

Sentencia T-024/15

Referencia: Expediente T-4.501.292

Accionante: Fredy Donato Rodríguez
Hernández

Accionados: Ministerio de Defensa y Caja
Promotora de Vivienda Militar y de Policía

Magistrado Ponente:
GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., veintitrés (23) de enero de dos mil quince (2015)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En la revisión del fallo proferido por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en el trámite de la acción de tutela promovida por Fredy Donato Rodríguez Hernández, contra el Ministerio de Defensa y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

El presente expediente fue escogido para revisión por la Sala de Selección número Nueve, a través de auto del 22 de septiembre de 2014, y repartido a la Sala Cuarta de Revisión.

I. ANTECEDENTES

1. Solicitud

Fredy Donato Rodríguez Hernández presentó acción de tutela contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía - Caprovimpo, para que le fueran protegidos sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna, los cuales considera vulnerados por la entidad, al entregar, como solución de vivienda, un inmueble que no cumple con la estructura y adecuaciones que se ajusten a su condición de discapacidad, motivo por el cual, aunado a la inseguridad del sector, no lo puede habitar.

2. Hechos

2.1 El 22 de octubre de 2010, el Ministerio de Defensa Nacional, a través de la Resolución No.3883, reconoció a Fredy Donato Rodríguez Hernández la pensión de invalidez, como consecuencia de una lesión ocurrida en el servicio por acción directa del enemigo, cuando se desempeñaba como soldado profesional.¹

2.2 Dicha lesión, derivó en un trauma raquidiomedular y una pérdida de capacidad laboral del 100%, motivo por el cual el actor se encuentra obligado a movilizarse en silla de ruedas. A su vez, el 4 de octubre de 2013, le fue reconocido por parte de la entidad un incremento del 25% sobre el monto de la pensión, por requerir de una persona que lo auxiliara para realizar sus funciones elementales.

2.3 En el año 2011, resultó beneficiario de un subsidio de vivienda por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- Caprovimpo, la cual le hizo entrega de un bien inmueble de interés social ubicado en Palmira, Valle, en el Barrio Villas de Caimito, Urbanización Bicentenario, en la Calle 58A No.42-08, Manzana K, casa 7, lo que quedó debidamente anotado en la Escritura Pública No. 302 del 10 de febrero de ese año, en la Notaria 3ª de ese municipio.

2.4 El inmueble que le fue entregado consta de 2 pisos, los cuales se comunican por medio de una escalera, lo que hace que sea imposible para él movilizarse dentro de la casa, pues esta no cuenta con las rampas y demás adecuaciones necesarias para el desplazamiento de una persona en silla de ruedas.

2.4 Indica que debido a ello, y a la inseguridad que afecta al sector, pues se encuentra habitado por pandillas y desertores de la guerrilla y paramilitares, le fue imposible habitar el inmueble. Actualmente, la casa se encuentra abandonada y por el actuar de la delincuencia ya no tiene puertas, ventanas, sanitarios, ni lavaplatos, entre otros.

2.5 El actor sostiene que el problema de delincuencia en el sector es de público conocimiento, toda vez que el nivel de inseguridad es tan alto que ya se han presentado homicidios de varios miembros de una familia dentro de su hogar, situación que ha sido expuesta a través de distintos medios de comunicación.

2.6 Advierte que ante la situación descrita, hace aproximadamente 3 años, vive en Ibagué con su familia y tiene a su cargo a su hijo menor de edad que se encuentra estudiando en esa ciudad.

¹ Folio 21, cuaderno 2.

2.7 Sin embargo, para tratar de dar solución al asunto, el 11 de marzo de 2014, presentó un escrito de petición ante Caprovimpo, por medio del cual solicitaba: su reubicación debido a la inseguridad del sector; que el inmueble que le fuera entregado contara con la estructura adecuada para su condición de discapacidad y, de ser posible, que se encontrara ubicado en la ciudad de Ibagué. Aunado a ello, que se tuvieran en cuenta las funciones que tiene la Caja, dentro de las cuales resaltaba la de identificar las necesidades de vivienda de los afiliados, con el fin de participar colectivamente en los proyectos específicos. No obstante, el 21 del mismo mes y año, la entidad respondió de manera negativa al requerimiento.

2.8 Señala que esta situación le ha generado una afectación psicológica, pues, en la actualidad, no cuenta con una vivienda digna para él y su familia, a pesar de haber entregado los mejores años de su vida a la defensa del país, hasta resultar afectado por una discapacidad motora severa.

2.9 Así las cosas, sostiene que la entidad demandada vulneró sus derechos fundamentales, pues en ningún momento valoró su condición para otorgar el subsidio de vivienda y, aunado a ello, le entregan un inmueble de manera autoritaria sin que tuviera conocimiento del mismo, instándolo a firmar y a llenar documentos, con el único objetivo de cumplir con los requisitos para la culminación pronta del proceso de adjudicación.

3. Pretensiones

Conforme con lo anterior, el actor solicita el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna y, en consecuencia, se ordene a Caprovimpo la reubicación de la vivienda que le fue entregada, a título de subsidio, y que el inmueble que le vaya a ser entregado cuente con las adecuaciones que se ajusten a su condición de discapacidad.

Por otro lado, dado que se encuentra residiendo en la ciudad de Ibagué con su familia y que requiere de una persona que le ayude a realizar sus actividades básicas, sugiere que el inmueble que se le vaya a entregar se encuentre ubicado en esta ciudad en la medida de lo posible.

4. Pruebas

En el expediente obran las siguientes pruebas:

- Cédula de ciudadanía de Fredy Donato Rodríguez Hernández (folio 8, cuaderno 2).
- Copia de la Resolución No. 3883 del 22 de octubre de 2010, a través de la cual el Ministerio de Defensa reconoce a Fredy Donato Rodríguez la pensión de invalidez (folios 9 y 10, cuaderno 2).

- Copia de la Resolución No. 3759 de 2013, a través de la cual el Ministerio de Defensa reconoce a Fredy Donato Hernández, un incremento sobre el monto de la pensión por requerir el auxilio de otra persona para realizar sus funciones elementales (folios 11 a 13, cuaderno 2).
- Copia de la matrícula inmobiliaria del bien que le fue entregado a Fredy Donato Rodríguez como solución de vivienda (folios 14 y 15, cuaderno 2).
- Copia de la escritura pública de la compraventa del inmueble que le fue entregado como solución de vivienda (folios 16 a 22, cuaderno 2).
- Fotos de la vivienda que le fue otorgada al accionante (folios 33 a 40, cuaderno 2).
- Copia del registro civil de nacimiento del menor hijo de Fredy Donato Rodríguez, (folio 55, cuaderno 2).
- Copia del escrito de petición suscrito por Fredy Donato Rodríguez, en el cual solicita su reubicación y la entrega de una nueva vivienda (folios 57 y 58, cuaderno 2).
- Copia de la respuesta otorgada por Caprovimpo al escrito de petición suscrito por el actor, a través del cual solicitaba la entrega de una nueva vivienda (folio 59, cuaderno 2).

5. Respuesta de la entidad demandada

Dentro de la oportunidad procesal correspondiente, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, solicitó denegar el amparo pretendido, por las siguientes razones:

En primer lugar, señala que el accionante ya había presentado una tutela en contra de la entidad, en conjunto con otras personas, fundamentada en los mismos hechos y con iguales pretensiones, por medio de la cual solicitaban la protección de múltiples derechos fundamentales, dentro de los cuales se encontraba la vivienda digna. En dicha acción, requerían que se ordenara la reubicación de las viviendas en lugares seguros y que contaran con condiciones de bienestar integral y auxilio en cánones de arrendamiento, mientras se hallaba una solución y una nueva vivienda, entre otras cosas.

Indica que la tutela fue declarada improcedente, en primera instancia, por la Sección Segunda, Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, al considerar que la acción constitucional no era el mecanismo adecuado para debatir lo planteado. Advierte que la decisión fue impugnada y

al momento de responder la presente demanda, aún no había sido resuelto el recurso.

Así las cosas, sostiene la entidad que el actor está incurriendo en una actuación temeraria, pues, en su sentir, la tutela inicial no ha hecho tránsito a cosa juzgada ya que se encuentra pendiente la decisión por parte de la Sección Cuarta del Consejo de Estado; hay duplicidad en el ejercicio de la acción al considerar que hay identidad de partes, de supuestos facticos y de pretensiones en ambos casos, incluso se aportan las mismas pruebas.

Por otro lado, manifiesta que el accionante contó con la posibilidad de escoger de manera libre y voluntaria el inmueble que le iba a ser entregado como solución de vivienda, dentro de los distintos proyectos ofrecidos por Caprovimpo. Sustentó su afirmación adjuntando la carta dirigida a la entidad y suscrita por el actor, por medio de la cual este acepta la entrega del bien. Así, indica que, bajo ese entendido, no se puede afirmar que las casas fueron asignadas autoritariamente.

De igual manera, expone que en respuesta al escrito de petición enviado por el accionante, en el que solicitaba su reubicación, se le informó que la violencia e inseguridad a la que hace referencia *“es un factor sobreviniente y generalizado en la ciudad de Palmira, además que está fuera de la órbita de competencia de Caprovimpo garantizar la seguridad de sus afiliados”*. Por tanto, afirma que oficiaron a las entidades competentes para brindar la protección contra la delincuencia a fin de que tomen las medidas necesarias, aunado a que en el fallo de primera instancia de la tutela inicial, el juez resolvió exhortar a las autoridades para que dieran una pronta solución a la situación de inseguridad que se presenta en el barrio Bicentenario del municipio de Palmira.

Sostiene, a su vez, que la entidad, por medio del fondo de solidaridad, garantizó y entregó una vivienda al accionante en las mismas condiciones en que fueron otorgados los inmuebles a las demás personas que se encontraban en su misma situación, reiterando que fue el actor el que decidió libremente escoger su casa y su lugar de ubicación.

En ese mismo sentido, señala que de acceder a la reubicación o a la nueva adjudicación que solicita el accionante, se estaría yendo en contravía de lo señalado por la jurisprudencia constitucional, en cuanto a que el subsidio de vivienda se entrega una sola vez al beneficiario. Así las cosas, no se contaría con soporte legal para otorgarlo nuevamente. Esto implicaría, además, un déficit presupuestal y una incertidumbre financiera en la entidad, lo que afectaría las expectativas de quienes aún están pendientes de recibir el auxilio.

Insiste en que al actor ya se le dio una solución de vivienda y no es posible que se beneficie nuevamente, dado que la ley no lo permite. A su vez, indica que, en su sentir, la reubicación se solicita principalmente por la situación de

inseguridad que se vive en el barrio, por ende, reitera que el derecho fundamental a la vivienda digna no ha sido conculcado, recordando que el actor contó con la posibilidad de escoger libre y voluntariamente el proyecto para su provecho.

Así, advierte que la solución al problema provendría de la pronta actuación de las autoridades competentes en brindar la seguridad requerida, motivo por el cual hace mención de las entidades que considera deben atender la situación y señala las funciones que a cada una le corresponde.

Finalmente, solicita su desvinculación de la presente acción de tutela, en la medida en que, a su juicio, no es la entidad responsable de brindar la seguridad que requiere el actor. De igual forma, señala que los inmuebles entregados en el proyecto en cuestión cumplen a cabalidad con las exigencias dispuestas en la ley para considerarse viviendas dignas, con una infraestructura segura que permite su habitabilidad.

En el mismo sentido, manifiesta que el actor cuenta con otros mecanismos de defensa y, dada la naturaleza subsidiaria de la acción constitucional, esta se tornaría improcedente, aunado a que no se evidencia la ocurrencia de un perjuicio irremediable, toda vez que el demandante no solo recibe una pensión de invalidez, sino que también fue indemnizado por parte del Estado.

6. Pruebas solicitadas por la Corte:

5.1 Mediante auto del 2 de diciembre de 2014, el magistrado sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar los supuestos de hecho que originan la presente solicitud. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

“PRIMERO. Por Secretaría General, OFÍCIESE al Representante Legal de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, para que en el término improrrogable de dos (2) días, contados a partir de la notificación de este auto, informe a este despacho:

- *Si el actor contaba con la posibilidad de manifestar su inconformidad con el inmueble recibido o, en su defecto, negarse a recibir el mismo. De ser afirmativa la respuesta, indicar qué implicaciones tendría tal abstención o manifestación.*
- *Indicar bajo qué argumentos la entidad sostiene que el actor tenía pleno conocimiento del proyecto de vivienda que estaba seleccionando; qué otros proyectos de vivienda llevados a cabo por la entidad estaban a disposición del actor para su escogencia y, a su vez, que otro elemento distinto a la carta de aceptación suscrita por el actor, utilizan como fundamento para afirmar que este último conocía a cabalidad la*

estructura del inmueble que le iba a ser entregado y que, en este caso, lo escogió libre y voluntariamente.

- *De igual forma, explicar, brevemente, el proceso mediante el cual le fue otorgado el subsidio de vivienda al accionante.*
- *Indicar si en la actualidad existen o están en construcción otros proyectos de vivienda que se adecuen a las necesidades del actor, teniendo en cuenta su condición de discapacidad. En caso afirmativo, cuáles serían y dónde se ubican.*

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento, se reitera, distintos a la carta de aceptación de la entrega del inmueble suscrita por el accionante.

SEGUNDO. *Por Secretaría General, OFÍCIESE a Fredy Donato Rodríguez Hernández, para que en el término de dos (2) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, informe a esta Sala, lo siguiente:*

- *Indique específicamente, en qué consiste su discapacidad*
- *Si tiene personas a cargo, indicando quiénes y cuántos?*
- *Quiénes integran actualmente su núcleo familiar, si vive con ellos y de dónde derivan sus ingresos económicos?*
- *Si es dueño de bienes muebles o inmuebles, indicando, en caso positivo, cuál es su valor y la renta que pueda derivar de ellos?*
- *Cuál es su situación económica actual?*
- *En dónde se encuentran viviendo actualmente?*
- *Informe si manifestó o tuvo la posibilidad de señalar su inconformidad con la estructura del inmueble entregado para su vivienda al momento de la entrega?*

Adicionalmente, sírvase remitir a esta Corporación la documentación que soporta su respuesta al presente requerimiento.

Igualmente, allegue a esta Sala lo siguiente:

La relación de gastos mensuales por todo concepto (alimentación, vestuario, salud, recreación, vivienda, préstamos, etc.), con los correspondientes soportes que así lo acrediten.”

La Secretaría de esta Corporación, mediante oficios del 11 y 18 de diciembre de 2014, remitió al despacho los documentos allegados, respectivamente, por Caprovimpo y Fredy Donato Rodríguez Hernández.

6.2 En lo que toca con el accionante, este manifestó que su núcleo familiar está compuesto por su esposa y su hijo menor, de 5 años de edad, con quienes vive actualmente.

Sostiene que no posee bienes inmuebles, vive en arriendo y su único ingreso proviene de la pensión de invalidez, que en la actualidad asciende a 1'290.366 pesos, con la cual cubre vivienda, alimentación, vestuario, un crédito que se vio en la obligación de solicitar y demás gastos necesarios para la subsistencia de su familia.

Por otro lado, indica que no le fue posible manifestar su inconformidad con la vivienda al momento de su entrega, pues afirma que *“las viviendas venían asignadas y escrituradas a cada propietario sin importar el tipo de discapacidad.”* Insiste en que la casa que le fue entregada no se ajustaba a su condición, pues el primer y segundo piso se comunican por medio de escaleras y tanto el baño como la cocina son de espacio muy reducido, impidiendo su movilización, en silla de ruedas.

6.3 Por su parte, Caprovimpo manifestó que los beneficiarios de la Caja son quienes escogen los inmuebles para su vivienda, dependiendo de la disponibilidad. No obstante, pueden desistir de la aceptación, ya sea expresamente o absteniéndose de firmar la correspondiente escritura pública. Sin embargo, no señala cuáles son las consecuencias de dicha actuación.

Sostiene, a su vez, que los beneficiarios del proyecto Bicentenario fueron indemnizados por el Ministerio de Defensa debido su condición de discapacidad, situación que les ayuda a cubrir sus necesidades económicas y las de sus familias.

De otro lado, afirma que dentro del proceso de entrega de soluciones de vivienda se mantiene un permanente contacto, vía telefónica, con los beneficiarios, informándolos sobre las viviendas disponibles y, a su vez, la ubicación, especificaciones técnicas y acabados de los inmuebles, entre otros temas incluyendo la posibilidad de realizar una visita previa al proyecto para que el destinatario cuente con los elementos necesarios para tomar una decisión objetiva. También, sostiene que todo lo relacionado con el proyecto, particularmente sus especificaciones, se explican previamente al beneficiario y queda plasmado en la respectiva escritura pública.

En igual sentido, señala que al actor se le entregó un oficio a través del cual se le ofrecía el proyecto que se adelantaba en el municipio de Galapa Atlántico, afirmando, que esto se constituye en la prueba de que el accionante no fue obligado a aceptar determinado inmueble, sino que este se inclinó por las viviendas ubicadas en el municipio de Palmira.

De la misma manera, manifiesta que al entregar las 178 casas que comprenden el proyecto del cual fue beneficiario el accionante, cumplieron con el mandato que les impuso el legislador, referente a garantizar el acceso a una vivienda digna, pues, en su sentir, estos inmuebles satisfacen todos los requisitos y se

encuentran en excelentes condiciones para ser habitados conforme con la ley general de vivienda y la jurisprudencia.

Por otra parte, indica que al accionante se le entregó una vivienda “Tipo III” correspondiente a su clasificación como afiliado, esto es, soldado/agente, existiendo 3 categorías distintas, dependiendo del aporte que se realiza a la bolsa común de Caprovimpo.

Finalmente, luego de exponer de manera breve el proceso que se surtió para la entrega del bien al accionante, afirma que conforme con el Acuerdo 01 de 2011 de Caprovimpo, la entidad adjudica las casas como solución de vivienda de acuerdo con la disponibilidad de inmuebles y lo hace de *“manera generalizada y en terrenos que cumplen con los requisitos para cada categoría y en ningún momento otorga viviendas de manera personalizada, pues de entrar a operar de este modo estaría atentando con la estabilidad financiera de la entidad que entraría a asumir un costo mucho más grande al adelantar proyectos de vivienda conforme a (sic) la solicitud de cada afiliado.”*

De igual manera, manifiesta que en la actualidad cuentan con dos proyectos en desarrollo, que cumplen con las adecuaciones especiales para discapacitados, uno en la ciudad de Pasto y el otro en Montería. No obstante, reitera que no le es posible la reubicación o asignación de una nueva vivienda al accionante, toda vez que el valor del subsidio correspondiente fue desembolsado, sumado a que no tendría respaldo legal y afectaría financieramente a la entidad.

II. DECISIÓN JUDICIAL QUE SE REVISA

Primera instancia

La Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en fallo del 22 de julio de 2014, negó el amparo deprecado, bajo el argumento de que el accionante aceptó a cabalidad la vivienda que le fue entregada, con su infraestructura y condiciones físicas, en el municipio de Palmira y en el barrio Bicentenario. Por ende, a su juicio, no se puede alegar que se desconocían las condiciones de habitabilidad del inmueble.

Por otro lado, sostiene que se encuentra demostrado que, conforme con la Ley 1618 de 2013, al accionante se le garantizó el derecho a una vivienda digna con la entrega del inmueble en cuestión y señala que no es competencia de Caprovimpo atender las necesidades en materia de seguridad que aquejan a los residentes del sector, pues la responsabilidad al respecto se le atribuye a la Policía Nacional o a la Fiscalía General de la Nación.

Finalmente, afirma que no se logró evidenciar actuación temeraria por parte del accionante, dado que la anterior tutela se basó únicamente en el tema de seguridad, mientras que en esta oportunidad se adiciona el hecho de que el

inmueble que le fue entregado como solución de vivienda no cumple con las adecuaciones específicas para cubrir sus necesidades, dada su condición de discapacidad.

La decisión no fue objeto de impugnación

III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

A través de esta Sala de Revisión, la Corte Constitucional es competente para revisar la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

Corresponde a la Sala Cuarta de Revisión, determinar si la entidad demandada vulneró los derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna de Fredy Donato Rodríguez Hernández, al entregarle como solución de vivienda un inmueble que no cuenta con la estructura necesaria que se adecúe a su especial condición, consistente en tener que utilizar silla de ruedas, como consecuencia de una discapacidad motora severa.

Para resolver este asunto, se abordarán los siguientes temas: (i) derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela, (ii) alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, (iii) el subsidio de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública, (iv) derecho a la vivienda de personas en condición de discapacidad para, finalmente, (v) analizar y resolver el caso concreto.

A su vez, dado que la pretensión del actor se centra en la reubicación debido a su condición de discapacidad, la Sala no considera relevante pronunciarse sobre la situación de inseguridad planteada por el accionante, asunto que, además, fue objeto de discusión en una acción de tutela distinta.

3. Derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través del ejercicio de la acción de tutela. Reiteración de la jurisprudencia

El artículo 51 de la Constitución consagra que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna. Así, es responsabilidad del Estado establecer las condiciones necesarias para la efectividad del derecho y, en esa medida, debe promover planes de vivienda de interés social pero, sobre todo, desarrollar una política pública encaminada a la creación de formas asociativas de ejecución de programas para el efecto y de sistemas de

financiación a largo plazo adecuados para permitir la materialización de este derecho.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha definido este derecho como aquel, por medio del cual, se satisface la necesidad humana de poder contar con un sitio, propio o ajeno, que disponga de las **condiciones adecuadas y suficientes** para que quien lo habite pueda desarrollar, con dignidad, su proyecto de vida.²

El derecho a la vivienda digna ha sido entendido como parte de los llamados derechos económicos, sociales y culturales. En ese sentido, en los primeros pronunciamientos de la Corporación al respecto, se señalaba que estos derechos incorporan una naturaleza prestacional, por ende, no se predicaba su carácter fundamental y requerían, para su efectivo cumplimiento, un desarrollo legal amplio y la implementación de políticas públicas dirigidas a obtener los medios para su materialización. En consecuencia, no era procedente amparar el derecho a la vivienda digna por vía de tutela.³

Lo anterior, tenía fundamento en que, al tratarse de un derecho cuyo desarrollo debía ser progresivo, se tornaba indeterminado al no ser posible garantizar su protección inmediata, dada la ausencia de un derecho subjetivo del cual predicar su exigibilidad.

Posteriormente, la Corte, luego de un análisis efectivo del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros instrumentos internacionales, en conjunto con el artículo 51 superior, decidió moderar esta tesis al sostener que la relación entre una vida digna y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales era evidente. Es decir que, el desarrollo de una vida digna va ligado a la posibilidad de contar con un lugar de habitación adecuado.⁴

Así las cosas, se acogió la postura de la conexidad con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna. En virtud de esta tesis, aunque el derecho comporte una naturaleza prestacional, cuando su desconocimiento ponga en peligro los derechos reconocidos por la Carta como fundamentales, se torna procedente el amparo por medio de la acción constitucional.⁵

Sin embargo, de manera más reciente, la jurisprudencia ha abordado el tema desde otro punto de vista, señalando que la naturaleza de fundamental que adquiere un derecho no puede estar sujeta a la manera como este se hace efectivo en la práctica. Bajo ese orden de ideas, la Sentencia T-016 de 2007,

² Ver Sentencias T-585 de 2008, T-675 de 2011, T-761 de 2011.

³ Ver sentencia T-907 de 2010.

⁴ Ver Sentencia T-675 de 2011.

⁵ Ver sentencias T-509 de 2010, T675 de 2011 y T-585 de 2008.

expuso que *“Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los Constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra – muy distinta – la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin.”*⁶

En esa línea argumentativa, si se reconoce que todos los derechos son fundamentales, unos más que otros y que además cada uno cuenta con cierto contenido prestacional, incluso el derecho fundamental a la vida, resulta “artificial” señalar que el amparo de los derechos económicos, sociales y culturales, como el derecho a la vivienda digna, a través de la acción de tutela, solo es posible bajo la tesis de la conexidad.

Al respecto el Tribunal señaló que:

*“[L]a implementación práctica de los derechos constitucionales fundamentales siempre dependerá de una mayor o menor erogación presupuestaria, de forma tal, que despojar a los derechos prestacionales – como el derecho a la salud, a la educación, a la vivienda, al acceso al agua potable entre otros - de su carácter de derechos fundamentales resultaría no sólo confuso sino contradictorio. Al respecto, se dice, debe repararse en que todos los derechos constitucionales fundamentales – con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales, de medio ambiente - poseen un matiz prestacional de modo que, si se adopta esta tesis, de ninguno de los derechos, ni siquiera del derecho a la vida, se podría predicar la fundamentalidad. Restarles el carácter de derechos fundamentales a los derechos prestacionales, no armoniza, por lo demás, con las exigencias derivadas de los pactos internacionales sobre derechos humanos mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación artificial que hoy resulta obsoleta así sea explicable desde una perspectiva histórica.”*⁷

Así las cosas, con la implementación de proyectos y programas dirigidos a la adquisición de vivienda propia, como por ejemplo los planes de subsidios de vivienda para personas de escasos recursos, se supera la indeterminación del derecho a la vivienda digna, que ponía en duda la procedencia del amparo a través de la tutela y se delimitan las prestaciones en cabeza de las entidades públicas encargadas de desarrollar este tipo de políticas, generando de esta manera un derecho subjetivo y, como consecuencia, susceptible de protección por medio de esta acción constitucional.⁸

A la luz de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que para materializar el precitado derecho se cuenta con los subsidios de vivienda,

⁶ Sentencia T-016 de 2007.

⁷ Ver Sentencia T-016 de 2007.

⁸ Ver Sentencia T-907 de 2010.

reconocidos como un medio que permite al Estado lograr que las personas de escasos recursos cuenten con la posibilidad de adquirir un lugar de habitación, en el cual puedan desarrollar su proyecto de vida en condiciones dignas. Esta política, consiste en un aporte, en especie o en dinero, entregado por una sola vez al beneficiario a cargo del Estado para, de esta manera, dar aplicación a lo establecido en el artículo 51 de la Constitución.⁹

Bajo ese entendido, el juez de tutela no puede argumentar la ausencia del carácter fundamental del derecho a la vivienda digna o acudir a la teoría de la conexidad para evaluar la procedibilidad del amparo, menos aun cuando la persona que lo solicita reviste la condición de sujeto de especial protección, supuesto frente al cual la consideración sobre la fundamentalidad de derecho se acrecienta. Por el contrario, debe analizar en el caso concreto si lo que se busca defender es el derecho subjetivo en cabeza del accionante como consecuencia de un determinado plan de adquisición de vivienda propia, pues, de ser así, la protección se torna procedente.

4. Alcance del derecho fundamental a la vivienda digna

Al referirse al alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional¹⁰ se remite al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el cual se reconoce el derecho a tener una vivienda adecuada, desarrollado por la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

El citado instrumento dispone que el derecho a una vivienda adecuada se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación. De igual manera, establece que este derecho no debe contener una interpretación restrictiva, la cual lo limite simplemente a contar con un *techo por encima de la cabeza*, sino que este debe implicar el *derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*.

En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna y, por otro lado, en que lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica adecuadas entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo “adecuados”¹¹

Señala a su vez la Observación, que a la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la

⁹ Ver Sentencia T-040 de 2007.

¹⁰ Ver Sentencia T-199 de 2010 y T-530 de 2011.

¹¹ Numerales 6 y 7 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que según este instrumento se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.¹²

En relación con los elementos de habitabilidad y asequibilidad que interesan a la causa, la Observación se refiere al primero en los siguientes términos: “*Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer **espacio adecuado** a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes...*” (Resaltado fuera del texto original).

En cuanto al elemento de asequibilidad, sostiene que “*La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos...*”

En efecto, la Corte, también ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y *estable* en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que *una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad*.¹³

Por ende, es claro que a la luz de los instrumentos internacionales, de los cuales Colombia hace parte, y de la jurisprudencia constitucional, el derecho fundamental a la vivienda digna cuenta con una interpretación amplia, que incluye el concepto de vivienda adecuada; lo que significa que no se concreta con la entrega de un inmueble, sino que este debe ser adecuado para la habitación de quien tiene el derecho permitiendo su goce real y efectivo para que en él se pueda vivir de manera digna.

¹² Numeral 8 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

¹³ Sentencia T-157 de 2008, ver también Sentencia C-057 de 2010.

5. El subsidio de vivienda para los miembros de la Fuerza Pública

Ahora bien, en relación con los miembros de la Fuerza Pública, el legislador, en desarrollo de la facultad constitucional establecida en los artículos 217, 218 y 222, ha determinado el régimen normativo especial para facilitar el acceso a la vivienda de quienes hacen parte de este grupo, el cual se encuentra plasmado, principalmente, en el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005 y la Ley 1305 de 2009. Este esquema se encuentra a cargo de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa.¹⁴

El objetivo principal de esta entidad, según el artículo 1° de la Ley 973 de 2005, es facilitar la adquisición de vivienda propia por parte de sus afiliados, a través de subsidios u otros mecanismos de carácter técnico y financiero. Dentro de sus funciones, establecidas en el artículo 3° de la precitada ley, se encuentran identificar las necesidades de vivienda de los afiliados, así como los proyectos habitacionales, prestar asesorías, ejecutar los proyectos, y la consecución de los recursos para tal fin.

Lo anterior se lleva a cabo a través de un sistema complejo que, no solo se financia con dineros del presupuesto nacional, sino, también, de aportes provenientes de las cuentas individuales de los afiliados, entre otros,¹⁵ característica que lo diferencia del régimen general de subsidio de vivienda.

En efecto, el régimen de vivienda para la Fuerza Pública, a pesar de estar basado en criterios de solidaridad, al igual que el régimen general de subsidios de vivienda, cuenta con un complemento adicional consistente en el reconocimiento de ciertos beneficios a quienes por su labor y misión se encuentran en alto riesgo. A su vez, el régimen general se encuentra financiado exclusivamente por recursos del presupuesto público prevaleciendo de esta manera el principio de solidaridad, mientras el régimen de la fuerza pública se complementa, además, con su régimen prestacional.

Al respecto la Corte ha sostenido que:

¹⁴ Decreto 353 de 1994.

¹⁵ Ley 973 de 2005: Artículo 13. "Recursos. Los recursos de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía estarán constituidos por:

1. Los aportes que se incluyan en el Presupuesto Nacional.
2. Los rendimientos financieros, producto de operaciones con los activos de la Caja.
3. Los recursos que alimentan las cuentas individuales de los afiliados. El conjunto de cuentas individuales constituirá patrimonio autónomo de propiedad de los afiliados, independiente del patrimonio de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.
4. Las cesantías y el ahorro que los afiliados comprometan con cargo a la obligación hipotecaria con la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, así como las cuotas de amortización mensuales o abonos que realicen para pago de dichos créditos.
5. Las cesantías de los miembros de la Fuerza Pública en los términos de la presente ley.
6. Los demás ingresos que le sean reconocidos legalmente".

“Esta diferencia se acentúa si se tiene en cuenta que el sistema financiero diseñado por el legislador para facilitar a los miembros de la fuerza pública el acceso a la vivienda, hace parte de su régimen prestacional y, por lo tanto, está integrado conceptual y técnicamente al sistema de salarios, prestaciones, compensaciones, estímulos y beneficios que se les reconoce a cambio de sus servicios. El Sistema de Vivienda de Interés Social al que se aludió en párrafos precedentes no está, en cambio, asociado a un régimen prestacional determinado, sino que responde a una política social de promoción del derecho a la vivienda digna para las personas que por su nivel de ingresos no podrían satisfacerlo por sus propios medios...”¹⁶

Por su parte, el párrafo 1º del artículo 51 del Acuerdo 01 de 2011 por el que se rige Caprovimpo, establece que al momento de cierre de la convocatoria, los valores de la cuenta individual del afiliado serán trasladados al fondo de solidaridad como compensación de los costos asociados a la adquisición del inmueble adjudicado, norma que permite resaltar que el subsidio de vivienda que se entrega a los miembros de la Fuerza Pública no está compuesto únicamente por recursos del presupuesto nacional, sino que se compone también de los aportes realizados por el afiliado a la Caja, tal y como se señaló en párrafos anteriores, conforme con la ley y la jurisprudencia.

6. Derecho a la vivienda de personas en condición de discapacidad

Con el objetivo de cumplir con la obligación que tiene el Estado de crear medidas afirmativas que permitan la integración, protección y no discriminación de las personas en condición de discapacidad, en virtud del artículo 13 de la Constitución, el legislador ha expedido distintas leyes dirigidas a materializar dicho fin.

Como ejemplo de lo señalado, se encuentra la Ley 1346 de 2009¹⁷, a través de la cual se aprueba la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, cuyo propósito, plasmado en el artículo 1º, *“es promover, proteger y asegurar el goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos humanos y libertades fundamentales por todas las personas con discapacidad, y promover el respeto de su dignidad inherente.”*

Así, en desarrollo del mencionado objetivo, el citado instrumento estableció como principios generales la no discriminación, la participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad, la igualdad de oportunidades y la accesibilidad entre otros.¹⁸ De igual manera, dentro de las obligaciones generales que deben asumir los Estados Parte se encuentran comprometerse a: asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad; a adoptar todas las

¹⁶ Sentencia C-057 de 2010.

¹⁷ Por medio de la cual se aprueba la "Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad", adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006.

¹⁸ Artículo 3º de la Convención.

medidas legislativas, administrativas y de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos reconocidos en la Convención; a tener en cuenta, en todas las políticas y programas, la protección y promoción de los derechos humanos de las personas con discapacidad; a emprender o promover la investigación y el desarrollo de bienes, servicios, equipo e instalaciones de diseño universal conforme con a la definición del artículo 2° de la Convención¹⁹, para satisfacer las necesidades específicas de las personas con discapacidad, promover su disponibilidad y uso, y promover el diseño universal en la elaboración de normas y directrices.²⁰

En igual sentido, dispone que en relación con los derechos económicos, sociales y culturales, deben comprometerse a adoptar las medidas *“hasta el máximo de sus recursos disponibles y, cuando sea necesario, en el marco de la cooperación internacional, para lograr, de manera progresiva, el pleno ejercicio de estos derechos, sin perjuicio de las obligaciones previstas en la presente Convención que sean aplicables de inmediato en virtud del derecho internacional.”*²¹

Así, en desarrollo de lo dispuesto, estableció una serie de normas que permiten hacer efectivas dichas obligaciones y propósitos de manera concreta. Por ejemplo, el artículo 9° del instrumento hace referencia a la accesibilidad de las personas con discapacidad, señalando que los Estados Partes deben asegurar su acceso en igualdad de condiciones para que puedan participar plenamente en todos los aspectos de la vida. Para ello, deben adoptar las medidas necesarias que incluyen la eliminación de obstáculos y barreras de acceso, las que habrán de ser aplicadas, entre otras, a: *“Los edificios, las vías públicas, el transporte y otras instalaciones exteriores e interiores como escuelas, viviendas, instalaciones médicas y lugares de trabajo”* (subrayas fuera del texto original).

Por su parte, respecto del derecho a la vivienda digna, que interesa a la casusa, el artículo 28 de la Convención hace referencia al derecho de las personas en condición de discapacidad a un nivel adecuado de vida, estableciendo que este incluye alimentación, vestido y **vivienda adecuados**, lo que concuerda con lo previsto en la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales citada en párrafos anteriores. A su vez, determina que se deben adoptar las medidas pertinentes para ello, dentro de las cuales se encuentra asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública.

En relación con esto último, se encuentra también la Ley 1618 de 2013, *“por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno*

¹⁹ “Por “diseño universal” se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El “diseño universal” no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten.”

²⁰ Numeral 1° del artículo 4° de la Convención.

²¹ Numeral 2 del artículo 4° de la Convención.

ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad” cuyos principios y obligaciones concuerdan con lo establecido en la Ley 1346 de 2009. En efecto, el artículo 5° de la ley dispone que la Nación y todas las entidades estatales de todos los órdenes deben incorporar en sus planes de desarrollo su respectiva política pública de discapacidad. A su vez, están en la obligación de asegurar que en los programas y proyectos que llevan a cabo, se incluya un enfoque diferencial que garantice el beneficio de las personas en condición de discapacidad en igualdad de condiciones. De igual manera, dicha ley dispone el derecho a la accesibilidad en términos similares a los de Ley 1346 de 2009.

Por otro lado, respecto al derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, el artículo 20 de la precitada ley determina que conforme con el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009, el Estado debe garantizar el derecho a la vivienda de personas en dicha condición. Para ello, establece que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio adoptará las medidas correspondientes, dentro de las cuales se incluye que todo plan de vivienda de interés social deberá responder a las normas de diseño universal que también garanticen el acceso a las áreas comunes y al espacio público. A su vez, que los proyectos de subsidio de vivienda deben atender al enfoque diferencial tratado en la Ley 1346 de 2009.

No obstante, las medidas como eliminación de obstáculos y barreras para el acceso de las personas en condición de discapacidad y el ajuste a normas de diseño universal y enfoque diferencial para garantizar los derechos de estos sujetos, en lo que al derecho a la vivienda digna se refiere, se encuentran plasmados en nuestro ordenamiento jurídico, mucho antes, en la Ley 361 de 1997 *“Por la cual se establecen mecanismos de integración social de la personas con limitación y se dictan otras disposiciones.”* Dirigida a determinar garantías a todas aquellas personas con algún tipo de limitación.

Los principios de esta ley se encuentran fundamentados en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Carta y reconocen los derechos fundamentales, económicos sociales y culturales de las personas en condición de discapacidad, para su plena realización personal e integración social.

En relación con la vivienda, dicha ley dispone, en el capítulo 2, destinado a la eliminación de barreras arquitectónicas, específicamente en el artículo 49, que *“como mínimo un 10% de los proyectos elaborados por el Gobierno para la construcción de vivienda de interés social, se programarán con las características constructivas necesarias para facilitar el acceso de los destinatarios de la presente ley, así como el desenvolvimiento normal de sus actividades motrices y su integración en el núcleo en que habiten.”* A su vez, establece que la norma rige también para los proyectos de vivienda de cualquier otra naturaleza que lleven a cabo entidades oficiales o privadas.

Al respecto también se expidió la Ley 1114 de 2006 *“por la cual se modifica la ley 546 de 1999, el numeral 7 del artículo 16 de la ley 789 de 2002 y el*

artículo 6 de la ley 973 de 2005 y se destinan recursos para la vivienda de interés social.” Esta ley se encuentra dirigida a la población minusválida y específicamente a la construcción de la unidad habitacional. En efecto, dispone en el párrafo 3, que subroga lo establecido en el artículo 29 de la Ley 546 de 1999, artículo 1º, que las autoridades municipales y distritales se encuentran en la obligación de exigir el cumplimiento de la obligación de disponer el 1% de las viviendas y, cuando el proyecto sea de menos de 100 inmuebles, por lo menos una de ellas a la población discapacitada. De igual forma, señala que el interior de dichas viviendas debe estar libre de cualquier barrera arquitectónica y tendrán que estar adaptadas para el sujeto en condición de discapacidad.

Por su parte, la Corte, al pronunciarse sobre la constitucionalidad del precitado párrafo, el cual fue demandado por ser considerado una medida regresiva respecto de lo señalado en la Ley 361 de 1997, si bien sostuvo que en las dos leyes se identificaban beneficiarios diferenciables y diferentes entidades obligadas, toda vez que la ley de 1997 se dirige a toda las personas con algún tipo de limitación e impone la obligación en todas las entidades públicas y privadas y, por su parte, la ley del 2006 va dirigida a la población minusválida e impone la carga a las entidades municipales y distritales, señala a su vez que, lejos de ser regresivas, lo que se observa es una relación de complementariedad entre las disposiciones comparadas.²²

Al respecto la Corte manifestó que

“La disposición del párrafo 3º del artículo 1 de la Ley 1114 de 2006, ahora demandada, es, como ya se había indicado en esta providencia, la simple reafirmación de dicha obligación, que no altera en nada su contenido y que la mantiene sin modificación en favor de la población discapacitada. Este espíritu de la norma, en un aspecto puntual de VIS en relación con “personas minusválidas”, se acompasa con el espíritu general de la Ley 361 de 1997 que, bajo una pretensión general, establece obligaciones en favor de todas las personas con limitación y a cargo de entidades públicas y privadas en relación con cualquier proyecto de vivienda.”²³

Indica a su vez el Tribunal que, dado el importante porcentaje de personas con limitación o con minusvalía dentro de la población colombiana, se considera necesario que el legislador revise las medidas de protección en materia de vivienda digna con respecto de este grupo con el fin de ajustarlas a sus necesidades.

Así, lo dispuesto en los párrafos precedentes reitera la obligación que tienen tanto entidades oficiales como privadas de adoptar las medidas necesarias para el efectivo goce de los derechos de las personas en condición de discapacidad, incluyendo los derechos económicos sociales y culturales, dentro de los cuales

²² Ver Sentencia C-536 de 2012.

²³ Sentencia C-536 de 2012.

se encuentra la vivienda digna. El cual, se materializa con el hecho de permitir su accesibilidad en el entendido de que no se presenten obstáculos de ningún tipo, ni interior ni exterior, que impidan el goce efectivo y real del mismo, por lo que se entiende que los inmuebles destinados para ello deben encontrarse adaptados adecuadamente para dicha población, tal y como lo estipula la ley y lo ha resaltado la jurisprudencia constitucional.

7. Caso concreto

Con fundamento en las anteriores consideraciones, pasa la Sala a verificar si, efectivamente, se presentó la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de Fredy Donato Rodríguez Hernández, por parte de la Caja Promotora de vivienda Militar y de Policía- Caprovimpo al adjudicar como solución de Vivienda, un inmueble que no cuenta con las adecuaciones necesarias para atender su condición de discapacidad.

Aparece acreditado en el expediente que el accionante sufrió una lesión ocurrida en el servicio, por acción directa del enemigo, cuando se desempeñaba como soldado profesional,²⁴ lo que tuvo como consecuencia un trauma raquidiomedular y una pérdida de capacidad laboral del 100%, motivo por el cual se encuentra obligado a movilizarse en silla de ruedas. Debido a ello, el Ministerio de Defensa le reconoció la correspondiente pensión de invalidez, así como un porcentaje adicional, toda vez que requiere de alguien que lo auxilie para realizar sus actividades básicas.

El 10 de febrero de 2011, Caprovimpo otorgó al demandante un subsidio de vivienda consistente en la entrega de un inmueble de interés social en el municipio de Palmira, Valle del Cauca, lo cual quedó debidamente anotado en la correspondiente escritura pública.

Señala el accionante, que solo el momento de recibir materialmente el inmueble tuvo conocimiento de que este constaba de 2 pisos, los cuales se comunican por medio de una escalera, que los espacios en su interior eran bastante reducidos y, por ende, las instalaciones no se encontraban adecuadas para una persona que debe movilizarse en silla de ruedas.

En consecuencia, le fue imposible habitar el bien, razón por la que, desde hace aproximadamente 3 años, vive en Ibagué con su familia compuesta por su esposa y su menor hijo, a quienes tiene a su cargo.

El 11 de marzo de 2014, el actor presentó una solicitud de reubicación ante la entidad demandada con base en los anteriores argumentos. Sin embargo, la entidad le respondió de manera negativa.

²⁴ Folio 21, cuaderno 2.

En cuanto a su condición personal, señala que su situación económica es difícil, ya que tiene a su cargo a su esposa y a su hijo menor de edad quien se encuentra estudiando, su único ingreso proviene de la pensión que le fue otorgada, que asciende, en el 2014, a 1'290.366 pesos y con la cual cubre el arriendo, la alimentación y un crédito que solicitó, además de gastos necesarios para la subsistencia de su familia.

Por su parte, la entidad sostiene que no se ha vulnerado derecho alguno, pues los inmuebles entregados dentro del proyecto en cuestión cumplen a cabalidad con todas las exigencias de la ley y la jurisprudencia para garantizar el derecho a la vivienda digna.

De otro lado, manifiesta que el accionante contó con la posibilidad de escoger, de manera libre y voluntaria, el inmueble que le iba a ser entregado como solución de vivienda, dentro de los distintos proyectos ofrecidos por Caprovimpo, toda vez que, vía telefónica, la entidad le informó, no solo sobre los distintos proyectos de vivienda que había disponibles, sino todo lo referente a las especificaciones técnicas de los inmuebles; incluso, afirma, que se le ofreció el proyecto que se llevaba a cabo en el municipio de Galapa Atlántico, pero aquel se inclinó por el ubicado en Palmira. Aunado a ello, sostiene que el actor aceptó el bien sin reparo alguno, lo que se plasmó en una carta dirigida a la entidad que lleva su firma.

En igual sentido, advierte que en virtud del Acuerdo 01 de 2011, Caprovimpo debe adjudicar las viviendas conforme a los bienes disponibles, motivo por el cual *“los inmuebles se adjudican de manera generalizada y en terrenos que cumplen con los requisitos para cada categoría y en ningún momento otorga viviendas de manera personalizada, pues de entrar a operar de este modo se estaría atentando con la estabilidad financiera de la entidad que entraría a sumir un costo mucho más grande al adelantar proyectos de vivienda conforme a la solicitud de cada afiliado”*²⁵

Así, de las circunstancias fácticas anotadas, encuentra la Sala que, en primer lugar, conforme con las leyes que regulan lo concerniente al funcionamiento de Caprovimpo, el presupuesto que se utiliza para proveer los subsidios de vivienda no proviene únicamente del fondo de solidaridad o de los aportes realizados por la Nación, sino, también, de las cuentas individuales de cada afiliado, incluida la cuenta del accionante. Bajo esa óptica, se puede entender que parte del auxilio que recibe el afiliado, se cubre con dineros propios que administra la entidad, como se desprende del parágrafo 1° del artículo 51 del Acuerdo 01 de 2011.

Por otro lado, en relación con el inmueble que le fue entregado al actor como solución de vivienda, la Sala advierte que, si bien este cumple con aquellos requisitos generales que se le exigen a las distintas entidades, al momento de

²⁵ Folio 34, cuaderno 1

construir bienes para ser habitados, tal y como lo sostiene la entidad demandada, no es posible desconocer, de acuerdo con las fotos anexadas al expediente y lo afirmado por el accionante, que el bien presenta barreras u obstáculos arquitectónicos, como espacios muy reducidos para la movilidad, siendo el más relevante, el hecho de que sea una vivienda de dos pisos y no cuente con la correspondiente rampa u otra adecuación que le permita a una persona en silla de ruedas acceder al segundo nivel.

En ese orden, se advierte que el inmueble adjudicado por la entidad no cumple con lo establecido en los instrumentos internacionales, el ordenamiento jurídico colombiano y la jurisprudencia constitucional, en relación con los requisitos necesarios para garantizar el derecho a la vivienda digna de una persona en condición de discapacidad, ya que presenta obstáculos bastante importantes en su interior que impiden drásticamente la movilidad del actor. En efecto, el bien no se ajustó al concepto de habitabilidad, en la medida en que no ofrece un espacio adecuado para una persona con el tipo de discapacidad que padece el demandante e incluso puede resultar inseguro, toda vez que para desplazarse dentro del mismo, éste tendría que levantarse y apartarse de la silla de ruedas lo que podría acarrear algún accidente.

Bajo ese entendido, es claro para la Sala, que el inmueble entregado por la entidad demandada no garantiza la materialización del derecho a la vivienda digna del accionante pues, como se vio en la parte considerativa de esta providencia, no bastaba con poner un techo sobre su humanidad, sino que, la satisfacción plena del derecho implica, a su vez, un acceso real en el sentido de permitir su goce efectivo y adecuado, lo cual, en el presente caso, dados los obstáculos y barreras que presenta el bien otorgado, no ocurre.

Por otra parte, lo anterior no fue desvirtuado por la entidad demandada y, al respecto, simplemente señala que el inmueble fue escogido de manera libre y voluntaria por parte del actor. No obstante, la Sala considera que esto no se encuentra debidamente acreditado, pues de la afirmación de haber realizado unas llamadas telefónicas y de la deficiente información registrada en la carta de aceptación suscrita por el accionante,²⁶ no se desprende, con certeza, que éste haya tenido pleno conocimiento de las características del proyecto y del inmueble que le iba a ser entregado.

En el mismo sentido, la entidad no manifestó que alguno de los proyectos ofrecidos al accionante contara con viviendas que se ajustaran a sus condiciones especiales, por lo cual la Sala presume que ningún bien se estaba construyendo teniendo en cuenta dicho aspecto. En efecto, en el oficio allegado al expediente como respuesta a solicitud que hizo la Corte, la entidad sostiene que los inmuebles se adjudican de manera generalizada y no personalizada o a solicitud del afiliado, pues, de ser así, se afectaría su estabilidad financiera. Sin embargo, a juicio de este Tribunal, la racionalidad

²⁶ Folio 81, cuaderno 2.

más elemental supone que si un proyecto está destinado a personas en situación de discapacidad, lo mínimo que debió hacer la demandada fue identificar qué tipo de limitaciones son las que padecen los destinatarios para poder construir unas viviendas con las características e infraestructura óptima para satisfacer sus necesidades, circunstancia que la Sala no evidencia en este caso. De igual forma, sostiene la Caja que los requisitos que se deben cumplir al adjudicar el inmueble son los de cada categoría, pero no hace mención alguna a las exigencias que debe tener el bien para ser habitado por una persona con algún tipo de discapacidad, lo que brinda otro elemento de juicio para afirmar que las casas de los proyectos ofrecidos al accionante no contaban con las adecuaciones necesarias para su condición.

Ahora, en gracia de discusión, aun cuando se acepte el hecho de que el actor tuvo conocimiento de la estructura del inmueble que se iba a entregar, ello resulta irrelevante, pues lo cierto es que, independientemente de tal situación, el bien asignado no cumplía con los requisitos para constituirse en una vivienda adecuada; error atribuible a la entidad y, cuyas consecuencias negativas, no debe soportar el actor. De igual manera, si bien el subsidio de vivienda debe ser entregado por una sola vez, en este caso, el mismo no fue concedido correctamente por parte de Caprovimpo, se reitera, por su exclusiva imprecisión.

En esa línea, es claro que el actor, posteriormente a la entrega, evidenció que el bien no se ajustaba a sus necesidades debido a las importantes barreras arquitectónicas que presentaba. No obstante, la entidad no se puede exonerar de responsabilidad alegando la aceptación del actor, en un primer momento, cuando desde un principio, independientemente de dicho aval, el inmueble no era apto para ser habitado por una persona en silla de ruedas.

Ahora bien, se observa que el inmueble fue entregado hace aproximadamente 4 años por lo cual surgen dudas sobre el cumplimiento del requisito de inmediatez para la procedencia de la presente acción constitucional. Sin embargo, es indudable que, en este caso, la vulneración del derecho a la vivienda digna ha continuado en el tiempo, en relación con una persona en condición de discapacidad que, por ende, es merecedor de una especial protección por parte del Estado, lo que claramente abre paso a la procedencia de la acción de tutela.

Así las cosas, la Sala evidencia la violación del derecho fundamental a la vivienda digna del accionante, pues, como se vio anteriormente, la entidad adjudicó como solución de vivienda un inmueble que no cumplía con las características necesarias para que este lo pudiese habitar.

En ese sentido, se ordenará a Caprovimpo que, en un término máximo de seis (6) meses, a partir de la notificación del presente fallo, proceda a la reubicación y entrega de un auxilio de vivienda a Fredy Donato Rodríguez Hernández, que se adecúe a sus condiciones especiales y le permitan el

efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna. Lo anterior, previa suscripción por parte del demandante, con las formalidades de ley, de un documento en el que restituya a Caprovimpo los derechos relacionados con el primer bien que recibió, a fin de no desconocer la prohibición de la doble entrega de este subsidio.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 22 de julio de 2014, dentro del proceso de tutela iniciado por Fredy Donato Rodríguez Hernández, contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía-Caprovimpo, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y en consecuencia, **TUTELAR** el derecho fundamental a la vivienda digna.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- Caprovimpo que, en un término máximo de seis (6) meses, a partir de la notificación del presente fallo, proceda a la reubicación y entrega de un auxilio de vivienda a Fredy Donato Rodríguez Hernández, que se adecúe a sus condiciones especiales y le permitan el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna. Lo anterior, previa suscripción por parte del demandante, con las formalidades de ley, de un documento en el que restituya a Caprovimpo los derechos relacionados con el primer bien que recibió, a fin de no desconocer la prohibición de la doble entrega de este subsidio.

TERCERO.- Por Secretaría General, **LÍBRESE** la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada
Con aclaración de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)