El siguiente es el documento presentado por el Magistrado Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la respectiva Secretaría.

Providencia: Tutela del 1º de abril de 2019

Radicación No.: 66-594-31-89-001-2019-00003-01

Proceso: Acción de tutela

Accionante: Dora Lilia Ríos Pulgarín

Accionado: Fondo de Adaptación y otros

Juzgado de origen: Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Quinchía

**TEMAS: DERECHO A LA VIVIENDA EN CONDICIONES DIGNAS / OBLIGACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO PARA GARANTIZARLO / IMPLICA EL ACCIONAR DILIGENTE DE LAS ENTIDAD PÚBLICAS ESTABLECIDAS PARA EL EFECTO.**

El artículo 51 de la Constitución Política establece que “todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social…”.

… para el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la satisfacción del derecho a la vivienda digna, es imprescindible que las autoridades creen políticas públicas que verdaderamente garanticen este derecho, pues, no solo implica tener un lugar donde habitar, sino como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”. (…)

… si bien el proceso de construcción, reubicación y reconstrucción de las áreas afectadas por la ola invernal que azotó el país para los años 2010-2011, es un proceso a largo plazo, lo cierto es que se logra evidenciar que el Fondo de Adaptación no ha actuado con la diligencia necesaria para otorgar una solución de vivienda a la actora en su calidad de afectada por este fenómeno, por cuanto ha dejado transcurrir el tiempo sin obtener resultados y sin cambiar la situación de riesgo no mitigable en que se encuentra.

Por último, cabe anotar que el Fondo de Adaptación vulneró los derechos de la actora a partir de 2017, ya que no ha logrado materializar los recursos para otorgarle una solución de vivienda a la accionante y, por otro lado no demostró que actos ejecutó luego de 2017; por lo tanto, se concluye que actuó con negligencia.

**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA**

**SALA DE DECISIÓN LABORAL No. 1**

Magistrada Ponente: **Ana Lucía Caicedo Calderón**

**Acta No. \_\_\_**

**(1º de abril de 2019)**

Procede la Judicatura a resolver la impugnación propuesta contra la sentencia proferida el día 30 de enero de 2019 por el Juzgado Único Promiscuo del Circuito de Quinchía, dentro de la acción de tutela impetrada por **Dora Lilia Ríos Pulgarín** en contradel **Fondo de Adaptación,** a través de la cual pretende el amparo de los derechos fundamentales a la **Igualdad y a una Vivienda en condiciones dignas**, trámite al que fueron vinculadosla **Promotora de Vivienda de Risaralda,** el **Ministerio de Hacienda y Crédito, Público**, el **Municipio de Guática - Risaralda** y la **Caja de Compensación Familia del Valle del Cauca, COMFANDI.**

#### La demanda

La aludida solicitante, a través de apoderado judicial, solicita que se tutelen los derechos fundamentales a la igualdad y a una vivienda en condiciones dignas**,** y en consecuencia, se le ordene al Fondo de Adaptación que lleve a cabo los trámites necesarios para realizar la entrega de una vivienda digna en un plazo razonable.

Para fundar estas pretensiones la accionante manifestó que perdió su vivienda, la cual estaba ubicada en la vereda El Tigre del municipio de Guática en el año 2010, y por consecuencia, es beneficiaria del programa nacional de reubicación y reconstrucción de viviendas, para los afectados por eventos derivados del Fenómeno de la Niña entre los años 2010-2011.

Asimismo, agregó que mediante derecho de petición del 23 de noviembre de 2018, le solicitó al Fondo de Adaptación que le informara la fecha probable de entrega de su vivienda, para materializar el derecho que adquirió, para lo cual recibió como respuesta que estaban a la espera de que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público les asignara recursos, pero éstos no habían sido ordenados.

Por último, refirió que no cuenta con la capacidad económica, ni con salud para garantizar una vivienda y que el Fondo de Adaptación no había realizado las gestiones necesarias para materializar su derecho a tener una vivienda en condiciones dignas, dejándola en desventaja con otros beneficiarios del municipio de Guática, los cuales estaban próximos a recibir sus viviendas.

#### Contestación de la demanda

**Promotora de Vivienda de Risaralda**

Indicó que la obligación directa de otorgar mejoramientos de vivienda o reubicación corresponde a las autoridades municipales, por lo tanto, solicitó que fuera desvinculado.

**Ministerio de Hacienda y Crédito Público**

Señaló que no tiene competencia sobre el asunto, debido a que la función de proveer soluciones de vivienda a la población afectada por desastres naturales como el Fenómeno de la Niña, corresponde al Fondo de Adaptación, y que este cuenta con autonomía administrativa y presupuestal para desplegar sus competencias, por lo tanto, solicitó que fuera desvinculado.

**Municipio de Guática, Risaralda**

Manifestó que no existe legitimación en la causa por pasiva, por cuanto el municipio de Guática no ha violado, ni amenaza violar derecho fundamental alguno contra la accionante; refirió además, que la accionante aparece como beneficiaria en el listado remitido por COMFANDI, y en consecuencia, solicitó que fuera desvinculado.

**Caja de Compensación Familia del Valle del Cauca, COMFANDI**

Afirmó que los recursos económicos destinados a la ejecución de planes de intervención de las viviendas para los damnificados no están en poder de COMFANDI, sino en una fiducia a nombre del Fondo de Adaptación; del mismo modo aclaró que el caso de la accionante se encontraba en la lista de hogares para ser atendidos, pero como el oferente constructor desistió de la oferta, el listado de beneficiarios fue devuelto al Fondo de Adaptación. En consecuencia, solicitó que se negara el amparo constitucional de los derechos invocados y que fuera desvinculado de la acción constitucional.

**Fondo de Adaptación**

Refirió que la accionante se encuentra incluida en su Programa Nacional de Viviendas y que su atención se encuentra en curso, atención que iniciará en el momento en que cuenten con los recursos solicitados al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Asimismo propuso las excepciones de inexistencia de vulneración a derechos fundamentales, improcedencia de la acción por no cumplir el requisito de subsidiariedad y excepción genérica.

#### Providencia impugnada

El juez de primer grado tuteló el derecho fundamental a la vivienda en condiciones dignas de la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín y, en consecuencia, ordenó al Fondo de Adaptación que en el término máximo de 6 meses, procediera a materializar el derecho a una vivienda digna de que es titular la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín.

Para llegar a tal conclusión el A-quo consideró que el Fondo de Adaptación, aunque ha realizado gestiones tendientes a lograr las soluciones de vivienda, no ha actuado con diligencia para dar respuesta a la solución de vivienda que esperan tener aquellas personas damnificadas por la ola invernal 2010-2011, pues ha dejado transcurrir el tiempo sin tener resultados, ya que a la fecha se encuentran varios ciudadanos en la misma situación de riesgo no mitigable y se están realizando solo los planes de intervención que se encuentran en la etapa de ejecución, dentro de los cuales no está incluido el de la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín.

Adicionalmente consideró el a-quo que, el derecho que le asiste a la accionante de acceder a una vivienda digna, máxime cuando había sido seleccionada para la solución definitiva de vivienda, debe ser amparado, pues no es posible que tenga que soportar las cargas administrativas a que está obligado el Fondo de Adaptación para acceder a ese derecho.

Por último, concluyó que al tratarse de un proyecto a largo plazo, dispuesto a ser realizado entre el año 2014-2018, no era posible que se haya traspasado el tiempo límite para cumplir con su objetivo y que a la fecha la accionante no tenga conocimiento alguno de la suerte que corre su solución de vivienda.

#### Impugnación

El apoderado judicial del Fondo de Adaptación impugnó la decisión, manifestando que en ningún momento ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, y que por el contrario, se le estaba garantizando el beneficio de vivienda del cual ella es acreedora, además reiteró que la inconformidad de la sentencia recaía sobre el numeral segundo de la parte resolutiva, en donde se le ordenó, que en el término de 6 meses procediera a materializar el derecho a la vivienda digna de la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín.

Indicó que no se tuvo en cuenta la situación actual del Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas, pues han surgido diversos inconvenientes contractuales con algunos Operadores Zonales, de los cuales se han derivado retrasos en la ejecución y dificultades presupuestales.

#### Consideraciones

* 1. **Problema jurídico por resolver**

Establecer, si en el presente caso, se presenta una violación al derecho fundamental a la vivienda en condiciones dignas de la señora Dora Liliana Ríos Pulgarín, por parte del Fondo de Adaptación.

**5.2 El derecho fundamental a la vivienda digna**

El artículo 51 de la Constitución Política establece que “*todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda*”.

Del mismo modo, la Declaración Universal de Derechos Humanos en su artículo 25 dispone que “*toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.*

Es por ello que para el cumplimiento de los mandatos constitucionales encaminados a la satisfacción del derecho a la vivienda digna, es imprescindible que las autoridades creen políticas públicas que verdaderamente garanticen este derecho, pues, no solo implica tener un lugar donde habitar, sino como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “*es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”.* Al respecto, el Comité en Opinión Consultiva número cuatro dispuso:

*“i) el derecho a la vivienda está íntimamente ligado a otros derechos humanos que encuentran su fundamento en la dignidad inherente a la persona humana; y ii) se enfoca hacia el concepto de vivienda adecuada, lo que implica 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”.

**5.3 Principio de Inmediatez**

Resultante de la construcción jurisprudencial, la inmediatez ha surgido como un requisito de procedibilidad para impetrar la acción constitucional dentro de un plazo razonable desde el momento en que se configuró la alegada violación de derechos fundamentales.

Sin embargo, tal exigencia no es la imposición de un término de caducidad, sino que se trata más bien de un presupuesto que sigue la naturaleza de esta acción prevista para la protección inminente de derechos fundamentales, finalidad que perdería sentido si transcurre mucho tiempo desde que surge el hecho o acto vulneratorio.

No obstante, la Corte en la sentencia T-811 de 2013, indicó respecto a la falta de inmediatez que alegaron las entidades accionantes, en relación con la protección de derechos fundamentales que reclamaron algunos damnificados por la ola invernal del periodo 2010-2011, lo siguiente:

*“Frente al tema en particular de las acciones interpuestas en procura de obtener la ayuda ofrecida por el Estado en situaciones de desastre, la jurisprudencia de la Corporación ha sido consistente en señalar que cuando los efectos de las pérdidas y daños ocasionados como efecto del fenómeno natural subsisten y no ha sido posible para el ciudadano recuperarse de la calamidad sufrida, el requisito de inmediatez se cumple, en cuanto la vulneración de los derechos invocados continúa y es actual. Con lo cual, cabe afirmar que en el caso que nos ocupa, si tales perjuicios se proyectan aún después de las fechas determinadas para la entrega del listado de beneficiarios de las ayudas y de los desembolsos conforme al cronograma de pagos fijado para las ayudas económicas previstas en la Resolución 074 de 2011, y las acciones se han interpuesto dentro de un término razonable, habrá de concluirse que se cumple con el referido requisito de procedibilidad de la acción, lo cual sólo se determinará al examinar los casos concretos”.*

Al efecto, esta Corporación en sentencia C-295 de 2013, al conceder el amparo a varios damnificados de la segunda temporada invernal de 2011 en el Municipio de Córdoba, Bolívar, señaló “*La intervención de los jueces de tutela se requiere, por lo tanto, con urgencia, pues de lo que se trata es de perseguir que las instituciones estatales adelanten todas las actuaciones necesarias, en orden a evitar que se prolongue innecesariamente la crítica situación en la cual se encuentran las personas damnificadas por la temporada de lluvias presentada en el segundo semestre del año 2011”,* siguiendo con ello el criterio ya expresado por la Corporación en la Sentencia T- 1075 de 2007, en la cual se advirtió que no se puede ignorar la situación de vulnerabilidad de las personas víctimas de un desastre natural, pues:

*“…el desconocimiento de las situaciones de vulnerabilidad, ignorando tanto el evento del desastre como sus consecuencias en el entorno social, económico, ambiental y familiar, implica una vulneración contra derechos fundamentales de los damnificados, por lo cual se hace exigible la cesación de las causas contrarias a la especial protección debida a la población vulnerable, o las acciones tendientes a la efectividad de la misma.”*

**5.4. Ola invernal ocasionada por el fenómeno “La niña”**

El Decreto 4819 de 2010 creó el Fondo Nacional de Adaptación, cuyo objeto es la recuperación, construcción y reconstrucción de las zonas afectadas por el fenómeno de “La Niña”. Dicha entidad, cuenta con personería jurídica, autonomía presupuestal y financiera, fue adscrita al Ministerio de Hacienda y Crédito Público y se le asignaron funciones de identificación, estructuración y gestión de proyectos, ejecución de procesos contractuales, disposición y transferencia de recursos para el cumplimiento de su objeto y demás acciones que se requieran con ocasión del fenómeno climatológico. Así mismo, se la asignó la prevención de riegos y la protección de la población, en lo sucesivo, de las amenazas económicas, sociales y ambientales generadas por éste.

**5.5 Caso concreto**

En el caso que ocupa la atención de la sala, la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín acude a la vía de tutela con el propósito de que se protejan sus derechos fundamentales a la vivienda en condiciones dignas y a la igualdad, presuntamente vulnerados por el Fondo de Adaptación, al no realizar las debidas gestiones para materializar su derecho a una vivienda digna.

En contraposición, el apoderado judicial del Fondo de Adaptación alega, con los mismos argumentos utilizados en la contestación de la demanda, en el escrito de impugnación, que en ningún momento se ha violado el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín, pues no se tuvo en cuenta la situación actual del Programa Nacional de Reubicación y Reconstrucción de Viviendas, que a raíz de diversos inconvenientes contractuales con los Operadores Zonales, ha sufrido retrasos en la ejecución de las obras; del mismo modo han surgido dificultades de orden presupuestal, las cuales no han permitido culminar con los proyectos.

Ahora, para resolver lo referente a la solicitud de recursos, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público manifestó que las entidades como el Fondo de Adaptación, que hacen parte del Presupuesto General de la Nación, tienen la capacidad de contratar, comprometer y, del mismo modo, ordenar el gasto, lo que constituye una autonomía presupuestal, es decir, que pueden disponer de los recursos adjudicados y tomar decisiones sobre contratación, de manera independiente; por lo tanto, afirmó, que no le corresponde al Ministerio de Hacienda y Crédito Público la ejecución de los recursos ubicados en la sección presupuestal del Fondo de Adaptación.

Asimismo, en razón a que en la demanda se afirma que a otros damnificados se les otorgó vivienda, resulta importante aclarar que no se tiene certeza sobre ello, por cuanto por parte de la accionante no se allegaron pruebas tendientes a verificar la veracidad de estos hechos; del mismo modo, en la contestación de la tutela, el fondo de adaptación y COMFANDI manifestaron al respecto sobre este hecho, que no les consta, debido a que carecen de información que les permita esclarecer las dudas, y que por lo tanto se atienen a lo que resulte probado en el proceso.

Con todo, si bien el proceso de construcción, reubicación y reconstrucción de las áreas afectadas por la ola invernal que azotó el país para los años 2010-2011, es un proceso a largo plazo, lo cierto es que se logra evidenciar que el Fondo de Adaptación no ha actuado con la diligencia necesaria para otorgar una solución de vivienda a la actora en su calidad de afectada por este fenómeno, por cuanto ha dejado transcurrir el tiempo sin obtener resultados y sin cambiar la situación de riesgo no mitigable en que se encuentra.

Por último, cabe anotar que el Fondo de Adaptación vulneró los derechos de la actora a partir de 2017, ya que no ha logrado materializar los recursos para otorgarle una solución de vivienda a la accionante y, por otro lado no demostró que actos ejecutó luego de 2017; por lo tanto, se concluye que actuó con negligencia.

En ese sentido tiene razón el a-quo al amparar el derecho de la actora, pues ella superó todas las etapas de selección para hacerse a una vivienda, por ser víctima de la ola invernal de los años 2010 – 2011, para cuya selección en su oportunidad el Fondo de Adaptación recibió los recursos necesarios para ello.

Sin embargo, se modificará el ordinal segundo de la parte resolutiva de la sentencia de primer grado, en el sentido de ordenar al Fondo de Adaptación que reactive y realice todas las acciones tendientes a obtener, del Ministerio de Hacienda, los recursos necesarios para proceder a atender, de manera directa, la solución de vivienda de la cual es beneficiaria la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín.

En mérito de lo expuesto, la **Sala de Decisión Laboral No. 1 del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira**, en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución y la ley,

#### RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** el ordinal segundo de la parte resolutiva de la sentencia de primer gradoproferida por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Quinchía, Risaralda el 30 de enero de 2019, el cual quedará de la siguiente manera:

**ORDENAR**  al Fondo de Adaptación que reactive y realice todas las acciones tendientes a obtener, del Ministerio de Hacienda, los recursos necesarios para proceder a atender, de manera directa, la solución de vivienda de la cual es beneficiaria la señora Dora Lilia Ríos Pulgarín, en el término máximo de 6 meses contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia.

**SEGUNDO:** Confirmar en todo lo demás la sentencia objeto de impugnación.

**TERCER:** Notifíquese la decisión por el medio más eficaz.

**CUARTO:** Remítase el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme al artículo 31 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese y Cúmplase

La Magistrada Ponente,

**ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPULVEDA JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ**

Magistrada Magistrado