

Sentencia T-726/17



Referencia: expedientes T-6.210.322, T-6.210.323 y T-6.300.703

Acción de tutela presentada por: i) Héctor Hernando Montoya Gaviria; ii) Oswaldo Beusaquillo Samboni; y iii) Egidio Antonio Posada Torres contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, el Ejército Nacional, el Ministerio de Defensa y la Unidad para las Víctimas.

Magistrado Ponente:
ALBERTO ROJAS RÍOS

Bogotá, D.C., doce (12) de diciembre de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por, la Magistrada Diana Fajardo Rivera y Magistrados Carlos Bernal Pulido y Alberto Rojas Ríos, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

Mediante la cual se pone fin al trámite de revisión de los siguientes fallos de tutela dictados dentro de los procesos de la referencia, en su orden:

Expediente	Fallos de tutela
T-6.210.322	Primera Instancia: sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 30 de marzo de 2017.
T-6.210.323	Primera Instancia: sentencia de la Sección Tercera, Subsección A, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 30 de marzo de 2017.

T-6.300.703	Primera Instancia: sentencia de la Sección Primera, Subsección B, del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 23 de marzo de 2017.
--------------------	---

En Auto del treinta (30) de junio de dos mil diecisiete (2017), la Sala de Selección Número Seis de la Corte Constitucional escogió los expedientes T-6.210.322 y T-6.210.323 para revisión. En Auto del 25 de agosto del año en curso, la Sala de Selección Número Ocho de esta Corporación acumuló el expediente T-6.300.703 a los procesos seleccionados y referenciados para que fueran fallados en una misma providencia.

I. ANTECEDENTES

Las solicitudes de amparo se fundamentaron en los siguientes:

1. Hechos

En ejercicio de sus funciones como soldados profesionales del Ejército Nacional, los ciudadanos Héctor Hernando Montoya Gaviria¹ y Oswaldo Beusaquillo Samboni² sufrieron una herida en combate por la que perdieron una de sus extremidades inferiores. Como resultado de ese hecho, el Ministerio de Defensa indemnizó y reconoció la pensión por invalidez a los actores.

Por su parte, el ciudadano Egidio Posada Torres sufrió la muerte de su hijo Federman Posada Hincapié, quien se desempeñaba como soldado profesional. El deceso del descendiente del tutelante se produjo en un combate armado en el Municipio de Calamar en San José del Guaviare.

En mayo y junio del año 2011, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía –en adelante CAPROVIMPO - entregó a los demandantes un inmueble de interés social -VIS- en el Municipio de Palmira, Valle del Cauca, en la Urbanización Bicentenario de la Comuna Uno, bienes que se identifican con la dirección, escritura pública y nomenclatura que se refiere a continuación:

Héctor Hernando	Casa: Dirección Calle 57 A NO 42-43, manzana N,
-----------------	---

¹ Expediente T-6.210.322. El 6 de mayo de 2009, el señor Oswaldo Beusaquillo Samboni fue herido por una mina antipersona en la vereda de Buenos Aires, jurisdicción del Municipio de San Juan, Departamento del Meta, suceso que obligó a que los médicos amputaran su pierna derecho debajo de la rodilla.

² Expediente T-210.323. El 17 de octubre de 2008, el señor Oswaldo Beusaquillo Samboni fue herido por una mina antipersona en la vereda de las Brisas Municipio de Florencia Caquetá, suceso que obligó a que los médicos amputaran su pierna izquierda debajo de la rodilla.

Montoya Gaviria	casa 09 de conformidad con la escritura pública No 3.146 de 2010 de la notaria tercera del circulo de Palmira Valle y número de folio de matrícula inmobiliaria 378-0095092 de la Oficina de Instrumentos Públicos.
Oswaldo Beusaquillo Samboni	Casa: Dirección Calle 58 A NO 42-76, manzana J, casa 13 de conformidad con la escritura pública No 1.361 de 2011 de la notaria tercera del circulo de Palmira Valle y con número de folio de matrícula inmobiliaria 378-009506 de la Oficina de Instrumentos Públicos.
Egidio Antonio Posada Torres	Casa: Dirección Calle 57 A NO 42-11, manzana N, casa 17 de conformidad con la escritura pública No 3.158 de 2010 de la notaria tercera del circulo de Palmira Valle y número de folio de matrícula inmobiliaria 378-0095100 de la Oficina de Instrumentos Públicos.

La adjudicación de las viviendas con cargo al Fondo de Solidaridad de las fuerzas militares se encuentra precedida de un procedimiento que se compone de varias etapas, como son: i) la apertura de convocatoria; ii) la postulación de afiliados; iii) la calificación de postulantes; iv) el cierre de convocatoria; v) la publicación del listado de beneficiarios; y vi) la entrega de viviendas. Así mismo, la adquisición de los inmuebles se realiza con la concurrencia de recursos del afiliado y de CAPROVIMPO. En los tres casos, la relación de recursos se resume en la siguiente tabla:

Héctor Hernando Montoya Gaviria	Aportes del actor: \$ 15.841.985.79 M/cte. Aportes CAPROVIMPO: \$ 22.118.014.21 M/cte. Total valor de la vivienda: \$ 37.960.000.00 M/cte..
Oswaldo Beusaquillo Samboni	Aportes del actor: \$ 4.915.252.99 M/cte. Aportes CAPROVIMPO: \$ 34.233.747.01 M/cte. Total valor de la vivienda: \$ 39.149.000.00 M/cte..
Egidio Antonio Posada Torres	Aportes del actor: \$ 4.241.170.25 M/cte. Aportes CAPROVIMPO: \$ 33.718.829.75 M/cte. Total valor de la vivienda: \$ 37.960.000.00 M/cte.

En el mes de junio del año 2011, los actores denunciaron ante CAPROVIMPO que la seguridad del sector donde habitan se encontraba afectada por la presencia de bandas criminales. Indicaron que esos grupos constriñen y amenazan a la población, al punto que la han sometido a diversos hechos de violencia, por ejemplo exigen vacunas para salir de las casas, transitar por las calles del barrio o tener cualquier

negocio. También, el hampa ha obligado a que la comunidad soporte un ambiente de consumo de drogas ilícitas o la presencia de casas de lenocinio en los inmuebles abandonados. Es más, informaron que esos grupos delincuenciales asesinaron a la familia de un exintegrante de las Fuerzas Militares y a un soldado profesional.

En esa misma mensualidad, CAPROVIMPO remitió comunicados a las autoridades de policía del Municipio de Palmira para que resolvieran el problema de criminalidad denunciado por los beneficiarios del proyecto Bicentenario. Sin embargo, éste no tuvo mejoría alguna.

El 8 y 13 de noviembre de 2013, los vecinos de la urbanización Bicentenario llevaron a cabo protestas en el punto de atención de CAPROVIMPO en Cali y en la sede de esta entidad en Bogotá. Como resultado de esas manifestaciones, la CAPROVIMPO citó a una reunión a la Secretaria de Gobierno del Municipio de Palmira, al Comandante de Policía de esa ciudad, al Ejército, al CTI de la Fiscalía, a la Procuraduría y a otros entes que se encuentran encargados de garantizar la seguridad de los ciudadanos. Esa sesión se efectuó el 15 de noviembre de 2013 y se concertaron los siguientes acuerdos: i) la necesidad de imprimir celeridad de la investigación del asesinato de la familia de un exmiembro del Ejército Nacional; ii) iniciar la investigación de las amenazas que sufre la población que habita en el barrio Bicentenario; iii) verificar si esa situación se constituye como desplazamiento forzado a causa de la inseguridad del lugar; iv) la presencia policial permanente, al instalar en una de las casas de la urbanización un puesto de mando; v) el apoyo del Ejército Nacional con patrullajes motorizados de unidades del Batallón Agustín Codazzi de Palmira; y vi) el seguimiento a los compromisos.

Debido a que persistió la grave situación de orden público, en el mes de noviembre del año 2013, los tutelantes y varias familias huyeron de sus casas y abandonaron todos sus bienes muebles³. En la actualidad, los petentes residen en otras ciudades diferentes a Palmira en casa de familiares.

En diferentes oportunidades, los accionantes interpusieron derechos de petición ante la CAPROVIMPO con el fin de que se solucionara su situación y fueran reubicados. En respuesta a las solicitudes, la entidad manifestó que tenía toda la voluntad para garantizar la vivienda digna de los beneficiarios, empero se encontraba impedida legalmente para entregar otro subsidio a un grupo familiar que se hubiese beneficiado del

³ Los ciudadanos Héctor Hernando Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo Samboni y Egidio Antonio Posada Torres abandonaron sus viviendas de la Urbanización Bicentenario el 11 y 19 de noviembre de 2013 respectivamente.

programa.

Los demandantes cuentan con el respectivo registro en Unidad de Víctimas por el desplazamiento forzado, por lo que tiene reconocimiento de víctimas del conflicto armado.

Los actores señalaron algunos aspectos particulares de su vida, a saber: i) el señor Héctor Hernando Montoya Gaviria vive con su señora madre y un hermano que padece esquizofrenia; ii) el señor Oswaldo Beusaquillo Samboni habita con su esposa e hija; y iii) el señor Egidio Antonio Posada Torres convive con su esposa e hijos.

2. Solicitud de Tutela

Los actores solicitaron la protección de los derechos fundamentales a la igualdad, a la vivienda digna, en conexidad con el derechos a la vida por las constantes amenazas que han recibido el personal de la fuerza pública en retiro, a la integridad, a la dignidad humana, a la paz, a la seguridad, al ambiente sano, a la vida en familia, a la locomoción y libre circulación de las personas con quien viven y los suyos. Indicaron que son sujetos de especial protección constitucional derivado de su condición de discapacidad y de víctimas del conflicto armado. En consecuencia, pidieron que sean reubicados en una vivienda adecuada y que se les permitiera el reintegro a COPROVIMPO de las casas entregadas en el programa VIS denominado “*los Héroes sí tienen casa*” en el barrio Bicentenario del Municipio de Palmira. Ello con el fin de que no sean sancionados o queden en imposibilidad de gozar de una vivienda digna.

Para sustentar sus pretensiones, los tutelantes citaron *in-extenso* la Sentencia T-024 de 2015, sin efectuar aplicación a su caso.

3. Intervención de la parte demandada

En autos del 13 de marzo de 2017⁴, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió las demandas de tutela y notificó el escrito a las autoridades accionadas.

3.1. CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICIA – CAPROVIMPO -

⁴Expediente T-6.210.322 y T-6.210.323, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca emitió dichas providencia. En el expediente T-6300.703, la Subsección B de la Sección Primera de esa misma Corporación profirió el proveído de admisión.

La señora Diana Marcela Ospina Herrera, Jefe de la Oficina Jurídica de la Caja Promotora de Vivienda y de Policía –CAPROVIMPO -, solicitó que las demandas fuesen declaradas improcedentes por temeridad, dado que los actores habían formulado una acción de tutela previa con varios demandantes, trámite en donde se denunció la inseguridad que se presenta en la Urbanización Bicentenario y se solicitó la reubicación. Ese proceso se adelantó bajo el radicado No. 2014-0816-00 y concluyó con sentencia del año 2014. En esa providencia, se exhortó a las entidades competentes para que estudiaran la situación de seguridad de los habitantes y luego tomaran las medidas pertinentes para que cesaran los hechos que constituyen la vulneración de derechos fundamentales de las personas afectadas.

Adicionalmente, señaló que CAPROVIMPO jamás había constreñido la libertad de elección de los demandantes para que firmaran las escrituras de las casas, pues la adjudicación de las viviendas y de los aportes estuvo precedida de una convocatoria pública en la que los interesados decidieron participar en el proyecto. Aclaró que la entidad contrata proyectos urbanísticos y no construye los complejos habitacionales que se entregan a los exmiembros de la fuerza pública. Es más, los recursos del fondo de solidaridad son administrados por un encargo fiduciario. Así mismo, la omisión en la firma de las escrituras no conllevaba a la pérdida del beneficio adjudicado, como erradamente señalaron los tutelantes. El afiliado que hubiese dejado pasar el plazo de entrega del predio perdería su cupo en el proyecto regulado en esa convocatoria, empero no hubiese ocurrido lo mismo con la prestación que otorga el Fondo de Solidaridad o el derecho al subsidio de vivienda.

También, la abogada adujo que CAPROVIMPO no había vulnerado el derecho a la vivienda de los peticionarios, por cuanto entregó un inmueble en óptimas condiciones para habitar, calidad que garantizaban las dimensiones de accesibilidad, disponibilidad y habitabilidad del bien. El problema de seguridad se presentó con posterioridad a la adjudicación de las casas, por lo que esa situación no es oponible a la CAPROVIMPO. Lo anterior, en razón de que la representante de la entidad manifestó que no es la garante de la seguridad y convivencia ciudadana de la urbanización Bicentenario. Recalcó que el Alcalde, el Gobernador y el Presidente son las autoridades encargadas de proteger la integridad de los habitantes del territorio colombiano, como sucede en el caso de los peticionarios.

Inclusive, argumentó que en caso de que se reconozca la reubicación de las personas, se crearía un nefasto precedente donde se debería efectuar

un traslado ante cualquier foco de inseguridad. Dicha actuación sería contraria a la normatividad que regula el beneficio de vivienda.

Sin embargo, precisó que CAPROVIMPO ha sido receptiva a las denuncias de inseguridad de los exmiembros de la fuerza pública, por lo que ha puesto en conocimiento la situación de crimen y de constreñimientos a la que se ve abocada la población de la urbanización Bicentenario.

Aunado a lo anterior, la profesional en derecho Herrera Ospina estimó que las acciones de tutela habían incumplido el requisito de subsidiariedad, por cuanto que los peticionarios tienen a su disposición otro medio de defensa judicial, herramienta que corresponde con la acción preventiva por perturbación contenida en el artículo 81 del Decreto 1255 de 1970. Sobre el particular reseñó que todos los habitantes de la urbanización Bicentenarios se niegan a ser notificados de las providencias que se han emitido en el proceso policivo de recuperación de la posesión de los inmuebles abandonados y ocupados por el hampa.

Finalmente, explicó que CAPROVIMPO había entregado las viviendas a los actores por su calidad de beneficiarios del Fondo de Solidaridad derivada de la afiliación forzosa, al poseer una relación laboral con el Ejército Nacional, y haber sido retirados del servicio activo por discapacidad o muerte de un familiar militar. Por ende, ese beneficio no corresponde con la indemnización a título de víctimas del conflicto armado.

3.2. Unidad para las Víctimas

La señora Diana Marcela Morales Rojas, Directora de la Dirección de Gestión Institucional de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a Víctimas, pidió que la entidad que representa sea desvinculada del proceso, toda vez que no puede cumplir las pretensiones de los demandantes, al carecer de competencia para reconocer subsidios por aportes dentro del programa “*los héroes sí tienen casa*”⁵. Inclusive, señaló que la Unidad de Víctimas no tiene nexo alguno con la Caja Promotora de Vivienda, el Ejército Nacional o el Ministerio de Defensa. Con esa misma argumentación, la Unidad de Víctimas denunció que no tenía legitimación en la causa por pasiva⁶.

⁵ Argumento esbozado en la contestación de la demanda de tutela en el expediente T-6.210.323. En el plenario T-6.210.322, Unidad de Víctimas no respondió la demanda de tutela.

⁶Expediente T-6.300.703

Así mismo, allegó la respuesta de un derecho de petición dirigida al señor Egidio Antonio Posada Torres, escrito donde explicó los programas que se relacionan con las funciones de la entidad y las ofertas de vivienda, salud, educación, identificación, generación de ingresos, alimentación y reunificación familiar.

El Ejército Nacional y el Ministerio de Defensa no se pronunciaron sobre las acciones de tutela y guardaron silencio frente a las demandas.

4. Sentencia de tutela de única instancia

El Tribunal Administrativo Cundinamarca⁷ declaró la improcedencia de las acciones de tutela por las siguientes razones:

En primer lugar, manifestó que los actores tienen la acción popular para proteger los derechos quebrantados, los cuales corresponden con la seguridad, la tranquilidad y la paz⁸. El clima de zozobra y miedo que han creado los grupos delincuenciales en la Urbanización Bicentenario son la fuente de la difícil situación en que se encuentra la población. De ahí que el problema de desconocimiento normativo radica en la seguridad del sector y no en la adquisición y entrega de una vivienda.

Para sustentar esa posición, la autoridad judicial reseñó decisiones de tutela del Consejo de Estado que habían declarado improcedente varias demandas que solicitaron la protección de los derechos de la comunidad derivado de la inseguridad de la zona. La posibilidad de solicitar medidas cautelares reforzó la tesis de que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para salvaguardar los derechos de los accionantes.

En segundo lugar, indicó que los tutelantes no se encuentran bajo el supuesto de reubicación por desplazamiento forzado, dado que las viviendas se adjudicaron en el marco del programa regulado en el Acuerdo 01 de 2011, por medio del cual se adopta un reglamento administrativo para el otorgamiento de soluciones de vivienda a los miembros de la fuerza pública. Nótese que el desplazamiento denunciado por parte de los accionantes ocurrió después de la adjudicación y entrega de las casas. A su vez, la zona donde se encuentra ubicada la Urbanización Bicentenario no es un área de conflicto que

⁷ Expedientes y decisiones, a saber: i) T-6.210.322 Primera Instancia: sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 30 de marzo de 2017; ii) T-6.210.323 Primera Instancia: sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 30 de marzo de 2017; y iii) T-6.300.703 Primera Instancia: sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, proferida el 23 de marzo de 2017.

⁸ Expediente T-6.300.703

torne inhabitable ese barrio. También estimó que los petentes no se encuentran ante un riesgo de que se configure un perjuicio irremediable a sus derechos fundamentales presuntamente conculcados.

5. Pruebas relevantes del expediente

A continuación, la Sala Octava de Revisión reseñará las pruebas recaudadas en el proceso, medios de convicción allegados por las partes y los intervinientes, en el orden en que se aportaron:

➤ Los accionantes acompañaron el escrito de tutela con los siguientes elementos:

- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los señores Héctor Hernando Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo Samboni y Egidio Antonio Posada Torres, documento de identidad que evidencia que los actores tienen 43 (Folio 15 cuaderno 2 del expediente T-6.210.322), 32 (Folio 15, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323) y 60 (Folio 16, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703) años de edad.
- Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora Alba Hincapié, esposa del señor Egidio Antonio Posada Torres, documento de identidad que evidencia que tiene 51 años de edad (Folio 17, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703).
- Copia de la Resolución No. 2014-404825 del 28 de febrero de 2014, proferida por la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decisión que incluyó al señor Héctor Hernando Montoya Gaviria en el Registro Único de Víctimas y reconoció el hecho victimizante del desplazamiento forzado, el cual se constituyó por su traslado del municipio de Palmira, Valle del Cauca, a la zona urbana del Municipio de Manizales, Caldas, por presuntas intimidaciones y coacciones perpetradas por grupos ilegales. En ese acto administrativo se reseñó que el señor Montoya Gaviria, soldado profesional pensionado, migró a otra ciudad después de que los grupos delincuenciales habían asesinado a la familia de un compañero soldado y enviado panfletos en donde se amenazaba que su familia iba correr con la misma suerte. Al respecto, la administración constató el desplazamiento del peticionario, toda vez que en la fecha del traslado se registraron combates y muertes de dos guerrilleros de las FARC -Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-. (Folios 16-18 cuaderno 2 del expediente T-6.210.322)

- Copia de la Resolución No. 2014-513010 del 10 de junio de 2014, proferida por el Director Técnico de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decisión que incluyó al señor Oswaldo Beusaquillo Samboni en el Registro Único de Víctimas y reconoció el hecho victimizante del desplazamiento forzado, producto de su traslado del municipio de Palmira, Valle del Cauca, a la zona urbana del Municipio de Cali. Se reseñó que el peticionario vivió por once meses en el lugar del desarraigo, el cual se produjo por presuntas intimidaciones y coacciones perpetradas por grupos ilegales. En ese acto administrativo se reseñó que el señor Beisaquillo Samboni, soldado profesional pensionado, migró a otra ciudad después de que los grupos delincuenciales habían asesinado a la familia de un compañero soldado. Al respecto, la administración constató la masacre de la familia del exmiembro de la fuerza pública en las noticias reseñadas por el periódico EL PAIS, hecho que disparó el desplazamiento de las familias de los pensionados del Ejército. Inclusive, se precisó que de las 160 familias sólo quedan en la urbanización 11 de éstas. (Folios 18-19 cuaderno 2 del expediente T-6.210.323)

- Copia de la Resolución No. 2013-143841 del 17 de abril de 2013, proferida por la Directora Técnica de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, decisión que incluyó al señor Oswaldo Beusaquillo Samboni en el Registro Único de Víctimas y reconoció el hecho victimizante de minas antipersonas, lesión ocurrida en la vereda las Brisas en el Municipio de Florencia Caquetá. En ese acto administrativo se reseñó que el señor Beusaquillo Samboni era miembro de la fuerza pública, por lo que su reparación correría por cuenta del régimen especial a la que pertenece, sin perjuicio del beneficio de las medidas de satisfacción y garantías de no repetición señaladas en la Ley 1448 de 2011 (Folios 21-23 cuaderno 2 del expediente T-6.210.323)

- Copia del acta de reunión del 6 de septiembre de 2016, sesión que se adelantó entre CAPROVIMPO y los representantes de los beneficiarios del Proyecto Bicentenario del Municipio de Palmira para atender los requerimientos planteados en la situación de vivienda por parte de la población. En dicho documento se dejó registro de los siguientes acuerdos: i) el compromiso de la administración para buscar solución a la problemática de vivienda que padecen los beneficiarios del proyecto Bicentenario, pacto que se sometió a un límite de 6 meses para su observancia; ii) la gestión de CAPROVIMPO para que se otorgara a las personas afectadas un subsidio de arriendo durante 6 meses; iii) las autoridades debían entregar un informe donde se explicaría el avance de las gestiones efectuadas por CAPROVIMPO; y iv) la creación de un

equipo designado por los asistentes para que acompañara el cumplimiento de los acuerdos. (Folio 19 cuaderno 2 del expediente T-6.210.322; Folio 17, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323 y Folio 17, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703).

- Copia de las escrituras públicas que contiene los contratos de compraventa suscritos entre los ciudadanos Héctor Hernando Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo Samboni y Egidio Antonio Posada Torres con la Caja de Compensación Familiar del Valle del Cauca Comfamiliar e Integrar Constructores S.A. del 6 de diciembre de 2010 (Folios 24-30, cuaderno 2 del expediente T-6.210.322), el 31 de mayo de 2011 (Folios 25-30, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323) y el 6 de diciembre de 2010 respectivamente (Folios 19-25, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703). En esos negocios jurídicos, los peticionarios compraron las casas de la Urbanización Bicentenario, las cuales tenían la categoría de viviendas de interés social -VIS-. Además, se consignó una limitación en el derecho de dominio, restricción que correspondió con la imposibilidad de enajenación del inmueble dentro de los 2 años posteriores al perfeccionamiento de la escritura. A su vez, se precisó que las viviendas se encuentran sujetas a un patrimonio de familia inembargable.

- Copia simple del folio de matrícula inmobiliaria No. 378-95092 del círculo registral de Palmira, Valle del Cauca, certificado que evidencia que el señor Héctor Hernando Montoya Gaviria es el titular del derecho de dominio del predio ubicado en la calle 57-A # 42-43 Casa 9N urbanización Bicentenario, propiedad que tiene limitada la disposición, puesto que tiene restricción para la venta por dos años contados a partir de 2011. (Folios 21-22, cuaderno 2 del expediente T-6.210.322)

- Copia simple del folio de matrícula inmobiliaria No. 378-95006 del círculo registral de Palmira, Valle del Cauca, certificado que evidencia que el señor Oswaldo Beusaquillo Samboni es el titular del derecho de dominio del predio ubicado en la calle 58-A # 42-76 Casa 13J urbanización Bicentenario, propiedad que tiene limitada la disposición, puesto que cuenta con restricción para la venta por dos años contados a partir de 2011. (Folios 41-44, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323)

- Copia simple de la legalización de los predios que conforman la Urbanización Bicentenario, proferida por parte del secretario jurídico de la Alcaldía Municipal de Palmira Valle del Cauca. (Folios 35-39, cuaderno 2 del expediente T-6.210.322; Folios 36-40, cuaderno 2 del

expediente T-6.210.322 y Folios 30-36, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703).

- Copia simple del concepto emitido por el Comandante del Batallón de Contraguerrilla No 12 “*Diosa del Chaira*” sobre la lesión que sufrió el soldado profesional Oswaldo Beusaquillo Samboni en ejercicio del servicio en la vereda las brisas en el Municipio de Florencia, Caquetá. La afectación ocurrió en el despliegue de un operativo de seguridad y se causó por la activación de una mina antipersona (Folio 16, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323)

- Copia del escrito presentado en la Corte Constitucional por parte del señor Héctor Hernando Montoya Gaviria el 2 de noviembre de 2017, documento donde esboza su condición familiar y económica. En relación con lo primero, adujo que vivía con su señora madre y hermano, quien padece de esquizofrenia de acuerdo con la historia clínica aportada. Frente a lo segundo, indicó que sufraga sus gastos y los de su familia – incluido salud de su hermano- con la pensión que le otorgó el Ejército Nacional, prestación que asciende a \$ 730.000.00, suma insuficiente para mantener a su familia que exige \$ 1.000.000.00. Aunado a lo anterior, manifestó que su condición de discapacidad ha impedido que encuentre un trabajo digno, pues nadie contrata a alguien sin una pierna. (Folios 21-26, cuaderno 1 del expediente T-6.210.323)

- Copia del escrito del señor Egidio Antonio Posada presentado el 4 de noviembre de 2017 a la Corte Constitucional, documento en donde explica que debe mantener a su esposa enferma del corazón y dos hijos con el ingreso limitado que recibe como jornalero en el campo y con la pensión que dejó su hijo militar asesinado en combate. Esa prestación asciende a \$ 760.000.00, de acuerdo con los comprobantes de pago (Folios 19-20, cuaderno 1 expediente T-6.300.703)

➤ La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – CAPROVIMPO- aportó un disco compacto en cada expediente con los siguientes documentos (Folio 71, cuaderno 2 del expediente T-6.210.322; Folio 72, cuaderno 2 del expediente T-6.210.323 y Folio 66, cuaderno 2 del expediente T-6.300.703):

- Copia de diferentes comunicaciones remitidas entre el 14 de junio de 2011 y el 11 de febrero de 2016 por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía a diversas autoridades civiles y militares del Municipio de Palmira y del Departamento del valle del Cauca, por ejemplo a los comandantes de policía de esas entidades territoriales, del Batallón de Ingenieros No 3 Coronel Agustín Codazzi, de la Brigada

Tercera y del Distrito Especial de Palmira, así como al Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional y el Ministro de Defensa Nacional. Dichas comunicaciones informaban sobre la situación de inseguridad de la Urbanización Bicentenario, verbigracia cobro semanal de dinero para evitar que los grupos delincuenciales dañaran o hurtaran los bienes de los habitantes de la zona y el asesinato de varios integrantes de la familia de un retirado de la Fuerza Pública. Por ende, esos escritos solicitaban que se adoptaran medidas para resolver la problemática de zozobra del área.

Conjuntamente, en alguno de esos escritos se citaba a reuniones de seguridad a autoridades de policía o se colocaba en conocimiento de éstas que se había reducido la presencia del pie de fuerza en la zona, pese a que la Secretaria de Gobierno de Palmira advirtió que el barrio seguía siendo demasiado inseguro. Es más, pidieron que se estudiara: i) la posibilidad de que se destinaran los efectivos necesarios para garantizar el 100% de la seguridad de los habitantes del sector, la protección de las viviendas y las pertenencias de los mismos; ii) a profundidad los hechos de inseguridad, pues podrían ser producto de desplazamiento forzado intraurbano en un contexto social de disputa del control territorial de bandas criminales, como había indicado el periódico “El País”. Inclusive, CAPROVIMPO señaló que existe un riesgo extraordinario de seguridad en el barrio Bicentenario, información que se envió a la Unidad Nacional de Protección.

También remitieron a las mencionadas autoridades el listado ubicación de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad en el Proyecto Bicentenario de la ciudad de Palmira con el fin de que se facilitaran la adopción de las medidas de seguridad pertinentes para proteger a esa población. En dicho registro se encuentran los actores del presente trámite de tutela.

Finalmente, en febrero de 2016, CAPROVIMPO solicitó consejo de seguridad con diversas autoridades civiles y militares del Municipio de Palmira y del Departamento del Valle del Cauca, debido a que persistieron las amenazas contra los habitantes del proyecto Bicentenario en el Municipio de Palmira.

- Informe de CAPROVIMPO al Ministro de Defensa sobre la situación en que se encuentran los beneficiarios de la Urbanización Bicentenario de Palmira, Valle del Cauca, documento con fecha del 26 de noviembre de 2013. En ese oficio se reseñó cronológicamente los sucesos del caso, es decir, desde la construcción de las viviendas, la entrega de las mismas hasta las condiciones de inseguridad. Al respecto, se referenciaron las reuniones que se produjeron como consecuencia de

las manifestaciones de los beneficiarios del programa. Por ejemplo, en sesión del 15 de noviembre de 2013, se concertaron los siguientes acuerdos: i) la celeridad de la investigación del asesinato de la familia de un exmiembro del ejército; ii) iniciar la investigación de las amenazas que sufre la población que habita en Bicentenario; iii) verificar si esa situación constituye como desplazamiento por causa de la inseguridad; iv) la presencia policial permanente, al instalar en una de las casas de la Urbanización un puesto de mando; v) el apoyo del Ejército con patrullajes motorizados de unidades del Batallón Codazzi de Palmira; y vi) el seguimiento a los compromisos.

A su vez, se presentaron las siguientes conclusiones: i) de las 146 viviendas entregadas entre los años 2010 y 2012, 1 se vendió por su dueño, 13 están arrendadas, 33 fueron abandonadas, 10 habitadas hasta antes del asesinato, 20 a cargo de un tercero y 16 invadidas; ii) la seguridad del barrio ha mejorado, empero continua siendo uno de los focos importantes de peligro y violencia de la ciudad de Palmira, debido a la presencia de bandas criminales conocidas como: 20 de julio, Los caleños, Los 300, Simón Bolívar, Las Lajas y Hugo Varela; iii) las amenazas e intimidaciones están siendo objeto de investigación; iv) las últimas 10 familias de militares retirados, beneficiarios por el Fondo de Solidaridad, que habitaban en la zona expresaron ante las autoridades su decisión de no volver a sus casas por el riesgo que corren sus vidas al continuar en ese lugar; y v) la inseguridad del barrio Bicentenario es un problema serio que no se va resolver en un corto plazo, por lo que se requiere un compromiso de las autoridades para que se pueda suministrar una decisión de fondo.

Con base en lo anterior, solicitó poner en conocimiento del señor Comandante del Ejército y el Director de la Policía Nacional los hechos del proyecto Bicentenario con el fin de que garantice la seguridad del barrio. Además, propuso que se revisaran las alternativas de que los inmuebles sean intercambiados con los programas de viviendas gratuitas del Gobierno Nacional o se permita buscar mecanismos de canje para reubicar al personal discapacitado y a los familiares de los hombres caídos en combate.

- Copia del proyecto de estrategia y del estudio arquitectónico de la Urbanización Bicentenario, ubicado en Palmira-Valle del Cauca, el cual se desarrolló en el marco del contrato No. 099 de 2009, cuyo objeto es la prestación del servicio de planeación, programación, estructuración, organización y verificación del programa para la adjudicación de vivienda a cargo de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía en virtud de la Ley 1305 de 2009. El documento cuenta con un estudio

sobre el entorno urbano, el estrato, la legalización del barrio, las vías de acceso, los centros urbanos, el transporte, los servicios públicos, la valorización, las zonas verdes, los parques y la seguridad. Sobre esta última, el texto referenció que el plan de desarrollo del Municipio de Palmira 2008-2011 había fijado como objetivo fortalecer la capacidad institucional y comunitaria para generar mejores condiciones de seguridad. Se precisó que se han realizado convenios con la Policía Nacional con el fin de incrementar el p e de fuerza en el municipio. A su vez, se ha dotado a los organismos de seguridad y se pretende la construcción de nuevos CAI en diferentes barrios, medidas que se acompañaron con planes y programas que fortalecen la cultura ciudadana y fomentan la convivencia pacífica mediante la integración de los habitantes de cada sector o barrio. Inclusive, señaló que en la zona donde se encuentra Ubicado el proyecto de Urbanización Bicentenario tiene servicio de CAI de la Policía que proporciona la seguridad en el sector. También el concepto contiene estudios de estructura, de suelos y materiales usados en la construcción.

- Copia de comunicaciones enviadas entre el 15 de julio de 2015 y el 20 de enero de 2016 por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas con el fin de que se inscriba a los habitantes del barrio Bicentenario en registro de víctimas por el hecho de desplazamiento forzado. Así mismo, solicitaron que la Unidad salvaguardara el derecho a la vivienda digna, el cual fue perturbado por la violencia de bandas criminales, entre ellas BACRIM.
- Copia de respuesta de CAPROVIMPO a varias peticiones formuladas por parte de los habitantes del barrio Bicentenario, oficios proferidos el 19 de enero de 2016 en donde se explica las actividades adelantadas por la CAPROVIMPO para resolver el problema de inseguridad de la zona. Entre ellos, se pueden resaltar: i) la reunión realizada el 21 de febrero de 2014, sesión en la cual se informó que no podría reasignar a los beneficiarios del fondo en otro proyecto; ii) las gestiones para que los habitantes del proyecto Bicentenario fueran beneficiarios de créditos blandos del Fondo Nacional del Ahorro, o para que las personas que tuvieran créditos con esa entidad financiera lograran una negociación con las casas abandonadas; y iii) la reunión efectuada el 8 de octubre de 2014 con el Dr Antonio Ochoa de la Unidad de Víctimas de la Presidencia para que asesorara y orientara a los beneficiarios que fueron desplazados de sus viviendas.
- Informe de CAPROVIMPO al Ministro de Defensa sobre la situación en que se encuentran los beneficiarios de la Urbanización

Bicentenario de Palmira Valle del Cauca, documento del 11 de abril de 2016. En ese oficio se reseñó cronológicamente los sucesos del caso desde la construcción de las viviendas, la entrega de las mismas hasta las condiciones de inseguridad. También, se actualizó la información con los siguientes datos: i) de las 146 viviendas entregadas entre los años 2010 y 2012, 1 se vendió por su dueño, 1 se demolió por su propietario, 15 están arrendadas sin contrato de arrendamiento, 94 fueron invadidas y 35 fueron desmanteladas; y ii) CAPROVIMPO ha buscado diversas modalidades para que las personas desplazadas del proyecto Bicentenario obtengan una solución habitacional.

Con base en lo anterior, solicitó poner en conocimiento del señor Comandante del Ejército y el Director de la Policía Nacional los hechos de peligro que acontecieron en el barrio Bicentenario. Así mismo indicó que la seguridad del barrio ha mejorado, empero continua siendo uno de los focos importantes de peligro y violencia de la ciudad de Palmira, debido a la presencia de bandas criminales conocidas como: 20 de julio, Los caleños, Los 300, Simón Bolívar, Las Lajas y Hugo Varela. También se esbozó que las amenazas e intimidaciones están siendo objeto de investigación. Se precisó que las últimas familias de militares retirados, beneficiarios por el Fondo de Solidaridad, que habitaban en la zona expresaron ante las autoridades su decisión de no volver a sus casas por el riesgo que corren sus vidas al continuar en ese lugar. Por último, estimó que la inseguridad del barrio Bicentenario es un problema serio que no se va a resolver en un corto plazo, por lo que se requiere un compromiso con las autoridades para que se pueda suministrar una decisión de definitiva al escenario de violencia.

- Copia del comunicado del 18 de mayo de 2016, emitido por CAPROVIMPO al Alcalde Municipal de Palmira, Valle del Cauca, para que iniciara los procesos policivos de perturbación de la posesión de las 58 familias propietarias de las viviendas militares, ubicadas en el barrio Bicentenario de este Municipio. Esa postulación se fundamentó en el desplazamiento forzado que sufrieron los exmiembros de la fuerza pública que habitaba en esa zona. Para ello adjuntó un listado de los titulares de derecho de dominio de los inmuebles, registro donde se hallan los actores de este trámite de tutela.

- Copia del oficio del 21 de junio de 2016, emitido por la CAPROVIMPO al Alcalde Municipal de Palmira, Valle del Cauca. En ese escrito se pidió que se condonara la deuda de impuestos y servicios públicos de los inmuebles del barrio Bicentenario, debido a la problemática de desplazamiento forzado que sufrieron sus habitantes. Para ello adjunto un listado de los titulares de derecho de dominio de los

inmuebles, registro donde aparecían los actores de este trámite de tutela.

- Copia del oficio del 12 de septiembre de 2016, emitido por el Secretario de Gobierno de Palmira, Valle del Cauca, en el que se informa al Gerente General de la CAPROVIMPO, General Luis Felipe Paredes Cadena, que los procesos de reintegro de inmueble no se han podido adelantar, dado que los propietarios de las 147 viviendas militares de la urbanización Bicentenario niegan a notificarse de las providencias del trámite. Por ende, solicitó la ayuda para que los querellantes permitieran ser notificados del auto de apertura del proceso policivo.

- Copia del oficio del 21 de septiembre de 2016, emitido por la CAPROVIMPO al Secretario de Gobierno de Palmira, Valle del Cauca. En ese escrito se agradeció que se hubiesen iniciado los procesos policivos en el barrio Bicentenario y justificó que la negativa de las familias para continuar con ese trámite de restitución inmueble se identifica en su temor que tienen por la seguridad e integridad de sus familias, situación que impide que regresen a sus viviendas.

- Copia de respuestas de varios oficios presentados por parte de la Procuraduría Delegada para las Fuerzas Militares a CAPROVIMPO sobre la problemática de la Urbanización Bicentenario. En escritos del 11 y 20 de octubre de 2016, CAPROVIMPO referenció su accionar en esa situación y precisó algunas conclusiones. Entre estas aserciones, se pueden resaltar la imposibilidad jurídica de que se otorgara otro subsidio a los beneficiarios del proyecto Bicentenario, dado que ese auxilio sólo se puede reconocer a una familia por una vez. También adujo que CAPROVIMPO carece de las facultades necesarias para adoptar medidas de seguridad en la zona. Reseñaron que la entidad salió vencedora, en primera instancia, de las demandas de reparación directa promovidas por parte los beneficiarios del proyecto Bicentenario.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse en sede de revisión en relación con los presentes fallos de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política Colombiana, así como en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

Cuestión previa: inexistencia de temeridad de las acciones de tutela

1. En la contestación del escrito introductorio de tutela, CAPROVIMPO advirtió que los actores habían presentado otra demanda por los mismos hechos y pretensiones. Ello ocurrió en una tutela colectiva de todos los habitantes de la Urbanización Bicentenario, elaborada por la Defensoría del Pueblo en el año 2014, la cual se adelantó bajo el radicado No. 2014-0816-00.

En ese proceso del año 2014, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado declararon improcedente la acción de tutela, como quiera que los accionantes de ese entonces tenían a su disposición la acción popular para proteger su derecho colectivo a la seguridad. Así mismo, exhortaron a las entidades competentes para que estudiaran la situación de seguridad de los habitantes y luego tomaran las medidas pertinentes para que cesaran los hechos que constituyen la vulneración de derechos de las personas afectadas.

En ese contexto, la Sala Octava de Revisión debe determinar: ¿si se configuró temeridad en los procesos de la referencia, en la medida en que, en el año 2014, los actores hicieron parte de una demanda de tutela colectiva presentada por parte de todos los habitantes de la Urbanización Bicentenario en la que denunciaron la inseguridad de la zona y solicitaron la reubicación ante la imposibilidad de habitar sus viviendas derivado del contexto de violencia y peligro?

2. En su jurisprudencia, esta Corporación ha precisado que la temeridad surge de la formulación de varias acciones de tutela con una identidad de hechos y de objeto, actuación que se encuentra guiada por una intensión dolosa y de mala fe de engañar al administrador de justicia con el fin de que estudie un caso que se analizó en el pasado⁹. De igual forma se requiere que no exista justificación para la presentación de una nueva demanda de tutela¹⁰.

En Sentencia SU-168 de 2017, la Sala Plena señaló que existe temeridad cuando concurren los siguientes elementos: “(i) *identidad de partes*; (ii) *identidad de hechos*; (iii) *identidad de pretensiones*; y (iv) *la ausencia de justificación en la presentación de la nueva demanda, vinculada a un actuar doloso y de mala fe por parte del libelista*”. Sin embargo, el juez debe ser extremadamente cuidadoso para corroborar la presencia de los criterios referenciados, puesto que una aplicación formalista podría cercenar el derecho de acceso a la administración de justicia de los ciudadanos¹¹.

⁹ Sentencia T-069 de 2015

¹⁰ Sentencia SU-637 de 2016

¹¹ Sentencia T-483 de 2017

La simple formulación de múltiples acciones de tutela no da lugar a configuración de la temeridad, por lo que ese fenómeno no es una verificación mecánica de los cuatro aspectos referenciados. Por ello, pese a la presencia de éstos, el juez puede descartar la existencia de esta institución y pronunciarse de nuevo, en el evento en que un caso evidencie algunas de las hipótesis que se enuncian a continuación: i) la persistencia de la vulneración de derechos que se solicitan sean amparados¹²; ii) el asesoramiento errado de los abogados para la presentación de varias demandas¹³; iii) el surgimiento de nuevas circunstancias fácticas o/y jurídicas¹⁴; o iv) la inexistencia de decisión de fondo en el proceso anterior¹⁵.

Tampoco se configura temeridad, siempre que el demandante actúe: i) con ignorancia¹⁶; o ii) por sometimiento o estado de indefensión, al punto que se comporte de esa manera por miedo insuperable o necesidad extrema de defender su derecho¹⁷. En estas hipótesis, la tutela deberá ser declarada improcedente, empero no se impondrá al ciudadano la sanción respectiva¹⁸.

3. En el caso *sub-judice*, la Sala Octava de Revisión concluye que las demandadas que dieron origen a las sentencias objeto de revisión no constituyen temeridad en relación con el proceso de tutela No. 2014-0816-00, por cuanto que la identidad de partes es inexistente y se presentan algunas de las condiciones que permiten evaluar de nuevo la causa puesta a disposición de esta Corporación.

En el trámite adelantado en el año 2014, los actores eran todos los habitantes del barrio Bicentenario, entre los cuales se encontraban los ciudadanos Oswaldo Beusaquillo Samboni y Héctor Montoya Gaviria, pero no el señor Egidio Posada Torres. Sin embargo, en representación del núcleo familiar de este último actuó su esposa la señora Alba Hincapié. A su vez, el Ministerio de Defensa –Ejército Nacional y Policía Nacional- y la CAPROVIMPO fueron las instituciones demandadas. En los procesos que se revisan, los demandantes individualmente son los señores Beusaquillo Samboni, Montoya Gaviria y Posada Torres. Por su parte, las instituciones demandadas son las mismas de las entidades atacadas en el año 2014 más la Unidad de

¹² Sentencia SU-637 de 2016.

¹³ Sentencias SU-637 de 2016 y T-721 de 2003

¹⁴ Sentencia SU-168 de 2017, SU-637 de 2016, T-147 de 2016 y T-069 de 2015

¹⁵ Sentencias T-483 de 2017 y T-069 de 2015

¹⁶ Sentencia SU-637 de 2016 y T-266 de 2011

¹⁷ Sentencia T-069 de 2015.

¹⁸ Sentencia SU-168 de 2017.

Victimas.

En efecto, del contraste de sujetos procesales referenciado, se estima que la identidad de partes es inexistente en el extremo activo y pasivo. De un lado, en la actualidad los actores acudieron de manera individual a proteger sus derechos fundamentales, cosa que no sucedió en la demanda de tutela de 2014. De otro lado, se cuestionó la actuación de la Unidad Víctimas, institución que no se demandó en el proceso del año 2014.

Adicionalmente, esta Corte considera que la presunta vulneración de los derechos a la vivienda, a la tranquilidad en conexidad con la dignidad humana, libre locomoción, a la igualdad, a la integridad, a la dignidad humana se prolonga en la actualidad, puesto que los actores continúan lejos de sus casas y el problema de seguridad persiste en la Urbanización Bicentenario, tal como indicó CAPROVIMPO en varios de los informes presentados al Ministro de Defensa y al Procurador Delegado para Asuntos Militares. Nótese que esos documentos fueron expedidos después de los fallos dictados por parte del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y el Consejo de Estado.

A su vez, en los procesos que se revisan en esta oportunidad, CAPROVIMPO aportó pruebas que demuestran la presencia de nuevas circunstancias fácticas que permiten analizar las demandas de tutela. Los hechos evidencian que la situación de la Urbanización Bicentenario y de los beneficiarios de ese proyecto se agravó con el paso del tiempo. En informe del año 2013, CAPROVIMPO reportó que de las 146 viviendas entregadas entre los años 2010 y 2012, 1 se vendió por su dueño, 13 estaban arrendadas, 33 fueron abandonadas, 10 habitadas hasta antes del asesinato, 20 a cargo de un tercero y 16 invadidas; mientras en informe del año 2016, esa institución constató que de las 146 viviendas referidas, 1 se vendió por su dueño, 1 se demolió por su propietario, 15 están arrendadas sin contrato de arrendamiento, 94 fueron invadidas y 35 fueron desmanteladas. En tres años, todos los números aumentaron, escenario que demuestra nuevos hechos y la persistencia de vulneración de derechos como se concluyó en el párrafo anterior, de modo que es procedente iniciar un estudio.

Por último, esta Corporación concluye que no se configuró la institución de la temeridad en los fallos revisados frente al proceso adelantado en el año 2014, en la medida en que no existieron dos decisiones de fondo sobre los derechos de los actores. En el proceso con radicación No. 2014-0816-00, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y la Sección Primera del Consejo de Estado rechazaron por improcedente la demanda de tutela, es decir, no realizaron un estudio de fondo de la tutela. Esa

decisión se fundamentó en que los peticionarios de ese entonces tenían a su disposición la acción popular para garantizar su seguridad en la Urbanización Bicentenario. En efecto, esta Sala puede estudiar la demanda de los actores, puesto que nunca un juez constitucional ha analizado sus pretensiones de manera sustantiva.

En consecuencia, las demandas que dieron origen a los fallos que se revisan no constituyen temeridad frente al proceso de tutela No. 2014-0816-00, porque no existe identidad de partes, la vulneración de los derechos presuntamente vulnerados persiste en la actualidad, hay nuevas circunstancias fácticas y el proceso de 2014 jamás tuvo una decisión de fondo. Ello advierte que los ciudadanos Oswaldo Beusaquillo Samboni, Héctor Montoya Gaviria y Egidio Posada Torres no actuaron de manera dolosa o de mala fe para defraudar a la administración de justicia.

Presentación del caso, formulación de los problemas jurídicos y metodología de la decisión

4. A partir del anterior recuento fáctico, es pertinente destacar y concretar el problema constitucional objeto de la presente decisión. Los accionantes, exmilitares en condición de discapacidad o familiares de soldados muertos en combate, ponen a disposición de la Corte Constitucional un caso donde se denuncia la supuesta vulneración del derecho a la vivienda derivado de la inseguridad de la zona en que se encuentran ubicadas sus casas, situación que también tiene la virtualidad de amenazar su vida e integridad física. La Sala Octava de Revisión considera pertinente subrayar que la presente causa implica que la solicitud de protección y reducción de la violencia no asume un contenido autónomo e independiente, como erradamente señalaron los jueces de instancia. Lo que en realidad sucede es que la seguridad adquiere relevancia como fenómeno que permite gozar o no del derecho a la vivienda digna y adecuada, por lo que sólo de esta manera se puede comprender la litis.

Ante esa situación, esta Corporación debe determinar si: ¿CAPROVIMPO vulneró los derechos a la vivienda digna y adecuada, a la vida e integridad física de los ciudadanos Héctor Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo Samboni y Egidio Posada Torres, al entregar a militares en condición de discapacidad o a familiares de soldados muertos en combate casas como solución habitacional, sin evaluar el riesgo de seguridad de incluir a un grupo de excombatientes víctimas del conflicto armado en una zona de alta criminalidad donde confluyen varios actores o focos de violencia?

Una vez se solucione el anterior cuestionamiento, la Sala debe resolver si: ¿CAPROVIMPO conculcó los derechos fundamentales a la vivienda digna y adecuada, así como a la seguridad personal de los actores, quienes tuvieron que abandonar sus casas ubicadas en la Urbanización Bicentenario por el contexto de inseguridad y de violencia que sufre la zona, como quiera que negó la reubicación de los peticionarios en otro proyecto y la recepción de los inmuebles de Palmira con sustento en que es imposible en términos legales conceder un nuevo subsidio de vivienda?

Previo a esos cuestionamientos, este Juez Constitucional debe verificar si la presente demanda cumple con los requisitos de procedibilidad de tutela para solicitar la protección de los derechos a la vivienda digna y a la seguridad personal.

5. Para abordar los problemas descritos, la Sala comenzará por reiterar la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna-adecuada y su vínculo con la seguridad personal. A continuación, hará referencia al sistema de solución habitacional de viviendas de la fuerza pública. Finalmente, llevará a cabo el análisis del caso concreto en su aspecto formal y de fondo.

El derecho a la vivienda digna-adecuada y su vínculo con la seguridad personal¹⁹

6. En la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el derecho a la vivienda digna y adecuada²⁰ ha recorrido un interesante camino en su conceptualización y posibilidad de ser protegido a través de la acción de tutela. Pasó de un derecho de segunda generación a una potestad de raigambre fundamental, aspecto que lo tornó pasible de amparo de la acción constitucional reconocida en el artículo 86 de la Carta Política. A su vez, se precisaron sus contenidos y nexos con otros derechos, por ejemplo la seguridad personal.

Protección del derecho a la vivienda adecuada y su contenido

6.1. La protección del derecho a la vivienda digna y adecuada en la

¹⁹ En este acápite se reiterará a grandes rasgos la posición fijada Sentencias C-493 de 2015, T-265 de 2012, T-235 de 2011, T-585 de 2008 y C-936 de 2003

²⁰ En Sentencias C-493 de 2015 y T-235 de 2011, la Sala Plena indicó que esa diversa calificación (vivienda digna-adecuada) producto de la Constitución y del Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales es irrelevante en términos de protección del derecho, por cuanto que, en aplicación del principio *pro-personae* y de eficacia de los derechos consagrados en la Constitución, esta Corporación tienen el deber de otorgar el mayor alcance posible de protección a las prescripciones como la vivienda.

acción de tutela ha dependido del concepto de derecho fundamental que ha desarrollado esta Corporación, puesto que esta herramienta judicial se encuentra diseñada para salvaguardar ese tipo de normas subjetivas.

Inicialmente, la Corte consideró que el derecho a la vivienda era una garantía de segunda generación, al ser uno de los llamados derechos sociales económicos y culturales, pertenencia que evidenciaba su carácter prestacional y asistencial²¹. Dicha calidad implicó que el derecho a la vivienda necesitaba de regulación legal y administrativa para ser protegido en acción de tutela²².

Más adelante, se evidenció que la conceptualización descrita era inadecuada para el contexto de desigualdad que existía y existe en Colombia. Por eso, se comenzó a proteger los mal llamados derechos de segunda generación en los eventos en que su desconocimiento significaba una vulneración de un derecho fundamental, verbigracia la vida, el debido proceso o la integridad física²³. Este criterio de conexidad se aplicó al derecho a la vivienda, de modo que éste era exigible siempre que su conculcación colocara en peligro una garantía fundamental²⁴.

Sin embargo, en el trabajo diario de resolución de casos, esta Corporación advirtió que el criterio de conexidad resultaba insuficiente para salvaguardar el derecho a la vivienda en casos de inequidad y desigualdad en los que no se hallaba afectados un derecho fundamental, empero se requería la acción del Estado para que la primera garantía se hiciera realidad, por ejemplo en la omisión o retardo del desembolso de los subsidios de arrendamiento²⁵. Bajo esta óptica de la transmutación, el derecho a la vivienda digna se tornaba en fundamental, siempre que se concretaba por medio de implementación de medidas legislativas y administrativas²⁶.

En algunos casos, esa tesis se adicionó con la premisa de la procedibilidad de protección del derecho a la vivienda en aquellas situaciones en donde se evidenciaba un desconocimiento del mínimo vital del interesado o de su núcleo familiar. Se trababa que el juez no fuese indolente ante personas con debilidad manifiesta por sus

²¹ Sentencias T-246 de 2012 y T-258 de 1997

²² Sentencia SU-111 de 1997

²³ Sentencia T-406 de 1992.

²⁴ Corte Constitucional, Sentencias T-617 de 1995, T-190 de 1999, T-626 de 2000, T-626 de 2000, T-626 de 2000, T-1073 de 2001, T-756 de 2003, T-363 de 2004, T-791 de 2004, T-894 de 2005 y T-895 de 2008, entre otras.

²⁵ Sentencia T-075 de 2012.

²⁶ Sentencia SU-599 de 1999

condiciones físicas, mentales o económicas²⁷.

Por último y a partir de la Sentencia T-595 de 2008, la Corte concluyó que el derecho a la vivienda ostentaba la calidad de fundamental de manera autónoma, dado que su nexos con la dignidad humana es evidente, al punto que no se requiere un ejercicio de argumentación fuerte para demostrar su fundamentalidad y su importancia en ámbitos de la vida cotidiana, que permite una subsistencia digna.

Esa posición se fundamentó en una concepción de los derechos humanos basada en los principios de interdependencia e indivisibilidad, la cual defiende que la garantía de los derechos sólo se obtiene si se protegen todos éstos de manera integral. Inclusive, se desechó la categoría de ese tipo de normas por generaciones, en la medida en que no muestran la realidad histórica de los sistemas de protección de derechos humanos²⁸, por ejemplo la Organización Internacional del Trabajo fue la primera institución supraestatal protectora de derechos, que surgió para salvaguardar un mal llamado derecho de segunda generación, es decir, el trabajo²⁹.

Además, este Tribunal desechó la distinción de derechos fundamentales con otro tipo de derechos a partir de las facetas negativas y positivas que tienen esas normas. En Sentencias T-016 de 2007 y T-760 de 2008, la Corte comprendió que todo derecho tenía dimensiones de abstención y de prestación, por lo que era un error de categoría atribuir la calidad de prestacional a esa clase de normas subjetivas. En efecto, *“los derechos fundamentales poseen una estructura compleja o una multiplicidad de facetas, por lo que su satisfacción acarrea el cumplimiento de un haz de obligaciones tanto positivas como negativas para el Estado”*³⁰. Esas dimensiones se articulan en obligaciones estatales de diversos niveles, como son de respeto, de protección y de garantía de los derechos humanos³¹.

²⁷ Sentencias Sentencia T-079 de 2008, T-1075 de 2007, T- 363 de 2004, T-756 de 2003, y C-217 de 1999.

²⁸ UPRIMNY YÉPES, Rodrigo, UPRIMNY YÉPES, Inés Margarita y PARRA VERA Oscar, concepto, historia y fundamentos de los derechos humanos, en Módulo de Formación Autodirigida en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, Consejo Superior de la Judicatura, Sala Administrativa, Escuela Judicial “Rodrigo Lara Bonilla”, pp. 51-53

²⁹ CABRAL BREA, Mayra, el cumplimiento de la misión del derecho internacional de los derechos humanos para la protección de los derechos sociales, en la Eficacia de los Derechos Sociales, ed. Isabel Garrido Gómez, Dykinson S.L, Madrid 2013, p. 36

³⁰ Sentencia T-235 de 2011

³¹ LANGFORD, Malcom, Teoría y Jurisprudencia de los derechos sociales, Tendencias emergentes en el derecho internacional y comparado, Ed. Siglo del Hombre y Universidad de los Andes Bogotá, 2013, capítulo 1; y ABRAMOVICH, Víctor y COURTIS Christian, El umbral de la ciudadanía, el significado de los derechos sociales en el Estado Social Constitucional, Estudios del Puerto, Buenos Aires 2006, p. 46

En ese contexto, en Sentencia T-227 de 2003, la Corte precisó que un derecho es fundamental cuando observa las siguientes premisas: i) se vincula funcionalmente a la dignidad humana; ii) se traduce o concreta en un derecho subjetivo; y iii) existe un consenso dogmático, jurisprudencial o de derecho internacional, legal y reglamentario sobre su fundamentalidad.

Ello supone una distinción entre la naturaleza fundamental de un derecho y su procedibilidad en acción de tutela. Esa diferencia muestra que la presencia de la primera calidad es independiente de que sea objeto de protección en ese mecanismo de amparo de derechos en un caso determinado. En otras palabras, declarar improcedente una demanda no elimina el carácter de fundamental de un derecho.

Tampoco es suficiente alegar que un derecho tiene una faceta prestacional para eliminar su naturaleza de fundamental ni la procedibilidad de su amparo³², pues todo derecho tiene esa clase dimensiones, ámbito de protección que posee obligaciones exigibles judicialmente al igual que la esfera negativa.

En el caso de los derechos sociales, el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –en adelante PIDESC- obliga al Estado a³³: i) no discriminar; ii) adoptar medidas inmediatas; c) garantizar niveles de goce esenciales de los derechos; y d) desarrollar progresivamente y no retroceder en el estado de protección de los mismos. Tal clasificación se articula con las facetas positivas y negativas de cada derecho y a los niveles de respeto, abstención y cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derecho internacional de los derechos humanos. Todas esas dimensiones deónticas recaen sobre el derecho a la vivienda.

Con base en esa precisión conceptual, en Sentencia T-235 de 2011³⁴, la Corte Constitucional explicó que la acción de tutela es el medio idóneo de protección del derecho a la vivienda en los siguientes escenarios:

i) Ante la vulneración de la faceta negativa del derecho a la vivienda, que incluye el incumplimiento de las obligaciones de respeto y de protección, o sea, la inobservancia al deber *“de no perturbar el goce del derecho injustificadamente, y de proteger a las personas contra injerencias indebidas de terceros en el goce del derecho a la vivienda, es*

³² Sentencias T-239 de 2016 y T-088 de 2011.

³³ Sentencia C-359 de 2013

³⁴ Posición reiterada en Sentencia C-493 de 2015.

exigible ante el juez de tutela de forma inmediata”³⁵. Un ejemplo de esa obligación es evitar que actores privados adelanten desalojos forzosos o que los propietarios de viviendas discriminen a ciertos grupos.

ii) En el desconocimiento de las dimensiones prestacionales, el juez de tutela puede intervenir para remedial el desconocimiento de las obligaciones de garantía y de cumplimiento. Ello sucede cuando: 1) se pide la salvaguarda de facetas que han sido objeto de regulación legal o de reglamentación en el marco de programas que promueven la adquisición de vivienda propia para las personas de escasos recursos económicos, o se definen políticas de otorgamiento de subsidios³⁶; 2) se exige un aspecto que no comprende un alto esfuerzo económico, por ejemplo entrega de información; 3) se requiere garantizar contenidos mínimos de materialización del derecho de la vivienda a todos los titulares en un caso particular (habitabilidad, asequibilidad, disponibilidad y adecuación cultural)³⁷; 4) se necesita garantizar la progresividad de éste con el fin de dar “*pasos hacia adelante*”, deber que se hace realidad con la adecuación normativa, y la formulación de un plan escrito así como público que busque responder por el goce del derecho de manera sostenida, sin discriminar y con espacios de participación, programa que se requiere que se esté implementando³⁸; o 5) se exige suplir espacios de indeterminación o lagunas que persiste en la reglamentación, por ejemplo en el evento en que éstas afectan a sujetos de especial protección constitucional³⁹.

6.2. En relación con el contenido de la vivienda digna y adecuada, esta Corporación ha reconocido su fuente en el artículo 51 de la Constitución y en el artículo 11 del PIDESC, norma que hace parte del bloque de constitucionalidad por remisión del artículo 93 Superior⁴⁰. A su vez, ha acudido a la Observación General No 4 para concretar el contenido del derecho a la vivienda, pronunciamiento emitido por el órgano autorizado para interpretar el mencionado tratado, Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales – en adelante CoDESC-, por lo que esa hermenéutica es relevante e insoslayable para delimitar esa norma⁴¹.

El artículo 51 de la Constitución califica la vivienda como digna, mientras el artículo 11 del PIDESC la identifica como adecuada. En Sentencias C-493 de 2015 y T-235 de 211, esta Corporación indicó que

³⁵ Sentencia T-235 de 2015. En el mismo sentido ver Sentencia T-732 de 2016

³⁶ Sentencia C-493 de 2015, T-48 de 2014, T-314 de 2012 y T-235 de 2011.

³⁷ Sentencias T-732 de 2016 y T-176 de 2013

³⁸ Sentencias T-732 de 2016, T-388 de 2013, T-176 de 2013 y T-235 de 2011.

³⁹ Sentencia C-493 de 2015 y T-235 de 2011

⁴⁰ Sentencias T-497 de 2017, C-493 de 2015, T-045 de 2014 y C-936 de 2003.

⁴¹ Sentencia C-321 de 2016

esa distinción es irrelevante en términos de protección del derecho, dado que los operadores jurídicos se encuentran obligados a otorgar el mayor amparo posible a dicho mandato, de acuerdo con la aplicación del principio *pro-personae* y la eficacia de los derechos reconocidos en la Carta Política.

El artículo 51 Superior atribuye el derecho que tienen los colombianos de gozar del derecho a una vivienda y la obligación al Estado de hacer efectivo ese derecho. El constituyente enunció algunos de los medios por los que puede hacerse realidad esa prescripción, por ejemplo planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo o formas asociativas de ejecución de programas de vivienda. Sin embargo, no precisó los contenidos de una vivienda digna.

Por su parte, en la Observación General No 4, el CoDESC manifestó que el artículo 11 del PIDESC reconoce dos elementos normativos relevantes, a saber el derecho a una vivienda adecuada y la obligación del Estado de garantizarlo con enfoque diferencial.

En el primer aspecto, debe precisarse que el derecho a la vivienda adecuada no implica la potestad de exigir al Estado que construya casas para toda la población. Tal idea podría afectar la legitimidad y eficacia de esa prescripción en la sociedad, pues una persona sin una morada concluiría erradamente que tiene el derecho de requerir al gobierno para que le otorgue una casa. Por ende, es necesario reenfocar la discusión con el fin de que la comunidad no se equivoque en su pretensión, y deje de sentir que la administración incumple un derecho o no piense que éste es una mera declaración. En realidad, la vivienda adecuada incluye las políticas que debe adoptar un Estado *“para prevenir la falta de un techo, prohibir los desalojos forzosos, luchar contra la discriminación, centrarse en los grupos más vulnerables y marginados, asegurar la seguridad de tenencia para todos y garantizar que la vivienda de todas las personas sea adecuada”*⁴².

Las medidas descritas engendran acciones gubernamentales a nivel de las ramas legislativas y administrativas con el fin de que se facilite a los ciudadanos la adquisición o mejora de viviendas, empero el Estado no es un proveedor de viviendas. Ello no impide que en ocasiones, las autoridades presenten ayuda directa a las personas para que accedan a una solución habitacional, verbigracia afectados con desastres naturales o víctimas de conflictos armados.

⁴² Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el derecho a la vivienda adecuada, folleto informativo No 21 rev 1, p.

El derecho a la vivienda digna y adecuada se relaciona con otros derechos, tal como han advertido los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos. La afectación de esa prescripción trae consigo la conculcación de otras normas, por ejemplo la salud, la seguridad o la educación. Además, la vivienda adecuada comprende otros derechos, como son la seguridad de la tenencia, la restitución de la vivienda (tierra y patrimonio), el acceso no discriminatorio en igualdad de condiciones y la participación en la vivienda.

En el segundo elemento normativo, el PIDESC señaló que en el desarrollo del acceso al derecho mencionado debe darse prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, prescripción que implica una atención especial o enfoque diferencial que guía la conducta del Estado⁴³. Por ende, el pacto desarrolla el derecho a la igualdad basado en el principio de no subordinación⁴⁴, el cual censura que las políticas y la legislación se concentre en atender los grupos aventajados en una sociedad en detrimento de los demás. Las medidas que promueven el acceso a la vivienda deben dirigirse a los grupo sojuzgados de una comunidad y a eliminar la estructura segregacional de la sociedad.

El PIDESC es consciente que algunos grupos enfrentan dificultades mayores para acceder a una vivienda digna y adecuada, barreras que responden a sus características personales, su pertenencia a un grupo marginado o a la estructura social que excluye a un colectivo. Por eso, los Estados deben prestar mayor atención en la satisfacción del derecho a la vivienda de los grupos en condición de vulnerabilidad y suprimir los obstáculos que impiden el goce máximo de esa norma. Las políticas gubernamentales deben ajustarse a las necesidades de esos colectivos y no simplemente a formular medidas para las mayorías⁴⁵.

En esa labor, las políticas sociales con ciertas especificaciones positivas para un grupo o destinadas a cierto colectivo funcionan como criterio igualador en una realidad inequitativa que golpea con mayor fuerza a un sector de la sociedad. El Pacto exige a los Estados políticas diferenciales para mujeres, los niños, los habitantes de tugurios, los enfermos

⁴³ Sentencia T-420 de 2016. Al respecto, la Corte efectuó la aplicación del enfoque diferencial en personas en condición de discapacidad para el acceso a la vivienda.

⁴⁴ SABA, Roberto. Más allá de la igualdad formal ante la ley: ¿Qué le debe el Estado a los grupos desaventajados?, colección Derecho y Política, Siglo XXI Editores. Buenos Aires, 2016, ver capítulos 1 y 2.

⁴⁵ Comité de Derechos Sociales Económicos y Culturales, Observación General No. 4, literal e del numeral 8.

terminales, las víctimas de desastres naturales, las personas sin hogar, los individuos en condición de discapacidad, las personas desplazadas o migrantes y los pueblos tribales⁴⁶.

A su vez, en ese mismo documento, el órgano del sistema universal de protección de derechos humanos precisó varias directrices indispensables para considerar que una vivienda es adecuada. Entre ellos se resalta el vínculo entre ese derecho y la dignidad humana⁴⁷, por lo que es básico para que el ser humano ejercite su derecho a “*vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte*”⁴⁸. No basta tener un techo encima para que se considere satisfecho ese derecho. En realidad se requiere una morada en donde una persona pueda “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”⁴⁹.

En concreto, el párrafo 8° de la Observación General No. 4 definió los parámetros de adecuación de la vivienda, los cuales han sido recogidos por la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Los estándares son: a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, y g) adecuación cultural. Tales criterios se articulan en las materias de condiciones y seguridad de la vivienda⁵⁰.

Debido a las circunstancias fácticas de los casos sometidos a revisión, la Sala sólo precisará los siguientes elementos de la vivienda adecuada:

“(i) Habitabilidad, de conformidad con la cual ‘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’. A partir de esta descripción esta Corporación ha identificado entonces dos elementos que configuran la

⁴⁶ *Ibíd.* En el mismo sentido *Op.cit.*, Organización de las Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el derecho a la vivienda adecuada, folleto informativo No 21 Rev 1, pp. 17-20

⁴⁷ Sentencia T-045 de 2014.

⁴⁸ *Ibíd.*, Observación General No. 4, numeral 6.

⁴⁹ Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5. NACIONES UNIDAS, CDESC, Observación General, No. 4, numeral 6.

⁵⁰ Sentencia C-493 de 2015

*habitabilidad: (i) la prevención de riesgos estructurales y (ii) la garantía de la seguridad física de los ocupantes*⁵¹.

*(ii) Asequibilidad, de acuerdo con la cual ‘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 víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas’*⁵².

En ese contexto, esta Corte ha considerado que la lesión del derecho de la vivienda adecuada y digna acarrea la afectación de otras garantías fundamentales, verbigracia la vida, la integridad física, la seguridad personal, la igualdad o el debido proceso⁵³. Inclusive, ha precisado que uno de los contenidos del derecho a la vivienda, en su dimensión de habitabilidad, es la seguridad personal⁵⁴. Ello ha sucedido en dos eventos, a saber: i) casos en que las fallas estructurales de una vivienda o inestabilidad del terreno pueden afectar a las personas que habitan en los inmuebles⁵⁵; o (ii) situaciones en donde las redes de conducción de energía eléctrica son un riesgo para los ciudadanos⁵⁶.

Dicho nexo de derechos se ha fundamentado en que las hipótesis descritas evidencian que los ciudadanos se encuentran expuestos a un riesgo extraordinario que no están obligados a soportar, peligros en los cuales las autoridades deben adoptar medidas específicas de protección, empero no hicieron nada al respecto. El balance del precedente constitucional esboza que la Corte ha defendido una consolidada posición jurisprudencial sobre la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda, en el evento en que las condiciones de habitabilidad de un inmueble perturban la vida e integridad personal de sus moradores, amenazas que tienen salvaguarda y contenido en el derecho fundamental a la libertad personal⁵⁷.

En esas líneas jurisprudenciales, las distintas Salas de Revisión han

⁵¹ Sentencias T-045 de 2014, T-199 de 2010 y T-473 de 2008.

⁵² Sentencia T-530 de 2011.

⁵³ Sentencia T-740 de 2012.

⁵⁴ Sentencias T-149 de 2017, T-223 de 2015.

⁵⁵ Sentencias T-149 de 2017, T-269 de 2015, T-648 de 2014, T-199 de 2010, T-065 de 2011 y T-719 de 2003.

⁵⁶ Sentencias T-824 de 2007, T-715 de 2007 y T-634 de 2005

⁵⁷ Sentencia T-149 de 2017, T-223 de 2015 y T-199 de 2010

calificado el riesgo, el cual debe ser extraordinario para que el juez constitucional intervenga. Acto seguido ha emitido remedios judiciales para proteger el derecho a la vivienda digna y la seguridad personal, por ejemplo la reubicación temporal o definitiva de los ocupantes de los inmuebles⁵⁸.

Por ejemplo, en Sentencia T-223 de 2015, esta Corte protegió los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la seguridad personal de algunos individuos que habitaban en el barrio San Martín de Porres en la ciudad de Bogotá, puesto que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá E.S.P. y el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias – FOPAE- omitió realizar las obras de mitigación ante el riesgo de que se presentara un deslizamiento en el sitio en donde se encontraban los hogares de los peticionarios. Por ende, dispuso que las entidades demandadas realizaran las obras necesarias para mitigar el riesgo de estabilidad de las laderas que se habían deslizado por desbordamiento del canal. A su vez, requirió para que se revisaran y limpiaran el sistema de drenaje y de aguas lluvias de la zona. Finalmente, ordenó que las entidades evaluaran el riesgo de los actores con el fin de que lo mitigara o implementara un programa de reubicación en caso de ser necesario.

De manera reciente, en Sentencia T-149 de 2017, la Sala Primera de Revisión consideró que se había vulnerado el derecho a la vivienda digna en dimensión de habitabilidad por afectar la seguridad personal de varios habitantes de Turbaco, Departamento de Bolívar, en la medida en que el suelo donde se construyeron las residencias de los actores de ese entonces no era apto para soportar las viviendas, al punto que podía presentar riesgo para los residentes. Ante esa situación, se ordenó la reubicación de las familias afectadas con el riesgo.

Nexo de derecho de la vivienda adecuada y seguridad personal en contextos de violencia

6.3. A partir de la Sentencia T-719 de 2003, la Corte Constitucional identificó como fundamental el derecho a la seguridad personal derivado de una interpretación del bloque de constitucionalidad⁵⁹, de varios mandatos constitucionales⁶⁰, y de la jurisprudencia del Consejo de

⁵⁸ Sentencias T-348 de 2011, T-473 de 2008 y T-325 de 2002. En estos casos se adoptó la medida de reubicación en contexto de daños o fallas estructurales de las viviendas. Por su parte, en Sentencia T-045 de 2014, T-199 de 2010 y T-036 de 2010, se adoptó esa misma decisión en los eventos en que el riesgo para la persona provenía de un hecho de la naturaleza.

⁵⁹ Por ejemplo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

⁶⁰ Artículo 2º, que establecen la obligación de proteger a las personas resguardando su existencia, su integridad. Los artículos 11 y 12 superiores, disposiciones que consagran la vida y las condiciones

Estado y de la Corte Constitucional. Se trata de un elemento jurídico que tiene tres dimensiones diferentes, a saber valor constitucional, derecho colectivo⁶¹ y derecho fundamental. Este último ámbito busca proteger a los ciudadanos de los riesgos extraordinarios a los que se encuentran sometidos, por lo que

“es aquel que faculta a las personas para recibir protección adecuada por parte de las autoridades, cuandoquiera que estén expuestas a riesgos excepcionales que no tienen el deber jurídico de tolerar, por rebasar éstos los niveles soportables de peligro implícitos en la vida en sociedad; en esa medida, el derecho a la seguridad constituye una manifestación del principio de igualdad ante las cargas públicas, materializa las finalidades más básicas asignadas a las autoridades por el Constituyente, garantiza la protección de los derechos fundamentales de los más vulnerables, discriminados y perseguidos, y manifiesta la primacía del principio de equidad.”⁶²

mínimas para desarrollar un proyecto de vida, así como la proscripción de la tortura, la desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o dragantes. La identificación en la Constitución de los riesgos sometidos las personas, como son la esclavitud, servidumbre o trata (Art. 17 C.P), ser molestadas por sus convicciones o creencias (Art. 18 C.P), ser molestadas directamente en su persona o familia (Art. 28 C.P), ser objeto de persecución y deba buscarse asilo (Art. 34, CP): Lo propio sucede con los peligros que padecen los niños (Art. 44) y las personas que desempeñan actividades periodísticas en Colombia (Art. 7 CP)

⁶¹ Sobre particular, en la Sentencia T-719 de 2003, la Corte indicó que: *“la seguridad aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica (art. 88, C.P.). El mismo Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa: así, ordenó que las ocupaciones, artes y oficios que impliquen un riesgo social no podrán ser ejercidas sin la debida preparación académica (art. 26, C.P.), impuso la sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78, C.P.), obligó al Estado a prevenir y controlar los factores de deterioro medioambiental, imponiendo las sanciones a las que haya lugar y exigiendo la reparación de los daños causados (art. 80, C.P.), prohibió terminantemente la “fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos” (art. 81, C.P.) y restringió la posibilidad de los particulares de introducir, fabricar y portar armas, excluyendo la posibilidad de porte legítimo durante reuniones políticas, elecciones o sesiones de corporaciones públicas o asambleas (art. 223). En todos estos casos, el Constituyente previó la posibilidad de que ciertas personas o circunstancias pudieran generar riesgos para la sociedad como un todo, afectando potencialmente a un número indeterminado de personas, cuya seguridad se debía entonces garantizar excluyendo de entrada dichos riesgos. Para estos efectos, como se ha explicado en otras oportunidades, se diseñaron mecanismos específicos tales como las acciones populares (art. 88, C.P.).”*

⁶² Sentencias T-339 de 2010 y T-719 de 2003. Esa definición se reiteró en las Sentencias T-199 de 2010 y T-223 de 2015.

El derecho a la seguridad personal implica que las autoridades tienen la obligación de abstenerse de perturbar la vida e integridad de las personas y evitar que terceros los afecten⁶³. Ese reconocimiento no implica que se desconozca que las personas se encuentran sometidas a riesgos ordinarios producto de la vida en sociedad. En realidad, el objeto de protección corresponde con los peligros extraordinarios que afectan la igualdad de cargas entre los ciudadanos⁶⁴. Nótese que se salvaguarda una amenaza que recae sobre alguien, situación que tiene indicios de que un hecho nefasto está por ocurrir.

En ese espectro, existen cinco tipos de riesgos, a saber⁶⁵: (i) un nivel de riesgo mínimo, en el cual la persona sólo se ve amenazada en su existencia e integridad por factores individuales y biológicos; (ii) un nivel de riesgo ordinario, peligro con el que viven las personas en sociedad; (iii) un nivel de riesgo extraordinario, que las personas no están obligadas a soportar, por lo que es ofensivo al principio de igualdad; (iv) un nivel de riesgo extremo que amenaza la vida o la integridad personal, de modo que hacen parte del núcleo esencial de esos dos derechos; y (v) un nivel de riesgo consumado en un daño en el individuo. El riesgo extraordinario (iii) es objeto de protección del derecho a la seguridad personal, pues permite diferenciar esta prescripción de otras.

Además, la jurisprudencia ha delimitado criterios para que las autoridades verifiquen el nivel de riesgo en que se encuentra una persona e identificar si debe actuar para evitar la consumación de un daño. De ahí que el riesgo extraordinario tiene los siguientes parámetros: “*específico e individualizable*⁶⁶, *concreto*⁶⁷, *actual*⁶⁸, *importante*⁶⁹, *serio*⁷⁰, *claro y discernible*⁷¹, *excepcional*⁷², *desproporcionado*⁷³, [además de] *grave e inminente*”⁷⁴.

En Sentencias T-707 de 2015, T-124 de 2015, T-078 de 2013, T-719 de 2003 y T-493 de 1992, las diferentes Salas de Revisión señalaron que

⁶³ Sentencia C-331 de 2017

⁶⁴ Ver sentencias T-719 de 2003; T-585A de 2011; y T-224 de 2014, entre otras.

⁶⁵ Sentencia T-496 de 2008

⁶⁶ Es decir que no debe tratarse de un riesgo genérico.

⁶⁷ Basado en acciones o hechos particulares y manifiestos, y no en suposiciones abstractas.

⁶⁸ En el sentido que no debe ser remoto o eventual.

⁶⁹ Que amenace con lesionar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto, por lo que no puede tratarse de un riesgo menor.

⁷⁰ De materialización probable por las circunstancias del caso, por lo cual no puede ser improbable.

⁷¹ No debe tratarse de una contingencia o peligro difuso.

⁷² No se trata de un riesgo que deba ser soportado por la generalidad de los individuos.

⁷³ Teniendo como parámetro de comparación los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

⁷⁴ Sentencias C-331 de 2017, T-1039 de 2016, T-496 de 2008 y T-719 de 2003.

algunas personas se encuentran sometidas a un nivel de riesgo mayor por las actividades que realizan, como sucede con los defensores de derechos humanos, altos funcionarios, periodistas, líderes sindicales, docentes en zona de conflicto, minorías políticas o sociales, reinsertados, personas en condiciones de indigencia, desplazados por el conflicto armado, personas privadas de la libertad, soldados que prestan servicio militar obligatorio, niños y niñas y sujetos de un especial grado de protección por su notoria situación de indefensión.

En especial, en Sentencia C-745 de 2015, se reconoció que los militares y policías se encuentran en condiciones excepcionales de riesgo, peligro que en criterio de este juez se extiende o maximiza a los excombatientes de la fuerza pública, por la misma razón de su pertenencia a un colectivo que participó en garantía del orden constitucional y en el conflicto armado.

6.4. Para la Sala Octava de Revisión, el vínculo que existe entre los derechos a la vivienda y a la seguridad personal como uno de los contenidos de la primera garantía también reconoce que un contexto de zozobra, peligro y violencia impide el goce de una solución habitacional adecuada, porque evita que el hogar sea duradero y sea un lugar donde una persona pueda vivir en paz, mandato reconocido por la Observación General No 4. Ese escenario redundante en afectación de otros derechos fundamentales, por ejemplo salud y vida. Sin embargo, ese nexo se torna más evidente en los contextos en que las personas padecen un riesgo excepcional de inseguridad producto de la pertenencia a un grupo o característica de la persona. Aquí deben evidenciarse los requisitos que exige la jurisprudencia para concluir que una persona se halla sometida a un peligro extraordinario.

El principio de indivisibilidad de los derechos humanos permite comprender que la seguridad personal es un elemento indispensable de la habitabilidad de las casas, prescripción que hace parte de una vivienda adecuada. Órganos del sistema de protección universal de derechos humanos han visto esa relación, la cual también se evidencia de una lectura sistemática de la Carta Política.

En el informe del año 2008, el Relator Especial sobre la vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado, enfatizó que la seguridad de las personas es un elemento enteramente relacionado con su lugar de residencia. En el caso de las mujeres, indicó que las viviendas se identifican con un hogar estable

donde ellas pueden regresar con hijo y sentir seguridad en él⁷⁵. Además, resaltó que los inmigrantes deben soportar las consecuencias negativas de la imposibilidad del acceso a una vivienda, por ejemplo instalarse en asentamiento llenos de peligro e inseguridad.

Cuatro años más tarde, en informe del año de 2012⁷⁶, el Relator para la vivienda adecuada criticó las políticas habitacionales que se centran en la financiación para la adquisición de una vivienda, por cuanto es una política insuficiente para garantizar el goce máximo de ese derecho. También cuestionó la construcción de viviendas subvencionadas en las periferias de las ciudades o en zonas que no poseen la suficiente infraestructura para desarrollar condiciones adecuadas de vida, como quiera que sometía a las personas de escasos recursos a un empeoramiento de su existencia, un mayor daño ambiental y a problemas de seguridad urbana.

Los informes referenciados demuestran que la seguridad de las personas es un aspecto que permite gozar de una vivienda adecuada, empero aquella se relaciona con un clima de calma y paz en donde habita el individuo. Esta esfera de protección hace referencia a la criminalidad y a la obligación que tiene el Estado de proteger de terceros el disfrute de una vivienda adecuada. Nótese que las autoridades tienen el deber de garantizar las condiciones mínimas de seguridad que facilitan la existencia de los individuos en sociedad, *“sin estar expuestos a riesgos extraordinarios de recibir daños en su persona”*⁷⁷. Incluso, la Constitución proscribió que los individuos queden sometidos a peligros inaceptables, verbigracia ser molestado en su persona o familia, interdicción que aplica en la perturbación de su morada.

Conjuntamente, esta Sala de Revisión advierte que si el ordenamiento jurídico vincula de manera directa el derecho a la vivienda con la seguridad personal en el evento en que existe riesgo de colapso del inmueble por fallas estructurales o desastres naturales, con mayor razón debe salvaguardarse y reconocerse como elemento integral de la vivienda adecuada la seguridad personal afectada, de manera extraordinaria, por la criminalidad o un escenario de conflicto armado,

⁷⁵ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sr Miloon Kothari, Consejo de Derecho Humanos, Séptimo período de Sesiones A/HRC/7/16 del 13 de febrero de 2008., parr. 42

⁷⁶ Organización de Naciones Unidas, Asamblea General, Relatora Especial sobre una vivienda adecuada como elemento integrante del derecho a un nivel de vida adecuado y sobre el derecho de no discriminación a este respecto, Sra. Raquel Rolnik, presentado de conformidad con la resolución 15/8 del Consejo de Derechos Humanos, Sexagésimo séptimo período de sesiones, 10 de agosto de 2012

⁷⁷ Corte Constitucional, sentencia T-713 de 2003.

perturbación que impide tener un hogar en paz para desarrollar un proyecto de vida y conduce a la víctima a abandonar su vivienda.

En aplicación del argumento *a fortiori* -en su dimensión *a maiore ad minus*⁷⁸-, se considera que la mayor razón se representa en que en los dos escenarios se somete a un individuo a un riesgo extraordinario que no puede repeler por sus propios medios, por lo que es desproporcionado someterlo a que soporte esa carga. Ese escenario impide de manera evidente el goce de derecho a la vivienda y deja en un grado alto de vulnerabilidad a sus moradores.

La posición descrita confiere una posición ventajosa a los ciudadanos, potestad que también se manifiesta en una obligación a cargo del Estado. Se presenta la otra vertiente del argumento *a fortiori* -*a minori ad majus*-. De ahí que, si las autoridades se encuentran obligadas a garantizar el derecho a la vivienda en su componente de seguridad personal ante la existencia de riesgo de colapso del inmueble o fallas estructurales del mismo, con mayor razón tienen el deber de salvaguardar esos ámbitos cuando los afectados padecen un riesgo extraordinario de seguridad que lleva al abandono de sus hogares o su desplazamiento. La mayor razón consiste en que en ambos escenarios el Estado debe impedir la configuración del riesgo y la conculcación de derechos de los individuos, como la vida e integridad, ya sea por derrumbe de edificaciones o por el desalojo forzado derivado la acción de terceros.

Nótese que en los casos de violencia la persona se encuentra indefensa ante un poder de facto, sin que el Estado haga algo para impedir ese abuso; y en los eventos de peligro por colapso de estructuras, los residentes están expuestos a riesgos extraordinarios que no están obligados a soportar y frente a los cuales las autoridades públicas deben adoptar medidas específicas de protección.

En desarrollo del principio de indivisibilidad, se advierte que las dos esferas del derecho a la seguridad personal tienen referentes normativos comunes, al punto que las dos facetas salvaguardan el mandato del artículo 2 superior, que establece la obligación de protección en cabeza del Estado. Inclusive, reiteran que las autoridades colombianas fueron instituidas para brindar protección a las personas, resguardando su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades. Entre tales derechos, se hallan la vida y la integridad personal, establecidos en los

⁷⁸GUASTINI Ricardo, Estudios sobre la Interpretación Jurídica, Trad. María Gascón Miguel Carbonell, Universidad Nacional Autónoma de México, DF 2000, pp 38 -39.

artículos 11 y 12 Superiores. A su vez, desarrollan el mandato del Constituyente que prohíbe la sujeción de las personas a ciertos riesgos que consideró inaceptables, a saber: *“el riesgo de ser sometidas a tortura, desaparición forzada, tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (art. 12, C.P.), el riesgo de ser sometidas a esclavitud, servidumbre o trata (art. 17, C.P.), el riesgo de ser molestadas por sus convicciones o creencias (art. 18, C.P.), el riesgo de ser molestadas directamente en su persona o en su familia (art. 28, C.P.), el riesgo de ser objeto de persecución en forma tal que deban buscar asilo (art. 34, C.P.)”*⁷⁹.

Así mismo, tales argumentos jurídicos que justifican la relación de inmanencia de los derechos de la vivienda digna y la seguridad personal encuentran soporte fáctico en la realidad actual colombiana. En nuestro país se entremezclan las políticas de seguridad del conflicto con el posconflicto, debido a la firma del acuerdo de paz con la guerrilla de la FARC y la persistencia de la guerra con otros actores bélicos⁸⁰. Ello supone un desafío para el Estado en la protección de los derechos de las personas, entre ellas la integridad, la vida y la vivienda adecuada⁸¹.

En este estado de cosas, se ha producido la transición del conflicto a una explotación de la criminalización a escenario local, que ha efectuado una incursión más coercitiva y predatoria contra la población⁸². Algunos sectores de la sociedad sufren en mayor medida esos embates por su ubicación geográfica y pertenencia a un grupo. La dejación de armas y la firma del acuerdo de paz trajeron consigo el silencio de los fusiles, pero a su vez condujo al alzamiento de la criminalidad y la conflictividad social en las ciudades. Una muestra de ello son altas tasas de homicidios en las grandes urbes, extorsiones, secuestros y otros delitos⁸³, así como el surgimiento de bandas criminales organizadas (BACRIM)⁸⁴.

La materialización de la paz requiere unos mínimos institucionales para

⁷⁹ Sentencia T-719 de 2003

⁸⁰ GONZÁLEZ MANRIQUE, Camen Martiza, Seguridad Ciudadana y Posconflicto en Bogotá: Dilemas y Desafíos, Universidad Militar Nueva Granada, Especialización en Alta Gerencia de Seguridad y Defensa, Colombia, Bogotá D.C, 2016, pp. 7-9

⁸¹ VALENCIA, León y OBANDO Camila, Los Retos Nacionales y Territoriales del Posconflicto, en Lo que hemos ganado han disminuido los combates, los heridos, los secuestros y los desplazamiento, 2014.2014.Fundación Paz & Reconciliación

⁸² Fundación Ideas para la Paz, Informe crimen organización y saboteadores armados en tiempos de transición, agosto de 2017,

⁸³ Seguridad, justicia y paz, Consejo Ciudadano para la Seguridad Pública y Justicia Penal A.C., Metodología del ranking del año 2016 de las 50 ciudades más violentas del mundo, informe del 6 de abril de 2017. En este documento se resalta que Armenia, Cali, Cúcuta, Palmira y Pereira son las ciudades más violentas en Colombia

⁸⁴ PÉREZ SALAZAR, Bernardo, Montoya, Carlos Celys, Las BACRIM después de 2013: ¿pronóstico reservado?, Fundación Paz & Reconciliación, Embajada de España en Comombia, p.

canalizar los recursos y coordinar los esfuerzos gubernamentales⁸⁵. Entre ellos se encuentra la idea de que las políticas de vivienda incluyan una dimensión de seguridad. No se puede perder de vista que los exactores del conflicto padecen con mayor facilidad los riesgos y la violencia en el posconflicto derivado de la estigmatización de la guerra.

Ese escenario hace indispensable que el Estado planee políticas de vivienda con enfoque diferencial para los exactores del conflicto en lo que se relaciona con la condición de habitabilidad. Un programa ciego a las particularidades de los excombatientes olvida que el conflicto expuso a esos sujetos a riesgos excepcionales por haber participado en la guerra, pues ellos son considerados disimiles a la mayoría de la población civil. Tales riesgos perduran una vez se firmó la paz y se entra en el posconflicto. Por ello, las autoridades deben tener presente en el diseño de la política los riesgos de seguridad de esas personas, los cuales muchas veces se agravaban por condiciones de vulnerabilidad, porque sobre éstos recaen varias circunstancias derivadas de la guerra, verbigracia la discapacidad y las víctimas del conflicto, o de las condiciones materiales de existencia, como la pobreza.

El desarrollo de estas medidas diferenciales hace realidad las obligaciones internacionales del Estado Colombiano en materia de vivienda adecuada, como son de: i) protección, al prever la materialización de riesgos o daños de terceros contra las habitantes de los hogares; y ii) garantía, al maximizar el acceso a los hogares para las personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad y riesgo, deber que entraña la formulación de planes adecuados, así como la satisfacción de condiciones mínimas de las viviendas.

6.5. En tal virtud, el derecho a la seguridad personal hace parte del derecho a la vivienda adecuada y digna, en su dimensión de habitabilidad, en el evento en que los ocupantes del hogar se ven sometidos a un riesgo extraordinario que no se encuentran obligados a soportar y que afectan sus vidas. Ello supone que las autoridades tienen el deber de que en la formulación o diseño de los programas habitacionales sean relevantes los riesgos de seguridad de las personas, esfera que se concreta y maximiza en exactores del conflicto armado que se encuentran en condiciones de discapacidad y en imposibilidad de adquirir otro inmueble por su pobreza.

El contenido descrito del derecho de la vivienda adecuada debe tener en

⁸⁵ Universidad de los Andes y la Fundación Ideas Para Paz, Coord. Angelika Rettberg coord. Preparar el futuro: Conflicto y Post-conflicto en Colombia, 2002, p. 33

cuenta como criterio de asignación de ayuda la condición especial de las personas afectadas, por lo que debe concentrarse en los individuos con mayores circunstancias de vulnerabilidad. Lo anterior, en razón de que las obligaciones que se desprenden del artículo 11 del PIDESC, que advierte facilitar el acceso a las viviendas a los grupos sojuzgados y no a los colectivos acomodados en una sociedad, quienes pueden acceder a una casa por sus propios medios. Nótese que el carácter finito de los recursos públicos obliga a las autoridades a focalizar el gasto social a los más desfavorecidos.

Esa precisión también responde a la aplicación del principio de subsidiariedad en materia de derechos sociales, mandato de optimización que ordena a los Estado garantizar esos derechos cuando los individuos carecen de los recursos, sin perjuicio de la universalidad de esas prescripciones en cabeza de todas las personas.

6.6. Por consiguiente, el derecho a la vivienda ha sido considerado como un derecho fundamental autónomo con facetas que son objeto de protección en acción de tutela, entre las que se encuentran su habitabilidad, cuando se vincula el derecho a la seguridad personal en contextos de violencia extraordinaria que impide a los ocupantes gozar de un hogar en paz y tranquilidad, al punto que deben abandonarla por cuidar su vida e integridad.

El régimen jurídico de solución de vivienda de los miembros de la fuerza pública⁸⁶

6.7. Esta Corporación ha recocado que el Legislador ostenta una facultad de regulación del régimen especial de promoción de acceso a la vivienda de los miembros de las Fuerza Pública, marco jurídico que se plasmó en el Decreto Ley 353 de 1994, la Ley 973 de 2005 y la Ley 1305 de 2009. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPO o CAPROVIMPO) dirige y administra ese modelo de promoción social, institución que corresponde con una empresa industrial y comercial del Estado, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa⁸⁷.

Según el artículo 1° de la Ley 973 de 2005, el objetivo de CAPROVIMPO se identifica con la adquisición de vivienda propia por parte de sus afiliados, meta que pretende alcanzar con subsidios u otros

⁸⁶ En este acápite se reiterará de manera integral lo dispuesto por parte de esta Corte en las Sentencias T-024 de 2015, T-907 de 2010, C-057 de 2010 y T-040 de 2007.

⁸⁷ Decreto 353 de 1994.

mecanismos de carácter técnico y financiero, por ejemplo la intermediación, la captación y la administración de ahorro de sus afiliados. Inclusive, tiene la facultad de administrar las cesantías del personal de la fuerza pública⁸⁸. El artículo 9 del estatuto en comentario indicó que los afiliados forzosos son miembros que se encuentran vinculados a la fuerza pública o sus familiares, a saber: (i) los oficiales, suboficiales, soldados profesionales de las Fuerzas Militares y el personal civil al servicio del Ministerio de Defensa Nacional y de las Fuerzas Militares, activos o en retiro por pensión; (ii) los oficiales, suboficiales, miembros del nivel ejecutivo, agentes y personal no uniformado de la Policía Nacional, activos o en goce de asignación de retiro; (iii) los servidores públicos de la entidad; y (iv) el primer beneficiario del afiliado fallecido reconocido como tal, caso en que sustituye a éste⁸⁹.

Por su parte, el artículo 3º de la ley mencionada manifestó que la institución posee la función de identificar las necesidades de vivienda de los afiliados y proponer una solución habitacional, ya sea prestando asesorías o ejecutando los proyectos. El artículo 15 de la norma *ibídem* contiene los requisitos para acceder al subsidio, como son: i) carecer de vivienda propia al momento de afiliarse a la Caja; ii) a partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, el afiliado no tuvo que haber realizado retiros parciales o totales de cesantías hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda; y iii) el afiliado no tuvo que haber recibido subsidio por parte del Estado.

De acuerdo con el Acuerdo 01 de 2016, CAPROVIMPO precisó que la solución de vivienda incluye la adquisición de vivienda nueva o usada, la construcción en sitio propio, el pago total o parcial del crédito hipotecario, el pago de la opción de adquisición en un contrato de leasing habitacional ofrecido por entidades financieras distintas a CAPROVIMPO o un subsidio. Este último comprende el reconocimiento y pago de un aporte dinerario del Estado que se otorga por una sola vez al núcleo familiar, de conformidad con su categoría o condiciones especiales⁹⁰. Dicho desembolso no es objeto de restitución. Para acceder a esa prestación, el afiliado debe presentarse a una convocatoria pública.

En Sentencia C-057 de 2010, la Sala Plena de la Corte indicó que el legislador desarrolló de manera profusa la política de subsidios de vivienda para los miembros de la fuerza pública.

⁸⁸ Sentencia T-040 de 2007

⁸⁹ Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, Acuerdo 01 de 2016.

⁹⁰ *Ibídem*, art. 14.

En esa misma decisión, se precisó que el sistema conformado para suministrar el acceso a la vivienda de los miembros de la fuerza pública hace parte del régimen prestacional de esos servidores públicos y no del sistema de subsidio familiar de vivienda. Sobre el particular indicó la Corte Constitucional:

“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...”⁹¹

Esa posición judicial se sustentó en que los recursos de los subsidios tienen origen en el presupuesto de la nación, en los aportes individuales que realizó el afiliado al fondo y en los rendimientos financieros de estos dineros. El parágrafo 1º del artículo 51 del Acuerdo 01 de 2011 señaló que 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. Ello no sucede con el subsidio de vivienda familiar, que proviene exclusivamente de dineros del Estado.

Para la Sala Octava de Revisión esa clasificación significa que el subsidio de vivienda es un pago que hace el empleador al trabajador por medio de una entidad de previsión, desembolso que se efectúa en dinero, especie servicios u otros beneficios. Ese tipo de prestaciones existen para cubrir los riesgos del empleado que se causan en la relación laboral o con ocasión de éstas. Nótese que no es una retribución del servicio prestado, sino un beneficio producto de la existencia del vínculo con el Estado, por lo que nunca puede identificarse como salario. A su vez, no constituye una reparación por los perjuicios causados por el empleador. En realidad, el modelo de subsidio de vivienda de las fuerzas militares se asemeja a la seguridad social, es decir, el auxilio depende de la condición de servidor público y se ata la relación laboral.

⁹¹ Sentencia C-057 de 2010.

Análisis del caso concreto

7. En la presente causa, la Corte debe revisar una situación que consiste en la posible situación de vulnerabilidad de dos exmilitares en situación de discapacidad y el señor padre de un uniformado asesinado en combate, quienes habitaron en la Urbanización Bicentenario en el Municipio Palmira, Valle del Cauca, empero tuvieron que abandonar sus viviendas a causa de la violencia de bandas criminales de la zona por su condición de exmiembros de la fuerza pública, escenario que presuntamente perturba los derechos a la vivienda digna y a la seguridad personal.

A continuación, se procederá a realizar el estudio de forma de los casos. En el evento de superar ese escrutinio de procedibilidad, se estudiarán las causas de fondo.

Estudio de requisitos formales

8. En ese acápite, la Sala analizará los requisitos de legitimidad por activa y pasiva, la subsidiariedad y la inmediatez.

8.1. Las pretensiones procesales requieren de la presencia de partes que discuten por ella. De un lado, el sujeto activo reivindicará la protección del derecho fundamental. De otro lado, el sujeto pasivo corresponde a quien se le enrostra la afectación de esos principios y quien tiene la posibilidad de subsanar esa situación.

En el caso concreto, los ciudadanos Héctor Hernando Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo y Egidio Posada Torres cuentan con la legitimidad por activa, puesto que son los titulares del derecho de vivienda que presuntamente está siendo conculcado. Los accionantes fueron beneficiados por el subsidio de vivienda para las fuerza militares, prestación que sustentó la entrega de una casa en la Urbanización Bicentenario. Además, debieron huir de sus hogares por las amenazas y constreñimiento por parte de la delincuencia común.

Conjuntamente, se cumple la legitimidad en la causa por pasiva, dado que la tutela se dirige contra la CAPROVIMPO, entidad competente para brindar una solución habitacional a los miembros de la Fuerza pública. Inclusive, esa institución contrató el proyecto de construcción de la Urbanización Bicentenario, realizó la convocatoria del programa, adjudicó las casas y las entregó.

Ahora bien, no existe legitimidad por pasiva en relación con el Ministerio de Defensa, el Ejército Nacional y con la Unidad para las Víctimas en el derecho a la vivienda, dado que estas entidades carecen de las competencias legales para salvaguardar esa garantía dentro del sistema de prestación social de las fuerzas militares. Dichas instituciones no pueden entregar una casa a los actores como resultado de su relación laboral con el Estado o permitir que reciban otro subsidio. Cabe resaltar que la cartera ministerial es la cabeza del sector, empero, en virtud de la descentralización por servicios, el legislador atribuyó a CAPROVIMPO la función de elaborar e implementar las políticas habitacionales para los miembros y exmiembros de la Fuerza Pública. Ello, por cuanto CAPROVIMPO es una empresa industrial y comercial del Estado con personería jurídica propia y vinculada a la mencionada institución. Así mismo, el Ejército Nacional y el Ministerio de Defensa no son los encargados de diseñar y garantizar las políticas de seguridad de nivel territorial para ciudadanía y para sus exmiembros. Se recuerda que esa competencia se atribuye a las autoridades de policía del Municipio de Palmira y del Departamento del Valle del Cauca.

8.2. Como regla general, el Decreto 2591 de 1991 y la Corte Constitucional han indicado que la acción de tutela es procedente, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial. Lo anterior, en razón de que el amparo no puede desplazar ni sustituir los mecanismos ordinarios establecidos en el ordenamiento jurídico⁹². La citada norma tiene dos excepciones, que comparten como supuesto fáctico la existencia del medio judicial ordinario, a saber⁹³: i) instaurar la acción de tutela de forma transitoria para evitar la configuración de un perjuicio irremediable; y ii) promover el amparo como mecanismo principal, situación que ocurre en el evento en que las acciones ordinarias carecen de idoneidad o de eficacia para defender los derechos fundamentales del accionante⁹⁴.

Cabe recordar que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimó que las demandas de tutelas eran improcedentes, al inobservar el requisito de subsidiaridad, dado que los actores tenían a su disposición la acción popular, herramienta procesal idónea para proteger el derecho colectivo a la seguridad.

Para la Sala Octava de Revisión, el medio de control de protección de derechos colectivos no es el mecanismo idóneo para la salvaguarda de la

⁹² Sentencias T-162 de 2010, T-034 de 2010 y T-099 de 2008.

⁹³ Sentencias T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000.

⁹⁴ Sentencia T-235 de 2010.

vivienda adecuada y la seguridad personal, dado que la faceta que reivindicamos es de carácter individual, fundamental y autónoma, por lo que no corresponde con su esfera colectiva, que puede ser objeto de protección en el medio de control reconocido en el artículo 87 de la Constitución.

Los demandantes solicitaron la protección de dimensiones negativas del derecho fundamental de la vivienda adecuada, esto es, la obligación de protección de esa garantía frente a terceros, esfera que puede ser objeto de protección por medio de acción de tutela. Los censores denunciaron una afectación de su derecho a la vivienda por el actuar de las bandas criminales de la zona (Supra 6.1).

A su vez, las pretensiones de los petentes comprenden la salvaguarda de facetas positivas o prestacionales del derecho a la vivienda adecuada que pueden ser protegidas en acción el amparo de derechos fundamentales (Supra 6.1). Ello ocurre, porque el derecho fue objeto de regulación legal y administrativa, labor que permite la atribución de posiciones subjetivas concretas. De igual forma, los demandantes advirtieron la vulneración de las condiciones mínimas del derecho a la vivienda digna y adecuada. Por último, el caso evidencia la necesidad de que se evalúe si es procedente suplir un vacío e indeterminación en la política de vivienda para los miembros de la fuerza pública, toda vez que la situación muestra una eventual afectación a sujetos de especial protección constitucional, como son las personas en situación de discapacidad (Señores Montoya y Beusaquillo) o de la tercera edad (Señor Posada), condición que se refuerza por ser exatores y víctimas del conflicto armado colombiano.

La acción popular no está dirigida a proteger las facetas del derecho a la vivienda, puesto que carece de correspondencia con un interés o derecho colectivo. Así mismo, la afectación en varios casos individuales de esa garantía no se convierte en situación que evidencie una posición ventajosa que comparten todos los miembros de la fuerza pública en una misma relación jurídica. La vulneración denunciada del derecho es plural e individual, pero eso no la vuelve una prestación de un derecho colectivo.

En el caso del derecho a la seguridad personal, la Sala Octava de Revisión precisó desde el planteamiento del problema jurídico que éste no tenía entidad propia y autónoma (Supra 6.2). En realidad, se cuestionó como un aspecto que hace parte de una vivienda adecuada, o sea en su calidad de componente y relación con la seguridad personal en su faceta individual. Por ende, los demandantes invocan el derecho a la seguridad personal en su dimensión subjetiva que hace parte y se

relaciona con la vivienda adecuada, según los principios de interdependencia e indivisibilidad de los derechos humanos, y no como un ámbito que haga referencia al derecho colectivo.

La faceta individual de la seguridad personal se refiere a la exposición que sufre una persona a riesgos extraordinarios, los cuales involucran la protección a la vida, el acceso a bienes de la seguridad social, la seguridad jurídica, el acceso a la administración de justicia y el papel del derecho como mecanismo efectivo para la protección de derechos constitucionales⁹⁵.

En esta oportunidad, los tutelantes denunciaron que los peligros rebasaron los niveles soportables de sacrificio implícito en la vida en sociedad incluso para los miembros de la fuerza pública. Los actores advirtieron una desigualdad en las cargas públicas, al padecer de constreñimientos por parte de grupos al margen de la ley, en razón de su condición de soldados retirados o de familiares de éstos.

Nótese que los contextos de violencia o de perturbación del orden público pueden afectar la seguridad personal en su dimensión de derecho fundamental⁹⁶. Los peticionarios sufrieron amenazas en contra de su vida y, limitaciones a su seguridad personal así como jurídica. Ello se agrava si se tiene en cuenta que los accionantes pertenecen a sectores vulnerables de la sociedad, al ser personas en situación de discapacidad y de la tercera edad. En definitiva, la causa objeto de revisión se trata de alcanzar la primacía del principio de equidad.

Los petentes no piden una protección general a todos los miembros de la sociedad, que sería la faceta colectiva del derecho a la seguridad. La situación analizada no se relaciona con bienes “*como el ambiente sano, la libre competencia, la prohibición de desarrollar armas nucleares, químicas o de destrucción masiva y el control al porte de armas en determinadas situaciones*”⁹⁷. En realidad, los accionantes piden una protección para su vida e integridad personal, puesto que fueron perturbados por terceros derivado de su condición de exsoldados.

Ahora bien, en relación con la posibilidad de que los actores acudan a los procesos policivos para que recuperen la posesión sobre sus bienes,

⁹⁵ Sentencia T-030 de 2016

⁹⁶ Sentencia T-1257 de 2005. En esa oportunidad, la Corte Constitucional estimó que la perturbación del orden público puede conducir a la vulneración del derecho a la seguridad personal en su faceta fundamental. Esa regla se construyó en un caso en que varias personas no lograron presentar los exámenes de un concurso de acceso a un empleo del Estado, debido a la alteridad del orden público.

⁹⁷ Sentencia T-030 de 2016.

como indicó CAPROVIMPO en las contestaciones de las demandas de tutela, este Tribunal estima que tales herramientas jurisdiccionales pueden ser idóneas, por cuanto garantizan un retorno de lo acciones y la expulsión de los ocupantes. Sin embargo, la herramienta procesal es ineficaz por las condiciones de inseguridad de la zona. Incluso, el éxito de los procesos de perturbación de la posesión puede aumentar el conflicto social y la amenaza sobre la integridad de los peticionarios.

Dentro del acervo probatorio, se evidencia que la Urbanización Bicentenario se encuentra en un área de alta violencia y criminalidad. En los informes del año 2013 y 2016, CAPROVIMPO comunicó al Ministro de Defensa que el barrio se encuentra en un ambiente de inseguridad, el cual podrá ser corregido a largo plazo. Lo anterior, en razón de la presencia de varias bandas de criminales, como son: 20 de julio, Los caleños, Los 300, Simón Bolívar, Las Lajas y Hugo Varela. Además, reconocen los actos de constreñimiento y amenazas que sufrieron los actores en razón de su pertenencia a las fuerzas armadas. Inclusive, la entidad no controvertió el asesinato que sufrió una familia beneficiaria de la adjudicación, ni las intimidaciones que padecieron otros habitantes de que iban a correr con la misma suerte.

El contexto social de inseguridad torna ineficaz el medio de control, puesto que el retorno de los actores puede significar una amenaza a su integridad personal. A su vez, los informes demostraron que el aumento de la policía en zona no había solucionado la problemática de violencia.

Por último, esta Corte considera que el medio de control de reparación directa o la acción de grupo tampoco son medidas de defensa judicial idóneas para proteger de manera integral los derechos de los actores presuntamente quebrantados.

En principio, los procesos regulados en el CPACA son herramientas procesales que permitirían acceder a una vivienda a los tutelantes vía compensación, empero carecen de idoneidad plena. Lo antepuesto, porque los demandantes desean la reubicación e inaplicación de la prohibición de recibir otro subsidio y no quieren una indemnización que repare los daños causados. Por lo tanto no existe pretensión de tipo patrimonial, propia de la jurisdicción ordinaria o especializada, que escape a una medida que se pueda ordenar a través de la acción de tutela.

Conjuntamente, el presente caso evidencia unas circunstancias que obligan a que el juez de tutela intervenga para estudiar la presunta vulneración de derechos de las personas. Los actores fueron expulsados de sus casas en el año 2013, situación que evidencia una condición de

vulnerabilidad si se tiene en cuenta que los petentes son sujetos de especial protección constitucional y deben mantener a su familia. La expulsión de las viviendas podría acarrear una vulneración máxima de otros derechos. Se recuerda que los desalojos forzados incluyen tratos crueles, inhumanos y degradantes, al igual que traen la interrupción en la educación de los niños o tratamientos médicos, pérdida de puestos de trabajo o medios de vida, o falta de acceso a los servicios básicos o a la justicia⁹⁸. Inclusive, esas expulsiones violentas dan lugar a discriminación, puesto que en personas de escasos recursos no hay forma de que respondan a la agresión o indefensión.

De un lado, los señores Héctor Montoya y Oswaldo Beusaquillo son personas en condición de discapacidad, pues cada uno perdió uno de miembros inferiores en combate, situación que dificulta que obtengan un trabajo digno. Además, el ciudadano Montoya Gaviria indicó que su pensión de retiro, que asciende a \$ 730.000, es insuficiente para sufragar los gastos de alimentación, servicios, vestuario, vestido de su señora madre y hermano, quien padece de enfermedades mentales. El señor Oswaldo Beusaquillo debe mantener con su asignación pensional a su esposa e hija, dinero que no alcanza para subsistir. De otro lado, el señor Egidio Posada Torres es una persona de la tercera edad, quien trabaja como jornalero en el campo, labor de la que surge el dinero que sufraga las necesidades de su esposa y dos hijos. El actor manifestó que el ingreso mayoritario es producto de la pensión que dejó su hijo asesinado en combate, que asciende a \$ 780.000.00.

8.3. El principio de inmediatez exige que la acción de tutela sea promovida dentro del plazo razonable al hecho que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales de las personas⁹⁹. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el principio de inmediatez surge de la naturaleza de la acción de tutela, pues la finalidad última del amparo es proteger de forma *inmediata* los derechos constitucionales.

Para verificar el cumplimiento de este principio, el juez debe confrontar el tiempo transcurrido entre la posible afectación o amenaza del derecho con la fecha de la presentación de la demanda, con el objeto de establecer si esa interposición es razonable¹⁰⁰.

En el caso *sub-examine*, la Corte Constitucional considera que se cumple el principio de inmediatez, dado que la vulneración de los derechos

⁹⁸ Organización de Naciones Unidas, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas y Onu Habitat, Desalojos forzosos, Folleto informativo No 25/Rev1, New York, 2014, pp. 8-10

⁹⁹ Sentencia T-069 de 2015

¹⁰⁰ Sentencia T-841 de 2014

fundamentales de los actores es actual. Lo anterior, en razón de que los peticionarios continúan fuera de sus casas, sin que puedan volver a ellas por miedo a que sufran retaliaciones o daños. De hecho, alrededor de 93 casas fueron abandonadas por amenazas del hampa. Por tanto, los petentes no pueden gozar del derecho a la vivienda, debido a que los inmuebles carecen de las condiciones de habitabilidad por los riesgos de seguridad.

Además, CAPROVIMPO indicó que no podía otorgarles otro subsidio de vivienda, en la medida en que recibieron un aporte que se concretó en las viviendas del barrio Bicentenario en Palmira, Valle del Cauca. En la actualidad, los petentes habitan en predios de sus familiares, sin que hubiese resuelto su situación de residencia.

8.4. De acuerdo con las consideraciones anteriores, la Corte concluye que el amparo propuesto por los peticionarios es procedente, y que por tanto, hay lugar a un pronunciamiento de fondo. Entonces, la Sala procederá a resolver la causa.

CAPROVIMPO vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada de los actores en su dimensión de habitabilidad por el vínculo que tiene con la seguridad personal

9. Los tres expedientes analizados por la Sala de Revisión advierten que un grupo de exmilitares o familiares de soldados muertos en combates abandonaron sus casas en noviembre de 2013, viviendas que habían sido entregadas como subsidio por CAPROVIMPO. El desalojo forzado se produjo por intimidaciones y amenazas de grupos delincuenciales. Ante la imposibilidad de habitar el bien, los tutelantes viven hace tres años en casa de familiares en distintas ciudades del país. Los peticionarios demandaron la reubicación y la entrega de las viviendas a CAPROVIMPO. Por su parte, la entidad indicó que no puede hacer nada, puesto que la garantía de seguridad se halla en cabeza de otras instituciones y se encuentra impedida legalmente para entregar un subsidio a una familia que ya recibió uno.

En esta providencia, la Sala Octava de Revisión precisó que el derecho a la seguridad personal hace parte del derecho a la vivienda adecuada y digna, en su dimensión de habitabilidad, en el evento en que los ocupantes del hogar se ven sometidos a un riesgo extraordinario que no se encuentran obligados a soportar y que afecta sus vidas, al punto que abandonan sus viviendas. Ello advierte que las autoridades tienen el deber incluir en la formulación o diseño de un programa habitacionales los riesgos de seguridad de las personas, esfera que se concreta y

maximiza en exactores del conflicto armado que se encuentran en condiciones de discapacidad y en imposibilidad de adquirir otro inmueble por su pobreza (Supra 6.5)

9.1. Se concluye que CAPROVIMPO vulneró el derecho a la vivienda digna y adecuada en su dimensión de habitabilidad, debido a que no estudió en el proyecto de construcción de la Urbanización Bicentenario el contexto de violencia que padecía la zona. Ese análisis era relevante, en razón de que los beneficiarios del programa eran exmiembros en situación de discapacidad de la Fuerza Pública o familiares de soldados asesinados en combate, quienes desempeñaron actividades que aumentan el riesgo en relación con las demás personas.

En la copia del proyecto de estrategia y del estudio arquitectónico de la Urbanización Bicentenario, ubicado en Palmira-Valle del Cauca, CAPROVIMPO realizó un pequeño estudio de seguridad de la zona, el cual no evidenciaba el contexto de violencia en que podían quedar sumidos los beneficiarios del proyecto. De manera somera, se reseñó el plan de desarrollo de seguridad del municipio, la existencia de convenios con la Policía Nacional y otras medidas. Es más, referenció la existencia de un CAI en el barrio que garantizaría la seguridad.

La administración se encontraba obligada a incluir en el diseño del programa el componente de seguridad, debido al riesgo de los beneficiarios. Ello hubiese evitado la edificación de viviendas en zonas en donde era imposible habitar para los exmiembros de la Fuerza Pública o personas que tuvieron relación con ésta.

Las autoridades no realizaron un estudio de seguridad serio y adecuado sobre el proyecto Bicentenario. Un análisis de ese tipo hubiese evidenciado el contexto de violencia del área y el peligro que podían correr los demandantes y sus vecinos.

En el caso bajo estudio existían hechos evidentes que podrían mostrar una posible afectación de derechos para la comunidad de exmiembros de la Fuerza Pública que habitaban en la Urbanización Bicentenario. Por ejemplo, los informes de seguridad presentados por parte del Observatorio de Seguridad, Convivencia y Cultura Ciudadana del Municipio de Palmira¹⁰¹ -en adelante OSCCC- de los años 2009, 2010 y

¹⁰¹ Se advierte que el observatorio es un espacio de encuentro entre los actores públicos y privados del Municipio de Palmira, que surgió por un trabajo concertado entre la Administración Municipal, Secretaría de Gobierno, la Cámara de Comercio de Palmira, la Fundación Progresamos y el Comité Cívico Intergremial de Palmira. Las fuentes de información de criminalidad están articuladas en el Comité Técnico del Observatorio, integrado por las siguientes entidades: Fiscalía, Policía Nacional,

2011, fechas en que se diseñó – construyó – adjudicó el proyecto Bicentenario registraron el problema de orden público que padecía la zona. Cabe recordar que el complejo habitacional donde vivían los habitantes se encuentra en el barrio Villa Caimitos de la comuna uno del Municipio de Palmira¹⁰².

En el año 2009, el OSCCC registró que en esa entidad territorial aumentaron los casos de homicidios, los cuales se concentraron mayoritariamente en los hombres de 24 a 30 años de edad. La comuna uno era la más afectada con el fenómeno del asesinato y se posicionó entre uno de los lugares que más sufrieron casos de lesiones personales. Todo ello ocurrió en los barrios Caimito y Villa del Caimitos. Por eso, ese órgano propuso el acercamiento entre grupos de jóvenes en conflicto, quienes están vinculados a comportamientos que afectan el orden público de la comuna 1 y 2 del municipio, con el objeto de buscar salidas a la tensión social.

En el año 2010, el OSCCC reportó que la comuna uno se había convertido en el sitio, dentro del casco urbano de Palmira, donde se cometieron el mayor número de homicidios. La cifra de asesinatos creció en más del 100%, al pasar de 26 a 55 muertes intencionales.

En el año 2011, el OSCC indicó que los homicidios volvieron aumentar en la comuna uno, al ocupar el primer lugar en el número de asesinatos. Se pasó a 67 fallecimientos intencionales. El barrio el Caimito fue el que más aportó en asesinatos en esa anualidad. Inclusive, constató que en esa comuna ocurría la mayor frecuencia de homicidios de menores de edad. También, señaló que en la comuna uno sucedió la mayor frecuencia de lesiones personales, en especial, en el barrio Villa Caimitos.

La tendencia descrita de homicidios y lesiones personales en la comuna uno continuó en el año 2012. El OSCC reportó que ese lugar se encuentra entre los lugares de mayor número de asesinatos, en especial, de los menores de edad. Los homicidios tuvieron los móviles instrumentales e impulsivos en la gran parte de los casos.

Los informes demostraban que la zona en donde se construyó la Urbanización Bicentenario se encontraba en un contexto de violencia, que podría aumentar con la inclusión de actores que comparten un

Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses, ICBF, Centro de Atención Integral a la Víctima –CeAi, Comisaría de Familia, Comisaría Central de Policía y las Secretarías de Gobierno, Movilidad y de Salud de Palmira.

¹⁰² Concepto Técnico No. CT-CPVMP.99-003, estudio arquitectónico y técnico del proyecto Urbanización Bicentenario. Disco compacto allegado por parte de CAPROVIMPO.

universo de sentido que implica el respeto de la ley, la autoridad y del Estado, así como el rechazo de los constreñimientos y de la cultura de la ilegalidad.

Ese contexto de violencia recayó sobre los actores, de modo que las bandas criminales intimidaron a la comunidad de exmilitares o de personas que tenían relación con la Fuerza Pública inmediatamente a la ocupación de las viviendas de la Urbanización Bicentenario. En los meses de mayo y junio de 2011, CAPROVIMPO entregó las casas de ese programa a sus adjudicatarios. En la mensualidad de junio de 2011, los habitantes de ese proyecto denunciaron a CAPROVIMPO que habían sido objeto constreñimientos por parte del hampa. En respuesta a esa información, el día 14 de ese mes y año, esa entidad remitió comunicaciones a las autoridades de policía para conjurar el problema de seguridad de la zona en donde se construyó el mencionado proyecto.

La inseguridad fungió como obstáculo para que los demandantes tuvieran una vivienda adecuada y digna con todas sus condiciones. Las entidades mencionadas fueron indolentes ante la configuración de un riesgo extraordinario, que se produjo por la falta de incluir la seguridad en la formulación del programa y la aplicación de un enfoque diferencial.

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 y adecuada de unas personas en condición de discapacidad que perteneció a las fuerzas militares o que tenían relación con éstas, porque las condiciones de seguridad de la zona impidieron que gozaran de las casas.

9.2. Adicionalmente, CAPROVIMPO vulneró el derecho a la vivienda adecuada y digna, al negarse a otorgar otra solución habitacional después que los petentes informaron la imposibilidad de retornar a sus casas por las condiciones de seguridad de la zona. Esa decisión se fundamentó en una lectura literal de la norma que impide recibir el subsidio por más de una vez. Dicha hermenéutica no tuvo en cuenta los derechos fundamentales de los demandantes con fin de otorgar un sentido a la disposición conforme con la Constitución.

Para la Sala Octava de Revisión, esa hermenéutica desconoció la necesidad que se aplicara un enfoque diferencial en caso de los demandantes, análisis que advirtiera las múltiples condiciones de

discriminación en la que quedaron sometidos los señores Montoya, Beusaquillo y Posada, a saber: i) eran personas de especial protección constitucional (en condición de discapacidad y tercera edad); ii) exactores y víctimas del conflicto armado; iii) víctimas de un desalojo forzado; y iv) eran miembros del nivel salarial más bajo de remuneración del Ejército Nacional, es decir, soldados profesionales.

El artículo 13 Superior impone la obligación a las autoridades de aplicar un enfoque diferencial, el cual consiste en evaluar las condiciones de vulnerabilidad de las personas para otorgar una protección y reducir la desigualdad. En el caso *subjudice*, esa forma de análisis significaba que CAPROVIMPO tuviera en cuenta las particularidades de los actores a la hora de negar una solución habitacional a los exmiembros de la fuerza pública y personas relacionados con éstos. Se trataba de interpretar y aplicar la norma que establece la prohibición de reconocer más de un subsidio de vivienda conforme con la Constitución, posibilidad hermenéutica que permitía a los petentes entregar los inmuebles, puesto que estos no cumplía con las condiciones indispensables para que fuera considerados una vivienda digna y adecuada. Por ello, en el caso concreto era necesario garantizar un enfoque diferencial y los derechos de los peticionarios. Ello con fundamento en el principio de igualdad, ya sea por su eficacia normativa o capacidad de remediar una vulneración del mismo. Una decisión en ese sentido hubiese beneficiado a personas que se hallan en las siguientes situaciones; i) no pueden gozar de la vivienda por la indefensión en que se encuentran ante la intimidación de las bandas criminales; ii) pertenecen al nivel salarial más bajo del ejército nacional; y iii) son víctimas-actores del conflicto armado.

A su vez, esa determinación desconoció que el subsidio es un pago vinculado a la relación laboral, por lo que el error sobre la ausencia de la seguridad en el diseño del programa afectó ese desembolso y puede entenderse como no cancelado. Los actores recibieron el subsidio de vivienda a cambio de la prestación de sus servicios –en el caso señor posada de su hijo- al Estado, empero la solución habitacional suministrada se encontraba defectuosa, al punto que no pudo cumplir con su función. Se recuerda que las cesantías de los demandantes y del hijo del señor Posada fueron utilizadas para suplir el precio de los inmuebles. La administración se encontraba en la obligación de garantizar ese pago y de corregir sus defectos, puesto que hace parte del régimen salarial y prestacional de las fuerzas militares.

9.3. Así las cosas, la Sala evidencia la violación del derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada de los accionantes, exmilitares en condición de discapacidad y familiares de soldados

asesinados en combate, puesto que, como se vio anteriormente, la entidad adjudicó como solución de vivienda un inmueble, sin que hubiese revisado el contexto de violencia de la zona. Los inmuebles se tornaron inhabitables, dado que no era posible acceder a ellos ante el riesgo excepcional que padecieron los petentes.

Por último, ese derecho se desconoció como resultado de la negativa de reconocer un nuevo subsidio y permitir la entrega de los inmuebles afectados, dado que se basó en una interpretación literal de la normatividad que abandonó un enfoque diferencial en la política de vivienda de las fuerzas militares. Existía otra posibilidad hermenéutica que hubiese conducido a que los actores accedieran a otra solución habitacional.

9.4. La Sala Octava de Revisión debe proferir un remedio judicial efectivo que salvaguarde los derechos fundamentales de los actores y tenga en cuenta las múltiples condiciones de vulnerabilidad de los mismos.

Entre las diferentes alternativas que tiene este juez, se considera indispensable adoptar medidas concretas que rebasen la creación de espacios de concertación con las entidades accionadas para evaluar la situación de seguridad en la zona y buscar el retorno de los usuarios. Lo anterior, en razón de que esos escenarios de diálogo se han realizado de manera intermitente durante los años 2011 a 2016. Del acervo probatorio se desprende que el Ministerio de Defensa y las autoridades de policía del Municipio de Palmira y Departamento del Cauca han revisado la situación de seguridad de la Urbanización Bicentenario, empero no han suministrado una respuesta concreta a la ciudadanía.

Nótese que de las conversaciones se destinaron patrullas militares del Batallón de Ingenieros Agustín Codazzi y mayor personal de la Policía a la Urbanización Bicentenario. Sin embargo, CAPROVIMPO indicó que la seguridad del lugar no ha mejorado, por lo que requiere una estrategia a largo plazo. Reiteró que todavía existían focos importantes de peligro.

Ordenar la creación de espacios de diálogos es volver sobre una opción que no tuvo impacto alguno en la problemática analizada, que se refiere a la vulneración del derecho a la vivienda en el contenido de habitabilidad.

En ese sentido, se ordenará a CAPROVIMPO que, en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente fallo, reciba de los tutelantes, mediante la entrega material y la

suscripción de documento que observe las formalidades de ley para la eficacia de la transferencia, todos los derechos relacionados con el primer bien inmueble que CAPROVIMPO entregó a los accionantes en la Urbanización Bicentenario del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

A su vez, CAPROVIMPO deberá entregar, en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia, consistente en un auxilio de vivienda a los ciudadanos Héctor Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo y Egidio Posada, solución habitacional suministrada dentro de los proyectos que desarrolla CAPROVIMPO, la cual debe adecuarse a sus condiciones especiales de seguridad para que les permita el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se oponga la prohibición de doble suministro de subsidio de vivienda. Dicha orden salvaguardará las garantías afectadas de los ciudadanos y materializará el pago de una prestación social derivada del trabajo.

El hecho que los tutelantes convivan en casa de otros familiares no elimina la procedencia del amparo y la necesidad de la orden proferida, toda vez que éstos perdieron su vivienda y un lugar para vivir en paz. La afectación de los derechos de los actores persiste. Además, los peticionarios sufrieron y padecen una vulneración desproporcionada de sus derechos, porque tuvieron que abandonar sus casas, escenario que no desaparece al convivir con sus familiares.

La medida adoptada no es extraña al precedente vigente. En Sentencia T-024 de 2015, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional ordenó a CAPROVIMPO que entregara un subsidio de vivienda a un exmiembro de la fuerza pública que se había beneficiado de esa prestación en el pasado. Esa orden se fundamentó en que se había adjudicado una casa a una persona que no podía acceder al segundo piso del inmueble derivado de su condición de discapacidad, por lo que se afectaba el derecho a la vivienda en su dimensión de habitabilidad.

El presente caso, se evidenció una deficiencia en la política pública de vivienda de las fuerzas militares en su formulación, puesto que, en el proyecto Bicentenario, la administración fue ciega ante el contexto de inseguridad de la zona. La delincuencia común ocupó un barrio entero, sin que la administración diera alguna respuesta. Por consiguiente, se advertirá a CAPROVIMPO para que en el futuro incluya en la formulación de los proyectos habitacionales un estudio de seguridad de la zona que dé cuenta de los riesgos a los que se exponen sus beneficiarios.

Sin embargo, la Sala no considera pertinente emitir una orden con efecto *inter-comunis*, toda vez que debe evaluarse cada situación particular de los miembros de la Urbanización Bicentenario. En esa valoración debe determinarse si existen las condiciones de vulnerabilidad necesarias para aplicar el enfoque diferencial, norma que sustenta la protección de los derechos de ciertos sujetos y obliga al Estado a realizar una interpretación conforme con la Constitución. Esa forma de resolución caso a caso se sustenta en el principio de subsidiariedad que aplica a la exigibilidad de los derechos sociales. Así mismo, ese es un remedio judicial que respeta las competencias de la administración para ajustar las fallas de la gestión pública y evita que se presente un beneficio inapropiado que distorsione el programa de vivienda.

Síntesis de la decisión

10. La Sala estudió tres demandas de tutela formulada por dos exmilitares en situación de discapacidad y el padre de un soldado muerto en combate contra la Caja Promotora de vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPO), debido a que negó la reubicación de la casa adjudicada por esa entidad en el Municipio de Palmira, Valle del Cauca, en desarrollo del modelo de solución habitacional de las fuerzas militares, con fundamento en que el subsidio de vivienda sólo puede ser entregado por una sola vez. Los peticionarios tuvieron que abandonar las viviendas adjudicadas como resultado del contexto de inseguridad y de violencia en la zona, amenaza que se dirigió contra la población que habitaba en el proyecto de CAPROVIMPO y que tenía nexo con las fuerzas militares.

10.1. Esta Corporación abordó dos problemas jurídicos de fondo. El primero relacionado con analizar si CAPROVIMPO vulneró los derechos a la vivienda digna y adecuada, a la vida e integridad física de los ciudadanos Héctor Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo Samboni y Egidio Posada Torres, al entregar a militares en condición discapacidad o a familiares de soldados muertos en combate, casas, como solución habitacional, sin evaluar el riesgo de seguridad de incluir a un grupo de excombatientes víctimas del conflicto armado en una zona de alta criminalidad donde confluyen varios actores o focos de violencia. El segundo se concretó con verificar si CAPROVIMPO vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna y adecuada, así como a la seguridad personal de los actores, quienes tuvieron que abandonar sus casas ubicadas en la Urbanización Bicentenario por el contexto de inseguridad y de violencia que sufre la zona, como quiera que negó la reubicación de los peticionarios en otro proyecto y la recepción de los inmuebles de Palmira con sustento en que es imposible en términos

legales conceder un nuevo subsidio de vivienda

10.2. En la parte motiva de esta providencia, esta Corporación precisó que el derecho a la seguridad personal hace parte del derecho a la vivienda adecuada y digna, en su dimensión de habitabilidad, en el evento en que los ocupantes del hogar se ven sometidos a un riesgo extraordinario que no se encuentran obligados a soportar, que afecta su vida e integridad personal y consigue que abandonen la vivienda (Supra 6.5). Ello supone que las autoridades tienen el deber de que los riesgos de seguridad de las personas sean criterios relevantes en la formulación o diseño de un programa habitacional. Esa esfera se concreta y maximiza en exatores del conflicto armado que se encuentran en condiciones de discapacidad y en imposibilidad de adquirir otro inmueble por su pobreza.

El contenido descrito del derecho de la vivienda adecuada debe tener en cuenta como criterio de focalización la condición especial de las personas afectadas, por lo que debe concentrarse en los individuos con mayores circunstancias de vulnerabilidad. Lo anterior, en razón de que las obligaciones que se dependen del artículo 11 del PIDESC advierten facilitar el acceso a las viviendas de los grupos sojuzgados y no a los colectivos acomodados en una sociedad, quienes pueden acceder a una casa por sus propios recursos.

10.3. En los tres casos sometidos a revisión, la Sala Octava concluyó que CAPROVIMPO vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada de los accionantes, exmilitares en condición de discapacidad y familiares de los soldados asesinados en combate, puesto que, la entidad adjudicó como solución de vivienda un inmueble sin que hubiese sin que hubiese revisado el contexto de violencia de la zona. Los inmuebles se tornaron inhabitables, dado que no era posible acceder a ellos ante el riesgo excepcional que padecieron los petentes. Por último, CAPROVIMPO desconoció ese derecho con la negativa de reconocer un nuevo subsidio y permitir la entrega de los inmuebles afectados, dado que se basó en una interpretación literal de la normatividad que desconoció un enfoque diferencial en la política de vivienda de las fuerzas militares, y soslayó que tales inmuebles eran inhabitables. Así, existía otra posibilidad hermenéutica conforme con la constitución, la cual hubiese conducido a que los actores accedieran a otra solución habitacional.

10.4. En tal virtud, se ordenará a CAPROVIMPO que, en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente fallo, reciba de los tutelantes, mediante la entrega material y la

suscripción de documento que observe las formalidades de ley para la eficacia de la transferencia, todos los derechos relacionados con el primer bien inmueble que CAPROVIMPO entregó a los accionantes en la Urbanización Bicentenario del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

A su vez, CAPROVIMPO deberá entregar, en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia, consistente en un auxilio de vivienda a los ciudadanos Héctor Montoya Gaviria, Oswaldo Beusaquillo y Egidio Posada, solución habitacional que se encuentre dentro de los proyectos que desarrolla CAPROVIMPO, la cual debe adecuarse a sus condiciones especiales de seguridad para que les permita el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se oponga la prohibición de doble suministro de subsidio de vivienda.

Finalmente, se advertirá a CAPROVIMPO para que en el futuro incluya en la formulación de los proyectos habitacionales de la fuerza pública un estudio de seguridad de la zona que atienda a las necesidades de sus beneficiarios.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero.- (Expediente T-6.210.322) REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de marzo de 2017, que declaró improcedente la acción de tutela incoada por el ciudadano Héctor Hernando Montoya Gaviria contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía-CAPROVIMPO-, y en consecuencia, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y adecuada, así como a la seguridad personal.

Segundo.- ORDENAR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- CAPROVIMPO- que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente fallo, reciba del ciudadano Héctor Hernando Montoya Gaviria, mediante la entrega material y la suscripción de documento que observe las formalidades de ley para la eficacia de la transferencia, todos los derechos relacionados con el primer

bien inmueble que CAPROVIMPO entregó el tutelante en la Urbanización Bicentenario del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

A su vez, **ORDENAR** a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- CAPROVIMPO- que entregue, en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia, consistente en un auxilio de vivienda al ciudadano Héctor Hernando Montoya Gaviria, solución habitacional que se encuentre dentro de los proyectos que desarrolla CAPROVIMPO, la cual debe adecuarse a sus condiciones especiales de seguridad para que les permita el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se oponga la prohibición de doble suministro de subsidio de vivienda.

Tercero.- (Expediente T-6.210.323) REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 30 de marzo de 2017, que declaró improcedente la acción de tutela incoada por el ciudadano Oswaldo Beusaquillo Samboni contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía – CAPROVIMPO -. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y adecuada, así como a la seguridad personal

Cuarto.- ORDENAR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- CAPROVIMPO- que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente fallo, reciba del ciudadano Oswaldo Beusaquillo Samboni, mediante la entrega material y la suscripción de documento que observe las formalidades de ley para la eficacia de la transferencia, todos los derechos relacionados con el primer bien inmueble que CAPROVIMPO entregó el tutelante en la Urbanización Bicentenario del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

A su vez, **ORDENAR** a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- CAPROVIMPO - que entregue, en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia, consistente en un auxilio de vivienda al ciudadano Oswaldo Beusaquillo Samboni, solución habitacional que se encuentre dentro de los proyectos que desarrolla CAPROVIMPO, la cual debe adecuarse a sus condiciones especiales de seguridad para que les permita el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se oponga la prohibición de doble suministro de subsidio de vivienda.

Quinto.- (Expediente T-6.300.703) REVOCAR la sentencia proferida por la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el 23 de marzo de 2017, que declaró improcedente la

acción de tutela incoada por el ciudadano Egidio Posada Torres contra la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía –CAPROVIMPO-. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y adecuada, así como a la seguridad personal.

Sexto.- ORDENAR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía- CAPROVIMPO- que en un término no superior a tres (3) meses, contado a partir de la notificación del presente fallo, reciba del ciudadano Egidio Posada Torres, mediante la entrega material y la suscripción de documento que observe las formalidades de ley para la eficacia de la transferencia, todos los derechos relacionados con el primer bien inmueble que CAPROVIMPO entregó el tutelante en la Urbanización Bicentenario del Municipio de Palmira, Valle del Cauca.

A su vez, **ORDENAR** a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -CAPROVIMPO- que entregue, en un plazo de seis (6) meses, contado a partir de la notificación de esta providencia, consistente en un auxilio de vivienda al ciudadano Egidio Posada Torres, solución habitacional que se encuentre dentro de los proyectos que desarrolla CAPROVIMPO, la cual debe adecuarse a sus condiciones especiales de seguridad para que les permita el efectivo disfrute del derecho a una vivienda digna y adecuada, sin que se oponga la prohibición de doble suministro de subsidio de vivienda.

Séptimo.- ADVERTIR a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -CAPROVIMPO- para que en el futuro incluya en la formulación de los proyectos habitacionales de la fuerza pública un estudio de seguridad de la zona que atienda a las necesidades de sus beneficiarios.

Octavo.- A través de la Secretaría General de esta Corporación **LÍBRESE** la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, publíquese en la Relatoría de la Corte Constitucional y cúmplase

ALBERTO ROJAS RÍOS
Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

CARLOS LIBARDO BERNAL PULIDO
Magistrado
Con salvamento de voto

ROCIO LOAIZA MILIÁN
Secretaria General (E)