado. La tarifa de la visita técnica, cuando se trata de un plan de vivienda nucleado o varias viviendas ubicadas en una misma manzana, en donde se realiza un solo desplazamiento para realizar la labor, tendrá una tarifa diferencial. Este costo deberá ser asumido por el oferente." (subraya fuera del texto)

Finalmente, en términos generales, la situación actual de los demandantes en materia de vivienda es la siguiente:

Tutelantes residentes en el municipio de Floridablanca:

Tutelantes asentados en G.:

Tutelantes asentados en B. y censados en el área Café Madrid:

Tutelantes asentados en B. y no censados en el área Café Madrid:

Los hechos relatados demuestran que, a pesar de las actividades que han desplegado las entidades demandadas como consecuencia de los fallos de instancia, los derechos fundamentales a una vivienda digna y a la igualdad de los tutelantes continúan siendo vulnerados, como a continuación se analiza:

Ciertamente, a la fecha sólo los tutelantes que a continuación se relacionan han podido adquirir un inmueble en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado: F.E.A.V., F.G.G., M.N.V., G.P.C., C.E.R. de Celemín, G.B.A., L.A.R.D., A.A.C.M., R.V.V., J. del C.M.V., A.M.P.P., A.L.M.S., A.M.R., A.M.S., J.A.H., M. de los Ángeles V.N., R.P.A., M.L.O. de M., A.F.C.R. y M.L.C..

El resto de demandantes no ha podido acceder a una solución de vivienda digna y ya no puede hacer uso del subsidio nacional, por cuanto el último plazo concedido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para el efecto venció en abril de la presente anualidad.

Las razones por las cuales no han podido adquirir una vivienda persisten y son, entre otras, (i) la falta de empleos estables y de otras fuentes de ingresos que les permitan acceder al capital necesario para la adquisición de una vivienda, (ii) la escasa oferta de vivienda nueva de interés social que existe en los municipios donde residen, (iii) las dificultades que han tenido para encontrar una vivienda usada en buenas condiciones y con precios bajos, y (iv) los excesivos requisitos que les son exigidos para acceder a créditos de vivienda.

Las entidades demandadas y vinculadas al presente proceso, por su parte, no han adelantado gestiones tendientes a que los accionantes puedan acceder a créditos en condiciones favorables, que les permitan financiar las viviendas.

En relación con este hecho, la Sala recuerda que, como fue indicado en apartes previos, el derecho a una vivienda digna comprende la sostenibilidad de los gastos de la vivienda, es decir, que los costos de tenencia de la misma no impliquen un sacrificio del mínimo vital de sus habitantes.

Además, según el artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, entidades como las cooperativas de ahorro y crédito, las cooperativas multiactivas e integrales con sección de ahorro y crédito, las cajas de compensación familiar, los fondos mutuos de inversión los fondos de empleados, las organizaciones no gubernamentales que ofrezcan crédito y microcrédito y que hayan sido habilitadas para acceder a cupos de redescuento ante FINDETER pueden otorgar créditos complementarios a los beneficiarios del subsidio nacional de vivienda urbana.

Adicionalmente, la Sala advierte que el departamento de Santander no informó las razones por las cuales a algunos tutelantes no les concedió el subsidio complementario de vivienda y porque a otros lo otorgó por una suma inferior al de la mayoría.

También observa que el municipio de B. no ha ejecutado la partida de \$200'000.000 a la que hizo alusión en el escrito allegado a esta Corporación en febrero de 2004, y que aseguró repartiría entre las familias desplazadas asentadas en su jurisdicción a modo de subsidio complementario de vivienda.

En relación con este hecho, la Sala considera que el tiempo que ha transcurrido desde la aprobación del presupuesto del Municipio hasta la expedición de esta sentencia ha sido más que suficiente para que la entidad territorial fije los criterios de reparto de la misma a través de subsidios complementarios. Por esta razón, le hace un llamado de atención para que en el menor tiempo posible fije y comunique a los accionantes los requisitos que deben reunir para poder ser beneficiarios del auxilio que entregará y seleccione a los beneficiarios de la ayuda. Lo anterior, con el fin de que las órdenes que se emitirán en la parte resolutive de esta decisión, puedan ser cumplidas y, además, para contribuir a que los peticionarios puedan acceder por fin a una solución de vivienda digna.

Finalmente, la Sala encuentra que CAJASAN está cobrando irregularmente a los tutelantes tarifas para la expedición de los certificados de viabilidad de las viviendas usadas que pretenden adquirir, ya que éstas corresponde asumirlas es a los oferentes de las viviendas.

Con fundamento en estas consideraciones, esta Sala de Revisión confirmará el fallo de segunda instancia, en tanto concedió la tutela a los derechos fundamentales a una vivienda digna y a la igualdad de los tutelantes, así como las órdenes emitidas en el mismo. En adición, dictará nuevas órdenes dependiendo de la situación en la que cada demandante se encuentra, como a continuación se explicará:

En primer lugar, ordenará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional, les conceda una prórroga de seis meses para aplicarlo. La Sala estima que este término es razonable para que estas personas encuentren una vivienda que reúna los requisitos que les

exige CAJASAN, para que ésta los verifique, y para que accedan a un crédito de vivienda, si así lo desean.

Además, la Sala recuerda que, de acuerdo con el artículo 4 del Decreto 4429 de 2005, la vigencia de los subsidios puede ser ampliada mediante resolución expedida por dicho Ministerio, en los casos previstos en la disposición mencionada y en los demás que sea necesario.

En segundo lugar, a los municipios de G., Floridablanca y B., en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables de las que disponen -en materia de requisitos, trámites, modalidades, etc.-, de conformidad con las consideraciones previas y el artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, bien sea para la adquisición de vivienda, o para refinanciar los créditos que se hayan visto obligados a contraer para la compra de una. Igualmente, prestarles asesoría sobre el acceso a proyectos productivos y otras alternativas laborales para el restablecimiento, para con ello garantizar la sostenibilidad de las viviendas y los créditos que adquieran.

En tercer lugar, con el fin de garantizar el derecho a la igualdad de los demandantes, ordenará al departamento de Santander informar a los actores a quienes no otorgó el subsidio complementario de vivienda, las razones de su decisión. Así mismo, le ordenará explicar a los tutelantes a quienes concedió un subsidio inferior a los \$3'000.000, la razón de la diferencia.

En cuarto lugar, ordenará a CAJASAN abstenerse de seguir cobrando a los actores tarifa alguna por concepto de evaluación y expedición del certificado de viabilidad de las viviendas usadas a las que aquéllos pretendan aplicar el subsidio nacional de vivienda.

Por último, para garantizar el derecho a la participación de los actores y de las personas desplazadas por la violencia asentadas en la jurisdicción de las entidades territoriales demandadas, la Sala ordenará a estas últimas convocar una mesa de trabajo específica para discutir los problemas de vivienda de aquellas. Además, en dicha mesa deberán revisarse las políticas de atención en vivienda para la población desplazada de cada entidad, así como los planes y programas previstos para su implementación. A estas mesas deberán asistir además de representantes de los desplazados y los demandantes que así lo deseen, representantes de la Defensoría del Pueblo y de Acción Social.

Antes de terminar, la Sala considera necesario mencionar que el hecho de que algunos de los tutelantes censados en el barrio Café Madrid de B. hayan renunciado al proyecto de vivienda La Estación, no la imposibilita para concederles el amparo. Lo anterior por cuanto dicho proyecto tardará varios años en ser construido, de manera que, conforme a la jurisprudencia de esta Corporación analizada, no es una solución inmediata de vivienda para las personas desplazadas que, por sus especiales condiciones, así lo requieren. Tampoco es un obstáculo para conceder el amparo el que varios demandantes ya hayan adquirido una vivienda con cargo al subsidio nacional, pues como manifestaron a esta Corte, para ello tuvieron que acceder a créditos en condiciones desfavorables, lo que, sumado al hecho de que no se encuentran vinculados a programas de restablecimiento, les llevan a pensar que no podrán pagarlos.

Ahora bien, para garantizar el cumplimiento de la presente providencia, la Sala ordenará a las entidades demandadas remitir informes trimestrales al juez que conoció en primera instancia del presente asunto -Juzgado Primero Laboral del Circuito de B.- para que, de conformidad con el Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de lo ordenado en la presente decisión. Así mismo, oficiará a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo y presten asesoría a los demandantes sobre los mecanismos de los que disponen para lograr la ejecución de las órdenes.

3. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada por esta Sala de Revisión en auto del 14 de febrero de 2006, a fin de resolver el presente asunto.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de julio de 2005, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial, en tanto concedió la tutela a los derechos fundamentales a una vivienda digna y a la igualdad de los actores, así como las ordenes emitidas en el referido fallo, las cuales serán complementadas con las que a continuación se enuncian.

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado, les conceda una prórroga de seis (6) para aplicarlo, contados desde la notificación del presente fallo.

CUARTO: ORDENAR a los municipios de G., Floridablanca y B., en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables de las que disponen -en materia de requisitos, trámites, modalidades, etc.-, de conformidad con las consideraciones previas y el artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, bien sea para la adquisición de vivienda, o para refinanciar los créditos que se hayan visto obligados a contraer para la compra de una. Igualmente, prestarles asesoría sobre el acceso a proyectos productivos y otras alternativas laborales para el restablecimiento, para con ello garantizar la sostenibilidad de las viviendas y los créditos que adquieran.

QUINTO: ORDENAR al departamento de Santander que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, informe a los peticionarios a quienes no otorgó el subsidio complementario de vivienda, las razones de su decisión. Igualmente, en el mismo término, explicar a los tutelantes a quienes concedió un subsidio inferior a \$3'000.000, la razón de la diferencia respecto de aquél entregado a los demás accionantes.

SEXTO: ORDENAR a CAJASAN abstenerse de seguir cobrando a los actores tarifa alguna por concepto de evaluación y expedición del certificado de viabilidad de las viviendas usadas

a las que aquéllos pretendan aplicar el subsidio nacional de vivienda, de conformidad con las consideraciones de este fallo.

SÉPTIMO: ORDENAR a los municipios de B., Floridablanca y G. que, dentro del mes siguiente a la notificación del presente fallo, convoquen una mesa de trabajo específica para discutir los problemas de vivienda de las personas desplazadas asentadas en su jurisdicción, y para revisar las políticas de atención en la materia de cada entidad, así como los planes y programas previstos para su implementación. A estas mesas deberán asistir, además de representantes de los desplazados y los tutelantes que así lo deseen, representantes de la Defensoría del Pueblo y de Acción Social.

OCTAVO: ORDENAR al departamento de Santander, a los municipios de B., Floridablanca y G., a Fonvivienda, la Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a Acción Social, remitir informes trimestrales de las labores que realicen en cumplimiento de las ordenes dictadas, al Juzgado Primero Laboral del Circuito de B., para que, de conformidad con los términos del Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de la presente decisión. El primer informe deberá remitirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia.

NOVENO: OFICIAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo y presten asesoría a los demandantes sobre los mecanismos de los que disponen para lograr la ejecución de las órdenes emitidas.

DÉCIMO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el despacho de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

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

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

Auto 316/06

Referencia: auto de corrección de la sentencia T-585/06

Accionantes: A.L.M. y otros

Accionados: Municipios de B., Floridablanca y G., Gobernación de Santander, INVISBU y Oficina de Vivienda de la Gobernación de Santander

Magistrado Ponente:

Dr. MARCO GERARDO MONROY CABRA

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de noviembre de dos mil seis (2006).

CONSIDERACIONES

1. Mediante la sentencia T-585 del 27 de julio de 2006, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional dispuso lo siguiente:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada por esta Sala de Revisión en auto del 14 de febrero de 2006, a fin de resolver el presente asunto.

SEGUNDO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 19 de julio de 2005, por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Distrito Judicial, en tanto concedió la tutela a los derechos fundamentales a una vivienda digna y a la igualdad de los actores, así como las ordenes emitidas en el referido fallo, las cuales serán complementadas con las que a continuación se enuncian.

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado, les conceda una prórroga de seis (6) para aplicarlo, contados desde la notificación del presente fallo.

CUARTO: ORDENAR a los municipios de G., Floridablanca y B., en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables de las que disponen -en materia de requisitos, trámites, modalidades, etc.-, de conformidad con las consideraciones previas y el artículo 2.13 del Decreto 975 de 2004, bien sea para la adquisición de vivienda, o para refinanciar los créditos que se hayan visto obligados a contraer para la compra de una. Igualmente, prestarles asesoría sobre el acceso a proyectos productivos y otras alternativas laborales para el restablecimiento, para con ello garantizar la sostenibilidad de las viviendas y los créditos que adquieran.

QUINTO: ORDENAR al departamento de Santander que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de la presente providencia, informe a los peticionarios a quienes no otorgó el subsidio complementario de vivienda, las razones de su decisión. Igualmente, en el mismo término, explicar a los tutelantes a quienes concedió un subsidio inferior a \$3'000.000, la razón de la diferencia respecto de aquél entregado a los demás accionantes.

SEXTO: ORDENAR a CAJASAN abstenerse de seguir cobrando a los actores tarifa alguna por concepto de evaluación y expedición del certificado de viabilidad de las viviendas usadas a las que aquéllos pretendan aplicar el subsidio nacional de vivienda, de conformidad con las consideraciones de este fallo.

SÉPTIMO: ORDENAR a los municipios de B., Floridablanca y G. que, dentro del mes siguiente a la notificación del presente fallo, convoquen una mesa de trabajo específica para discutir los problemas de vivienda de las personas desplazadas asentadas en su jurisdicción, y para revisar las políticas de atención en la materia de cada entidad, así como los planes y programas previstos para su implementación. A estas mesas deberán asistir, además de representantes de los desplazados y los tutelantes que así lo deseen, representantes de la Defensoría del Pueblo y de Acción Social.

OCTAVO: ORDENAR al departamento de Santander, a los municipios de B., Floridablanca y G., a Fonvivienda, la Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a Acción Social, remitir informes trimestrales de las labores que realicen en cumplimiento de las ordenes dictadas, al Juzgado Primero Laboral del Circuito de B., para que, de conformidad con los términos del Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de la presente decisión. El primer informe deberá remitirse dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta sentencia.

NOVENO: OFICIAR a la Defensoría del Pueblo y a la Procuraduría General de la Nación para que hagan seguimiento al cumplimiento de este fallo y presten asesoría a los demandantes sobre los mecanismos de los que disponen para lograr la ejecución de las órdenes emitidas.

DÉCIMO: Para los efectos del artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, el despacho de origen hará las notificaciones y tomará las medidas conducentes para el cumplimiento de esta sentencia.

2. La Sala observa que en el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia referida se incurrió en un error, ya que no se indicó el término por el cual el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial debe conceder la prórroga a los accionante que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado, para aplicarlo a una vivienda nueva o usada.

Al respecto, cabe aclarar que dicho término ya había sido señalado en la parte motiva de la providencia, en el párrafo que a continuación se transcribe:

En primer lugar, ordenará al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional, les conceda una prórroga de seis meses para aplicarlo. La Sala estima que este término es razonable para que estas personas encuentren una vivienda que reúna los requisitos que les exige CAJASAN, para que ésta los verifique, y para que accedan a un crédito de vivienda, si así lo desean. (subraya fuera del texto)

3. En este orden de ideas, la Sala corregirá el ordinal aludido de la siguiente manera:

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado, les conceda una prórroga de seis (6) meses para aplicarlo, contados desde la notificación del presente fallo.

Con fundamento en las anteriores consideraciones, esta Sala de Revisión

RESUELVE

ÚNICO: Corregir el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia T-585 de 2006 proferida por esta Sala de Revisión, en el siguiente sentido:

TERCERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los tutelantes que aún no hayan adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional de vivienda que les fue otorgado, les conceda una prórroga de seis (6) meses para aplicarlo, contados desde la notificación del presente fallo.

Notifíquese y cúmplase,

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

ÁLVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General