



DIGITALIZADO  
SIGLO XXI

Cartagena de Indias D.T y C, dieciséis (16) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Acción	REPARACIÓN DIRECTA
Radicado	13-001-33-33-014-2016-00113-01
Demandante	JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES
Demandado	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO; Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA-
Magistrado	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	Subsidio Familiar de Vivienda

### I.- PRONUNCIAMIENTO

Procede esta Sala de decisión, a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, contra la sentencia del 8 de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por medio de la cual se denegaron las pretensiones de la demanda.

### II.- ANTECEDENTES

#### 2.1. Demandante

La presente acción fue instaurada por el señor JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES, por conducto de apoderado.

#### 2.2. Demandado

La acción está dirigida en contra del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA-.



**2.3. La demanda<sup>1</sup>.**

La presente acción de Reparación Directa fue instaurada por el señor JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES, por conducto de apoderado judicial, con el siguiente objetivo:

**"PRIMERO.** Declarar patrimonialmente responsable a la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), por los perjuicios sufridos derivados del desplazamiento forzado, de el señor JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES quienes se vieron desplazados en forma forzosa desde el año 1999 cuando vivía en la finca la Esperanza, de la vereda la Estrella, de este lugar los paramilitares nos amenazaron, asesinaron a varios parceleros y nos desplazamos todos, en la finca que era de propiedad de mi padre JOSÉ CHAMORRO GONZÁLEZ, como consta en la Resolución N° 00327 de marzo 04 de 1976, de (sic) expedida por el INCODER, donde tenía una vivienda, anexo copia y no haberle brindado la ayuda humanitaria del subsidio de Vivienda, a su debido tiempo una vez reclamó ante dicha entidad el subsidio

**SEGUNDO: Condénese** a la (sic) **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** a pagar, a título de indemnización por la falla y falta del servicio, una vez se desplazó, setenta (70) salarios mínimos legales vigentes, a mi mandante:

**JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES.....\$43.120.000.00**

**TERCERO: Condénese** a la **NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA- CIUDAD Y TERRITORIO Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)** a pagar a título de indemnización por el perjuicio moral, por la falla y falta el servicio, no prestados, que son estimados en la suma de veinte (20) Salarios Mínimos Legales Vigentes, equivalentes a **DOCE MILLONES TRESCIENTOS VEINTE MIL PESOS (\$12.320.000.00) M-cte, a mi mandante.**

**JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES.....\$12.320.000.00**

**TOTAL-----\$12.320.000.00**

**CUARTO:** La condena respectiva será actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando en la liquidación la variación promedio mensual del índice de precios al consumidor, desde la fecha de ocurrencia de los hechos hasta la de ejecutoria del correspondiente fallo definitivo.

<sup>1</sup>Folios 1-9 cuaderno 1



QUINTO: (...)²".

#### 2.4. Hechos³

Como soporte fáctico de sus pedimentos, la parte demandante expone los siguientes:

Cuenta el demandante que, es desplazado desde el año 1990, de la Finca La Esperanza, de la Vereda La Estrella, cuando vivía en la finca de propiedad de su padre JOSÉ CHAMORRO GONZÁLEZ, por disposición de INCODER, según la Resolución N° 00327 del 4 de marzo de 1976; por amenazas y asesinatos de varios parceleros por manos de los paramilitares.

Precisa que, una vez radicados en el casco urbano del municipio del Carmen de Bolívar, montó un restaurante, donde una vez más recibieron amenazas como comerciantes, lanzándole una granada en el negocio, el 11 de julio de 1999; por este motivo se desplazó hasta Santa Marta – Magdalena, donde permaneció 8 meses, regresando una vez más, al municipio del Carmen de Bolívar, donde el 29 de julio de 2007, asesinaron a su hijo LISANDRO RAFAEL CHAMORRO JULIO, obligándolos a refugiarse en este Distrito.

Refiere que, el 10 de septiembre de 2009, radicó ante la Acción Social, solicitud de subsidio de vivienda de interés social; respondiéndole dicha entidad el día 13 de marzo de 2010 que, la encargada de la entrega de dichos auxilios era el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y FONVIVIENDA.

Indica que, está inscrito con su núcleo familiar en el RUV; que en varias oportunidades ha presentado derecho de petición para que se le entregue el subsidio antes citado, por lo que, el 2 de julio de 2010, se registró ante la Caja de Compensación Familiar –COMFAMILIAR-, de esta ciudad, en donde se manifestaron que debía esperar para la asignación de la vivienda.

²Folio 5 y 6 Cdno 1.

³Folios 2 a 5 Cdno 1.



Requiere ser indemnizado con 70 salarios mínimos mensuales, tal como lo prevé la sentencia SU-254 de 2013; esto es, \$43.120.000.00, por haber sido desplazado forzosamente.

Por daño moral peticiona 20 salarios mínimos; puesto que la negativa al subsidio de vivienda, le ha causado tristeza y congoja, debiendo refugiarse en un Kiosco que se encuentra a la intemperie.

## **2.5. Contestación de la Demanda**

### **2.5.1 Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-<sup>4</sup>**

Se opone a las súplicas de la demanda, aduciendo que, el aquí demandante no se ha postulado para obtener el subsidio de vivienda, tal como lo muestra el pantallazo que adjunta con esta contestación, de allí que le corresponde al actor, cumplir con el procedimiento y requisito establecido en la Ley, toda vez que el derecho a la vivienda es un derecho que se desarrolla por un procedimiento normativo; mientras no se someta a esos delineamientos no puede iniciar con el estudio para su otorgación.

Presentó como excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) inexistencia de vulneración de derechos fundamentales; (iii) inexistencia de obligación y cobro de lo no debido; (iv) inimputabilidad del daño; e (v) inepta demanda.

### **2.5.2 Ministerio de Vivienda. Ciudad y Territorio<sup>5</sup>.**

Se opone a la prosperidad de las pretensiones, por carecer de fundamento fáctico y jurídico.

Indica que, no corresponde dentro de sus competencias, lo pretendido por el demandante; reiterando lo ya expuesto por FONVIVIENDA, en que, se consultó el sistema informativo, encontrándose que el actor, no se ha postulado para alcanzar el subsidio de vivienda por el cual se demanda.

<sup>4</sup>Folios 51 a 61 Cdno 1.

<sup>5</sup>Folios 71-78 Cuaderno No. 1

Aduce que, el demandante debe agotar una serie de requisitos y procedimientos para acceder al subsidio de vivienda, tal como lo establece la Ley.

Presenta como excepciones: (i) falta de legitimación en la causa por pasiva; (ii) inexistencia de obligación y cobro de lo no debido; (iii) inimputabilidad del daño.

### **III. – SENTENCIA IMPUGNADA<sup>6</sup>**

Por medio de providencia del 8 de febrero de 2017, la Juez Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de esta ciudad, dirimió la controversia sometida a su conocimiento, y decidió denegar las pretensiones de la demanda; al considerar que, en este asunto no se probó cual es el daño causado, además de la existencia de unos requisitos que, tampoco fueron cumplidos por el demandante.

### **IV.- RECURSO DE APELACIÓN**

#### **4.1. Parte demandante<sup>7</sup>**

La parte demandante presenta recurso de apelación en término<sup>8</sup>; reiterando la misma argumentación de la demanda; además de concluir que *“las personas y familias desplazadas por la violencia deben ser acreedoras de un trato especial por las autoridades encargadas de otorgar los subsidios de vivienda, atendiendo a la calificación obtenida por los hogares y respetando la asignación. No obstante, también se ha reconocido que, cuando un hogar desplazado se encuentra en una situación excepcional, por cuanto además del desplazamiento padecido, los preceden condiciones de especial protección constitucional, como ser adultos mayores, personas diagnosticadas con enfermedades catastróficas o estar en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión, requieren de manera urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para una solución de vivienda temporal o definitiva”*; para tal efecto cita la Ley 1448 de 2011.

<sup>6</sup> Folios 90-94 cuaderno N°1

<sup>7</sup>Folios 96-100 Cuaderno No, 1

<sup>8</sup>La sentencia fue notificada en estrados, advirtiéndose a las partes de la procedencia del recurso de apelación y el término de su incoación. -F. 98, audiencia inicial-.



Por lo que requiere la revocación de la decisión primigenia y la concesión de las súplicas de la demanda.

#### V. - TRÁMITE PROCESAL

Por auto calendado 19 de abril de 2017<sup>9</sup> se concedió el recurso de apelación interpuesto por el apoderado de la parte demandante; con providencia del 22 de agosto de 2017<sup>10</sup>, se dispuso la admisión de la impugnación en este Tribunal; y, con providencia del 6 de diciembre de 2017<sup>11</sup>, se ordenó correr traslado a las partes para alegar de conclusión.

#### VI. - ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

##### **6.1. Alegatos de la parte demandante**

La parte demandante no alegó de conclusión.

##### **6.2. Alegatos de la parte demandada:**

###### **6.2.1. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>12</sup>:**

Vuelve sobre lo que son sus competencias y lo que es el subsidio de vivienda, cuya dirección está en cabeza de FONVIVIENDA; recalcando que, para alcanzar este auxilio hay que cumplir con unos requisitos establecidos en la Ley, cosa que no ha hecho el demandante.

Indica que, si requiere una reparación individual como desplazado, tiene que agotar el requisito administrativo para su obtención; si pretende el subsidio de vivienda tiene que postularse y llenar todos los requisitos que se prevén en la normatividad que rige al respecto; careciendo de pruebas la imputación que realiza el actor a la demandada.

Finaliza, requiriendo la confirmación de la decisión de primera instancia.

<sup>9</sup> Folio 102 cuaderno No. 1

<sup>10</sup> Folio 4 C. 2ª instancia

<sup>11</sup> Fol. 8 C. 2ª instancia

<sup>12</sup> Folios 11-13 C. 2ª instancia



### 6.2.2. Fondo Nacional de Vivienda<sup>13</sup>

Insiste que, no le asiste razón al demandante sobre la imputación de responsabilidad que se le endilga; puesto que, no se configuran los elementos para ello.

Manifiesta que, esta demanda carece de prueba que fundamente la pretensión; por tanto, no hay derecho al reconocimiento de ningún tipo de indemnización.

Peticiona la confirmación del fallo de primera instancia.

### 6.3. Ministerio Público

El agente del Ministerio Público no rindió concepto de fondo.

## VII.- CONSIDERACIONES

### 7.1 Control De Legalidad

Tramitada la segunda instancia y dado que, no se observa causal de nulidad, impedimento o irregularidad que pueda invalidar lo actuado, se procede a decidir la controversia suscitada entre las partes, previas las siguientes

### 7.2. Competencia.

Es competente esta Corporación para conocer el presente proceso en segunda instancia, por disposición del artículo 153 del CPACA.

### 7.3 Problema Jurídico

El demandante presenta su recurso por considerar que como desplazado se debe tener en cuenta lo establecido para dicha población; esto es, de recibir en forma urgente un trato preferente por el Estado, atendiendo el grado de debilidad, vulnerabilidad e indefensión; solicita la revocatoria de la decisión de primera instancia y en su lugar se dicte una nueva decisión.

<sup>13</sup>Folio 14 - 17; y 18 al 21 C. 2 Instancia



Atendiendo lo anterior, el problema jurídico en el presente caso está dirigido a determinar ¿si le asiste responsabilidad a los demandados MINVIVIENDA y FONVIVIENDA, sobre los perjuicios reclamados por el demandante al no haberse entregado el subsidio de vivienda?

¿Es la vía judicial, la procedente para requerir la reparación integral, establecida en la Ley 1448 de 2011; así como el subsidio de vivienda?

#### **7.4 . Tesis**

La Sala de Decisión, desatando el recurso de apelación de la parte demandante, confirmará la decisión de primera instancia que denegó las súplicas de la demanda, al establecerse que, tal como todo lo que regula el desplazamiento en Colombia, el subsidio de vivienda, tiene unos requisitos mínimos que la población aquí citada debe cumplir para alcanzar su beneficio; de manera que, la inactividad del demandante, es lo que ha hecho que, hasta la presente no se haya auxiliado con esta protección y en el caso concreto, la falta de prueba del daño alegado.

La Tesis planteada se soporta en los argumentos que a continuación se exponen, (i) La cláusula general de responsabilidad del Estado; (ii) El precedente jurisprudencial sobre régimen de responsabilidad por omisión en el deber de protección de las autoridades públicas. (iii) Desplazamiento forzado – obligaciones estatales; (iv) Responsabilidad del Estado por el desplazamiento forzado interno (título jurídico de imputación-falla del servicio); (v) caso concreto y (vi) conclusión.

#### **7.4.1. RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD DEL ESTADO. CLÁUSULA GENERAL DE RESPONSABILIDAD.**

El artículo 90 de la Constitución Política de 1991 en su inciso primero establece la que se ha denominado, cláusula general de responsabilidad patrimonial del Estado y de sus entidades públicas como principio constitucional que opera siempre que se verifique (I) la producción de un daño antijurídico (II) que le sea imputado a causa de la acción u omisión de sus autoridades públicas.



El daño antijurídico, siguiendo la línea de pensamiento expuesta por la Sección Tercera – Subsección C del Consejo de Estado, “consistirá siempre en la lesión patrimonial o extra-patrimonial que la víctima no está en el deber jurídico de soportar”<sup>14</sup>. En este sentido, el daño ocasionado a un bien jurídicamente tutelado, impone el deber de indemnizar el consecuente detrimento con el objetivo de garantizar el principio de igualdad ante las cargas públicas”<sup>15</sup>, dado que la antijuridicidad del daño no estriba en que la conducta sea contraria a derecho, sino, siguiendo la orientación española, en que quien lo sufre no tiene el deber jurídico de soportarla.

García Enterría, enseña que, “para que exista lesión en sentido propio, no basta que exista un perjuicio material, una pérdida patrimonial; es absolutamente necesario que ese perjuicio patrimonial sea antijurídico, antijuricidad en la que está el fundamento, como ya anotamos del surgimiento de la obligación reparatoria”. Agregando más adelante que, “la antijuricidad susceptible de convertir el perjuicio económico en lesión indemnizable se predica, pues, del efecto de la acción administrativa (no de la actuación del agente de la administración causante material del daño), a partir de un principio objetivo de garantía del patrimonio de los ciudadanos que despliega su operatividad postulando la cobertura de daño causado en tanto en cuanto no existan causas de justificación que legitimen como tal perjuicio de que se trate”<sup>16</sup>.

Por su parte, la imputación del daño es “la atribución de la respectiva lesión, la cual desde el punto de vista jurídico supone establecer el fundamento o razón de la obligación de reparar o indemnizar determinado perjuicio derivado de la materialización de un daño antijurídico, siendo allí donde intervienen los títulos de imputación que corresponden a los diferentes sistemas de responsabilidad que tienen cabida en el artículo 90 de la Constitución Política”<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Consejo de Estado; Sección Tercera; sentencia del 13 de agosto de 2008; Exp. 17042; C.P. Enrique Gil Botero

<sup>15</sup> Expediente No. 18001-23-31-000-1996-09831-01(19388). Consejera Ponente: Olga Melida de De la Valle Hoz

<sup>16</sup> García Enterría, Eduardo, Tomás Ramón Fernández, Curso de derecho administrativo, novena edición 2004, edit. Thomson Civitas. Página 378-379

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sección Tercera. Sentencia del 19 de agosto de 1994. Exp. 9276. C.P. Dr. Daniel Suarez Hernández





Se ha dicho entonces que, *"La imputación variará dependiendo del sistema de responsabilidad frente al que se esté. Si es un sistema objetivo, no será necesario probar la presencia de culpa, pero en cambio, si se trata de un régimen subjetivo, será obligatorio demostrar la culpa de la persona pública (o alguien que la represente) para poder cumplir con el requisito de la imputación"*<sup>18</sup>, lo cual muestra, que en manera alguna pueda entenderse que en Colombia se implantó un régimen absoluto de responsabilidad objetiva con la constitución de 1991.

Recapitulando, para que surja el deber reparatorio, es necesario la existencia del daño antijurídico y la imputación del mismo a la Entidad Pública, sea a través de su acción u omisión, teniendo cabida en cada caso, el estudio de los distintos títulos de responsabilidad que con el transcurrir la jurisprudencia contenciosa fundada en el artículo 90 de la C. P., ha decantado, así como la existencia o no de causas excluyentes de responsabilidad.<sup>19</sup>

#### 7.4.2. DEL RÉGIMEN DE RESPONSABILIDAD POR DAÑOS CAUSADOS POR OMISIÓN EN EL DEBER DE PROTECCIÓN DE LAS AUTORIDADES PÚBLICAS.

Con la Carta Política del 1991 se constitucionalizó el deber que le asiste al Estado de proteger la vida, integridad y los bienes de los administrados<sup>20</sup>; obligación que no disfruta del carácter de absoluto, puesto que a las entidades del sector público no se les puede exigir *"prevenir cualquier tipo de daño o resultado antijurídico, como quiera que el Estado no se encuentra en capacidad de brindar una protección personalizada a cada individuo que integra el conglomerado social"*<sup>21</sup>.

No obstante, el deber de prevenir esta clase de daños se hace más fuerte cuando una persona le advierte a la autoridad competente, que ha sido

<sup>18</sup> ARENAS, Mendoza Hugo Andrés, El régimen de responsabilidad objetiva, Editorial Legis, Página 166. Edición 2013.

<sup>19</sup> Tomas Ramón Fernández, refiriéndose al tópico de la Responsabilidad de La Administración, ha señalado que, "el centro de gravedad del sistema no está ya, ciertamente, en la culpa, sino, en la lesión que la persona afectada por actividad de la Administración experimenta en su patrimonio sin justa causa alguna que los justifique. Es esto, la falta de justificación del perjuicio, lo que convierte a éste en una lesión resarcible. Ver Responsabilidad del Estado, pagina 15. Departamento de Publicaciones de la Facultad de derecho de la universidad de Buenos Aires. Edif. Rubinzal-Culzoni. 1ª reimpresión 2011.

<sup>20</sup>En atención a lo normado en los artículos 2 y 218 superior.

<sup>21</sup>Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo; Sección Tercera; Subsección A; Consejero ponente: Hernán Andrade Rincón; Sentencia adiada 13 de abril de 2016; Radicación número: 18001-23-31-000-2006-00465-01(35571)A.



objeto de amenazas en contra de su vida e integridad física o al ser estas de dominio público, dado que ello genera una posición de garante institucional entre el Estado y la potencial víctima, relación de guarda que tiene por objeto evitar que se materialice o se concrete un daño de naturaleza prohibida; pues, de llegar a consumarse se generaría la responsabilidad extracontractual del Estado por falla en el deber de protección y cuidado; ello es así, porque al ser el *"Estado la estructura en cabeza de la cual se radica el poder político y público y, por consiguiente, el monopolio de la fuerza armada, no sólo está obligado a precaver el delito sino también a responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que, pudiéndose evitar, se concreten por omisión en el cumplimiento del deber legal contenido los artículos 2 y 218 de la Carta Política"*<sup>22</sup>

Ahora bien, frente a la responsabilidad del Estado por omisión, el Consejo de Estado, en jurisprudencia de 15 de agosto de 2007, Magistrada ponente, Ruth Stella Correa Palacio, precisó:

*"En relación con la responsabilidad del Estado por omisión, ha considerado la Sala que para la prosperidad de la demanda es necesario que se encuentren acreditados los siguientes requisitos: a) la existencia de una obligación legal o reglamentaria a cargo de la entidad demandada de realizar la acción con la cual se habrían evitado los perjuicios; b) la omisión de poner en funcionamiento los recursos de que se dispone para el adecuado cumplimiento del deber legal, atendidas las circunstancias particulares del caso; c) un daño antijurídico, y d) la relación causal entre la omisión y el daño.*

*Frente a este último aspecto, la Sala, con apoyo en la doctrina, que a su vez se inspiró en la distinción realizada en el derecho penal entre delitos por omisión pura y de comisión por omisión, precisó que en este tipo de eventos lo decisivo no es la existencia efectiva de una relación causal entre la omisión y el resultado, sino la omisión de la conducta debida, que de haberse realizado habría interrumpido el proceso causal impidiendo la producción de la lesión.*

*De acuerdo con la jurisprudencia de la Sala, para que pueda considerarse que el Estado es responsable por omisión, en los eventos en los cuales se le imputa el daño por falta de protección, se requiere previo requerimiento a la autoridad, pero en relación a ese requerimiento no se exige ninguna*

<sup>22</sup>Ibídem (25)



*formalidad, porque todo dependerá de las circunstancias particulares del caso. Es más, ni siquiera se precisa de un requerimiento previo cuando la situación de amenaza es conocida por dicha autoridad."*

#### **7.4.3. DESPLAZAMIENTO FORZADO – OBLIGACIONES ESTATALES<sup>23</sup>:**

Sobre su definición concurren tesis de orden jurisprudencial, legal y reglamentario.

En la Jurisprudencia, el precedente constitucional lo define no como una situación jurídica sino fáctica<sup>24</sup> ocurrida por la migración del lugar escogido voluntaria y autónomamente por un individuo como su lugar habitual de residencia o epicentro de actividades sociales o económicas. También la Comisión de Derechos Humanos -hoy Consejo de Derechos Humanos- adoptó la resolución titulada "Principios Rectores de los Desplazamientos internos"<sup>25</sup> y en el artículo 2º definió a los desplazados en los siguientes términos<sup>26</sup>:

<sup>23</sup>El siguiente resumen se extrajo de la Sentencia del Honorable Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección B, de fecha 31 de agosto de 2017, C.P. RAMIRO PAZOS GUERRERO, Rad N° 13001233100020010149201 (41187).

<sup>24</sup>La Corte Constitucional ha entendido que el desplazamiento forzado obedece a una situación fáctica, más no a una calidad jurídica. V. Corte Constitucional, sentencia C-372 del 27 de mayo de 2009. La Corte Constitucional, mediante sentencia T - 025 del 2004, señaló: "no es el registro formal ante los entes gubernamentales lo que le da el carácter de desplazado a un individuo, sino el mero hecho de haberse visto compelido a abandonar el lugar de residencia habitual". La sentencia T-327 del 26 de marzo de 2001 diferenció entre la "condición de desplazado" y la "situación de facto para ser desplazado". En cuanto a la primera noción precisó que es un requisito para recibir los beneficios legales, razón por la cual es menester presentar la certificación formal como persona desplazada, mientras que la segunda correspondería a una situación meramente de hecho, la cual no tiene necesariamente que estar certificada por las entidades gubernamentales.

<sup>25</sup>En abril de 1998, el Relator Temático Francis Deng presentó a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas un informe con un anexo titulado "Principios Rectores de los Desplazamientos Internos". La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas adoptó por consenso una resolución copatrocinada por más de cincuenta Estados, Colombia entre ellos. Para mayor información, véase, O.N.U., Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998. Los Principios Rectores están conformados por 30 principios que abordan todas las etapas del desplazamiento interno.

<sup>26</sup>Estos Principios, según la Corte Constitucional, tienen fuerza vinculante, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, "dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos y que han recibido una gran aceptación por parte de distintos organismos internacionales de derechos humanos", por lo que "deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado. Lo



*[L]as personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, por situaciones de violencia generalizada, por violaciones de derechos humanos o por catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida<sup>27</sup>.*

En lo legal, el artículo 1º de la Ley 387 de 1997 "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia", precisa:

*Toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público -artículo 1º.*

El Decreto 2569 de 2000 -artículo 2º- "por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones" sostiene:

*De la condición de desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional, abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones*

---

anterior, claro está, sin perjuicio de que todos sus preceptos que reiteran normas ya incluidas en tratados internacionales de derechos humanos y de derecho internacional humanitario aprobados por Colombia gocen de rango constitucional, como lo señala el artículo 93 de la Constitución": Corte Constitucional, sentencia SU- 1150 de 2000 (22 de enero), M P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

<sup>27</sup>ONU, Informe del Representante del Secretario General sobre las Personas Internamente Desplazadas, Relator Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos, Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, E/CN.4/1998/53/Add.2 de 11 de febrero de 1998, Introducción: Alcance y Finalidad.



*interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público<sup>28</sup>.*

El Decreto 2569 de 2000 creó, además, el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, a cargo de la Red de Solidaridad Social, instrumento "que busca identificar a la población afectada por el desplazamiento y sus características y tiene como finalidad mantener información actualizada de la población atendida y realizar el seguimiento de los servicios que el Estado presta a la población desplazada por la violencia".

En lo concerniente al contenido obligacional, el artículo 24 de la Constitución, que erigió como derecho fundamental a la locomoción, fue desarrollado por la Ley 387 de 1997, la cual introdujo dos obligaciones básicas en relación con el Estado: una, de orden negativo o de no hacer -el deber de no violar el derecho a "no ser desplazado forzadamente" (artículo 2º)-; otra, de orden positivo o de hacer -"formular políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socio económica de los desplazados internos por la violencia" (artículo 3º)-.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos recogen tanto la obligación de respeto -obligación de no hacer- como de garantía -obligación de hacer- en cuatro obligaciones básicas estatales: i) la obligación de prevenir el desplazamiento; ii) la obligación de proteger a los desplazados durante el desplazamiento; iii) la obligación de prestar y facilitar la asistencia humanitaria; y iv) la obligación de facilitar el retorno, reasentamiento y reubicación de los desplazados<sup>29</sup>.

Del amplio espectro de obligaciones plasmadas en las referidas disposiciones de orden nacional e internacional se derivan específicos deberes para las distintas autoridades en relación con sus particulares ámbitos funcionales,

<sup>28</sup>En sentencia T-268 de 2003 la Corte Constitucional reiteró que el carácter de desplazado interno no surge de aspectos formales, ni de interpretaciones restrictivas, sino de una realidad objetiva: el refiro del lugar natural que el desplazado tenía, y la ubicación no previamente deseada en otro sitio.

<sup>29</sup> Perifoneo de Sebastián Albuja en el Caso 12.573, Marino López y otros (Operación Génesis) vs. Colombia.



cuya transgresión, según se ha aceptado, tiene la virtualidad de comprometer la responsabilidad estatal.

Este contenido obligacional descrito es aún más relevante si se tiene en cuenta el número de víctimas de la población civil involucradas en este flagelo, tal como lo demuestran las estadísticas oficiales<sup>30</sup>, que ubican a Colombia en el segundo lugar de países, después de Siria<sup>31</sup>, con mayor número de personas desplazadas y que, como lo señala la CIDH en su informe de seguimiento de 2014<sup>32</sup> y 2015<sup>33</sup>, las causas no solo provienen de la violencia de los actores del conflicto armado, sino también del narcotráfico, los conflictos territoriales, las fumigaciones de cultivos ilícitos, las acciones contra la erradicación manual de cultivos, la violencia socioeconómica, los megaproyectos, la industria agrícola, los cuales son algunas de las otras fuentes de violencia que ocasionan los altos índices de desplazamiento que se registran en el país<sup>34</sup>.

Frente a casos de responsabilidad del Estado por omisión derivada del incumplimiento de obligaciones en materia de desplazamiento forzado, como el que ahora nos ocupa, la Sección Tercera de esta Corporación ha reiterado que el título de imputación aplicable es el de falla del servicio<sup>35</sup>.

<sup>30</sup> A corte del 1º de julio de 2015, el RUV reportaba un total de 6.300.422 víctimas de desplazamiento interno forzado. Cfr. República de Colombia, Avances en materia de promoción, garantía y defensa de los derechos humanos en Colombia. Primer Semestre de 2015, Nota S-GAIIID-15-088842, p. 13.

<sup>31</sup> Véase, entre otros, Internal Displacement Monitoring Centre, Norwegian Refugee Council, Global Overview 2015, People internally displaced by conflict and violence, mayo 2015, p. 16 (14/09/2016).

<sup>32</sup> CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Colombia, párr. 126. Cfr. CIDH, Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia. OEA/Ser.L/V/II.102 Doc. 9 rev. 1, 26 de febrero de 1999, Cap. I, párr. 1.

<sup>33</sup> CIDH, Informe Anual 2015, Capítulo G. Desplazamiento Forzado Interno, <http://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2015/doc-es/InformeAnual2015-cap5-Colombia-ES.pdf> (15/09/16).

<sup>34</sup> CIDH, Informe Anual 2014, Capítulo V. Seguimiento de recomendaciones formuladas por la CIDH en sus informes de país o temáticos. Colombia, párr. 126; Norwegian Refugee Council, Annual Report 2014, pág. 60; CNMH, Una nación desplazada: Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia, Bogotá, CNMH-UARIV, 2015.

<sup>35</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencias de 8 de marzo de 2007, rad. 27434; de 15 de agosto de 2007, rad. 00004 AG y 00385 AG; de 18 de febrero de 2010, rad.18436, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.



#### **7.4.4. RESPONSABILIDAD DEL ESTADO POR EL DESPLAZAMIENTO FORZADO INTERNO (Título jurídico de imputación-Falla del Servicio)<sup>36</sup>.**

De conformidad con el artículo 1º de la Ley 387 de 1997<sup>37</sup>, es desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público<sup>38</sup>.

Constitucional y legalmente deben salvaguardarse los derechos de toda persona a no ser desplazada ni despojada de sus bienes como consecuencia del conflicto armado, siendo obligación del Estado Colombiano proteger a la población a fin de que estos no sean vulnerados, pues, su incumplimiento se constituye en una omisión al deber de protección que jurídicamente le asiste.

Por tal causa, la responsabilidad del Estado cuando se ha causado y generado un daño por desplazamiento forzado, derivada del incumplimiento de las funciones u obligaciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido en su condición de garante, el título de imputación aplicable es el de la falla del servicio.

<sup>36</sup> Resumen tomado de la Sentencia de segunda Instancia proferida el 01 de junio de 2017, por el Honorable Tribunal Administrativo de Sucre. Sala Tercera de Decisión. M.P. CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS. Rad N° 70 001 33 33 002 2005 01762 01 acumulado con proceso Rad N° 70 001 33 31 007 2006 00041 00.

<sup>37</sup> "Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas a los derechos humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren dramáticamente su orden público. Se puede consultar, CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO. ADMINISTRATIVO. SECCIÓN. TERCERA. Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO. Sentencia del 15 de agosto de 2007. Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00004-01(AG). Actor. YUDY ESTHER CÁCERES Y OTROS. Demandado: NACIÓN-MINISTERIO DE DEFENSA Y OTROS.

<sup>38</sup> Para el Consejo de Estado, la condición de desplazado es un hecho que se refiere a la migración interna forzada, y por tanto constituye una situación fáctica y no una calidad jurídica.



Así, para atribuir responsabilidad deberá demostrarse que al Estado, le correspondía evitar la amenaza o riesgo inminente y no lo hizo, aun cuando tenía las herramientas y capacidad para contrarrestar el desplazamiento forzado, el cual si bien comúnmente es causado por un tercero – grupos al margen de la ley - no la exonera de su deber legal de protección de los derechos humanos de las víctimas del conflicto armado, lo que no implica que en todos los casos de desplazamiento deba imputarse al Estado la responsabilidad, pues se debe tener en cuenta cuales fueron las bases probatorias y si ellas son suficientes para endilgarla, ello, teniendo en cuenta que el Estado no es un asegurador universal.

El H. Consejo de Estado en su Sección Tercera, Subsección C<sup>39</sup>, se refirió de la siguiente manera:

*"De acuerdo con la doctrina y el precedente jurisprudencial interamericano de Derechos Humanos, no puede construirse una cláusula general de responsabilidad en cabeza del Estado cuando se produce todo tipo de violaciones a los derechos humanos en su territorio, por lo tanto, "... tratándose de hechos de terceros que no han actuado en connivencia con la fuerza pública, y, en los cuáles no hay un hecho imputable a un agente estatal, la jurisprudencia internacional estructura la responsabilidad sobre la base de que se reúnan dos elementos: i) que el Estado incumpla con los deberes de diligencia que le son exigibles en la evitación de graves violaciones a los derechos humanos, y ii) que se trate de riesgos inminentes y cognoscibles. Es decir, que en esta estructura el fundamento de la responsabilidad no es objetivo y está basado en la ausencia de una prevención razonable a las graves violaciones a los derechos humanos. Por ende, si se presenta la violación a pesar de que el Estado ha adoptado medidas adecuadas, orientadas a impedir la vulneración, el hecho no le es imputable al Estado".*

Asimismo, el Alto Tribunal ha señalado en sentencia del 18 de febrero de 2010, las cargas obligacionales que le corresponden frente dicha población<sup>40</sup>.

<sup>39</sup>Sentencia de 21 de febrero de 2011, Radicación No. 50001-23-31-000-2001-00171-01(31093), Actor: Gustavo Mendoza Sánchez Y Otros, Demandado: Nación-Ministerio de Defensa Nacional-Ejército Nacional-Policía Nacional. CP. Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

<sup>40</sup>CONSEJO DE ESTADO, Sección III, Radicación número: 20001-23-31-000-1998-03713-01(18436). CP. Mauricio Fajardo G.



Concluyendo, sobre los elementos a demostrar que, "Los elementos cuya concurrencia se precisa para que proceda la declaratoria de responsabilidad administrativa por omisión y, por ende, para que se concluya que la Administración desconoció la posición de garante que el ordenamiento jurídico le impuso, son los siguientes: i) la existencia de una obligación normativamente atribuida a una entidad pública; ii) la falta de atención o la atención irregular o inoportuna de dicha obligación por parte de la Administración en el caso concreto y iii) la relación causal adecuada entre dicha omisión y la producción del daño-<sup>41</sup>"

Ahora bien, como quiera que uno de los aspectos endilgados en la presente acción, es una presunta omisión en cumplimiento de sus deberes, en este caso la entrega del subsidio familiar, la Sala traerá a colación el pronunciamiento de la H. Corte Constitucional sobre el tema, el cual fue fundamento, para la resolución de una acción de tutela, en donde se requería la entrega del subsidio de familia en comentario<sup>42</sup>:

#### "6.5. Del derecho a la Vivienda Digna.

Se viene considerando por nuestra Corte Constitucional, que el derecho a la vivienda, constituye un derecho de carácter prestacional, y por tanto no susceptible de ser protegido por vía de tutela; de manera excepcional puede otorgarse la mencionada protección en aquellos casos en los que se observe el desconocimiento de otros derechos tales como la vida, el mínimo vital y el debido proceso. Se precisa, que el derecho a la vivienda, solo es susceptible de ser tutelado, siempre que su vulneración se encuentre en conexidad con la afectación de otros derechos fundamentales.

Frente a la temática tratada, la misma Corte Constitucional, con ponencia del Magistrado Humberto Sierra Porto, en sentencia T-530 de 2011, ha reiterado:

<sup>41</sup>Posición que ha sido reiterada en pronunciamiento reciente, por el H. Tribunal, al respecto ver, CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SUBSECCIÓN. TERCERA. SUBSECCIÓN "C" Consejero ponente: JAIME ORLANDO SANTOFIMIO GAMBOA. **Sentencia del 14 de marzo de 2016**. Radicación número: 50001-23-31-000-2002-00094-01(40744).

<sup>42</sup>TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE; SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL; Sincelejo, 21 Junio de 2.013; Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ; Expediente: 70 001 23 33 000 2013 00143 00; Actor: LILIANA DÍAZ HERNÁNDEZ; Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO-FONVIVIENDA-COMFASUCRE; Acción: TUTELA -PRIMERA INSTANCIA



("...").

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

*DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Línea jurisprudencial en materia de protección mediante acción de tutela.*

*La jurisprudencia constitucional se ha ido apartando, cada vez con mayor claridad, de los pronunciamientos iniciales que catalogaban la protección de derechos económicos, sociales y culturales en sede de tutela como algo excepcional en atención al carácter no fundamental de las prerrogativas que integran dicha categoría. La procedencia de la tutela para lograr la protección del derecho a la vivienda digna -aun cuando éste no fuera considerado fundamental- siempre que la lesión de tal prerrogativa pudiera tener como consecuencia la amenaza o vulneración de otros derechos del peticionario que pudieran ser considerados fundamentales per se, tales como la vida, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros. Criterio que asimismo se ha mantenido latente en el análisis que en aras de la protección de los derechos económicos, sociales y culturales realiza en cada caso el juez constitucional.*

*PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Determinación del derecho a la vivienda digna como fundamental*

*Calificar como fundamental el derecho a la vivienda digna como ha sucedido con otras garantías pertenecientes a la categoría de los derechos económicos, sociales y culturales, implica adoptar una postura más cercana al ideario plasmado por nuestros Constituyentes y adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por nuestro Estado a nivel internacional. El principal reparo que se ha propuesto para negar el carácter fundamental de los derechos económicos, sociales y culturales -y en particular de la vivienda digna- esto es, el relativo a su carácter prestacional, elemento que se traduce en la necesaria definición de las políticas públicas que, en atención a la disponibilidad de recursos, establezcan las condiciones en las que se garantizará su disfrute, es un argumento que apunta en realidad a describir la forma como este derecho puede hacerse efectivo en la práctica y no a desconocer la necesaria protección que el mismo merece, en cuanto derecho fundamental, aspecto que deviene*



indiscutible una vez establecida su imperiosa protección de cara al respeto de la dignidad humana.

JUEZ CONSTITUCIONAL-Llamado a intervenir en la inexistencia o deficiencia del desarrollo legal o reglamentario en materia de vivienda digna especialmente en circunstancias de debilidad manifiesta

Cuando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo. Corresponderá de acuerdo con lo anteriormente expuesto, identificar –en atención a las circunstancias del caso concreto- si la pretensión debatida en sede de tutela hace parte de la faceta de defensa o de prestación del derecho, para en este último caso limitar su intervención a aquellos supuestos en los cuales se busque la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido o en los que pese a la inexistencia de tal definición, la protección constitucional resulte necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado".

("...")

En efecto, la Corte Constitucional, ha admitido, la posibilidad de defender el derecho a una vivienda digna, por esta vía constitucional, pero no dejando de lado, que este derecho, no se trata de un derecho autónomo y de reconocimiento inmediato, sino que está sometido o supeditado para su reconocimiento, a una serie de condicionamientos y procedimientos que deben realizarse por el requirente, quien debe previamente postularse ante la autoridad administrativa que corresponda y cumplir con unos requisitos exigidos por ley, para que luego entonces, se pueda acceder a dicho derecho o a los subsidios de vivienda que corresponda<sup>43</sup>.

Esto, advierte que, deben existir unas actuaciones de los interesados – víctimas del desplazamiento-, para el logro de sus derechos; y será su negligencia la que se imponga las consecuencias adversas sobre los mismos.

<sup>43</sup>Negrillas, subrayas y cursivas para llamar la atención.



#### 7.4.5. Caso concreto.

Se reitera que esta Corporación se detendrá a resolver lo que es la apelación sustentada frente a la denegación de las súplicas de la demanda; como argumento central del recurrente.

##### 7.4.5.1. Apelación de la parte demandante.

En resumen, el recurso de apelación no indica cuales son los motivos de inconformismo respecto de la sentencia del 8 de febrero de 2017; sin embargo, vuelve a insistir que se inscribió ante la Caja de Compensación Familiar para obtener subsidio de vivienda, entidad que es la encargada de recibir las postulaciones.

De las pruebas recaudadas, se puede resaltar, que efectivamente los **Hechos Probados** son los siguientes:

- Solicitud de ayuda de emergencia a la acción social<sup>44</sup>.
- Respuesta derecho petición por la acción social N° 20093461343412<sup>45</sup>.
- Colilla 001313 del 2 de julio de 2010, con sello de "COMFAMILIAR"<sup>46</sup>.
- Resolución N° 000327 del 4 de marzo de 1.976, de INCORA, adjudicación de predio<sup>47</sup>.
- Cédula de ciudadanía Sr. JOSÉ MANUEL CHAMORRO MONTES<sup>48</sup>.
- Consulta por Postulantes Ministerio de Vivienda<sup>49</sup>.

##### 7.4.5.2. Análisis crítico de la prueba frente al marco normativo y jurisprudencial.

- Se encuentra acreditado que el demandante el 10 de septiembre de 2009, presentó solicitud a la Acción Social, donde requiere se le entreguen unas sumas de dinero por concepto de lo dejado de

<sup>44</sup>Folio 21 Cdno 1.

<sup>45</sup>Folio 22 -28 Cdno 1.

<sup>46</sup>Folio 29 Cdno 1.

<sup>47</sup>Folio 30-32 Cdno 1.

<sup>48</sup>Folio 33 Cdno 1.

<sup>49</sup>Folio 62 -79 Cdno 1.



percibir como desplazado; alimentación, alojamiento, arriendo, por valor de \$9.938.000.00; por vivienda y microempresa \$40.000.000.00<sup>50</sup>.

- En respuesta la Acción Social<sup>51</sup>, le informa (i) estar inscrito desde el 10 de diciembre de 2007; (ii) la ayuda humanitaria se recibe por 3 meses los cuales pueden ser prorrogables; (iii) sobre los proyectos productivos, indicándole cuales son las entidades que ayudan a la estabilización socioeconómica de los desplazados; (iv) en lo que hace a la política de vivienda, le instruyen como debe realizar el procedimiento en pos de este subsidio.
- Existe colilla N° 001313 del 2 de julio de 2010, con sello de COMFAMILIAR, en donde se lee: "NO IMPLICA POSTULACIÓN INMEDIATA".
- En el sistema de postulantes del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se tiene el número de cédula 9.109.608, el mismo que le corresponde en identificación al demandante<sup>52</sup>, resaltándose "No hay datos de convocatorias para esta cédula"

Obsérvese que, de haberse postulado ante COMFAMILIAR, como lo alega el actor, debía existir en MinVivienda<sup>53</sup> o FONVIVIENDA<sup>54</sup>, registro en la base de datos para el otorgamiento del subsidio familiar al grupo del señor CHAMORRO MONTES, cosa que no ocurre, según la consulta histórica aquí adjunta por las entidades demandadas, de modo que, ningún derecho le está siendo conculcado por las accionadas.

Además, si en gracia de discusión se aceptara el dicho del actor, y para enriquecimiento del debate en estudio, se encontrara prueba de haberse presentado postulación para el auxilio de vivienda, sería el llamado a responder en la mora, y por los daños que se suponen ha sufrido el accionante por tal negativa, COMFAMILIAR, entidad que no fue llamada a este asunto.

<sup>50</sup>Ver nota al pie No. 44.

<sup>51</sup>Ver nota al pie No. 45.

<sup>52</sup>Folio 33 Cdno 1.

<sup>53</sup>Folio 62 Cdno 1

<sup>54</sup>Folio 80 Cdno 1.



Por lo anterior, se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva, por los convocados a esta demanda.

Ahora, hilando más delgado; sí el señor CHAMORRO MONTES, se hubiese postulado ante COMFAMILIAR, debía reunir unos requisitos que la Ley le impone para alcanzar tal socorro –Ley 1448 de 2011-; desconociéndose si se llevó a cabo cada uno de los procedimientos que se indican por el legislador para tales efectos.

En efecto, desde la Ley 387 de 1997; se estableció como parte de la estabilización socioeconómica el acceso a la vivienda por la población desplazada; reafirmandose no solamente en las leyes que le modifican,

Es así como el artículo 17 de esa normatividad, indica:

" (...).

Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada **a la oferta social del gobierno**, en particular a los programas relacionados con:

1. Proyectos productivos.
2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino.
3. Fomento de la microempresa.
4. Capacitación y organización social.
5. **Atención** social en salud, educación y **vivienda urbana y rural**, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y (...)"

Más adelante advirtió el legislador, sobre esta ayuda lo siguiente:

**Artículo 1º. Atención prioritaria.** Los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, **habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin**, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>55</sup>.

<sup>55</sup>Decreto 170 de 2008



De allí que, para alcanzar, dicho subsidio se debían llenar unos requisitos; de no ser así, se vería frustrado el deseo del auxilio de vivienda por el solicitante.

De hecho la Ley 1448 de 2011, determinó en su artículo 123:

" (...).

Las víctimas podrán acceder al Subsidio Familiar de Vivienda de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia y a los mecanismos especiales previstos en la Ley 418 de 1997 o las normas que la prorrogan, modifican o adicionan.

(...)"

#### Del Daño:

No se identifica cual es el daño ocasionado al demandante por la no entrega del subsidio de vivienda; máxime que, tal como lo prevé la normatividad respectiva, estas ayudas se dan bajo el principio de solidaridad establecida en el artículo 2 constitucional.

En el Decreto 250 de 2005, punto 3.3., se indica:

"(...).

Todos los programas y las acciones fomentarán la solidaridad<sup>56</sup> y la conciencia social en la población en riesgo o en situación de desplazamiento del cual han sido o pueden ser objeto, así como su inclusión en los procesos de acción social local y en programas sociales regulares, con el propósito final de mejorar su nivel de vida".

En el sub examine, se trata de un grupo familiar desplazado por la violencia, el cual requiere por esta vía, se conmine a la autoridad administrativa responsable para la asignación de un subsidio de vivienda, socorro para la cual, se deben llenar unos requisitos para acceder.

Con todo, que se trate de una persona desplazada, eso no los exime de cumplir con los postulados consignados en la constitución y la Ley, máxime cuando el Estado ha procurado mitigar el desarraigamiento del sitio de

<sup>56</sup>Las negrillas, subrayas y cursivas de estas normas citadas son de la Corporación para llamar la atención.



origen, con ayudas en todas las áreas, para una mejor adaptabilidad en el nuevo sitio que los acoge.

No debe entenderse como lo hace el recurrente, que el ser víctima da patente de corso, para desconocer o abolir las responsabilidades que como ciudadanos les corresponde; puesto que, estén donde se hallen, siguen siendo ciudadanos colombianos, independientemente de las circunstancias que le rodean.

Es de recordar, que, no se trata de un número pequeños de víctimas que esperan esta ayuda; son tantos hermanos colombianos que al igual que el aquí demandante, cumplen con el deber que se les impone para acceder a los distintos auxilios creados por Ley.

Es el legislador el que indica cómo va a proceder el Gobierno ante un estado de cosas como las que se han vivido en este País; a los Jueces de la República, les compete la aplicación de esas normas; de modo que, en es aplicación de las normas y la jurisprudencia nacional, que se atenderá este asunto.

Obsérvese que, las pruebas indican que se le direccionó respecto de cada una de las ayudas posibles para la población desplazada por la Acción Social; desconociéndose cuales, ha realizado el señor JOSÉ CHAMORRO, en beneficio de su grupo familiar y suyo propio.

Por último, se tiene que, si bien uno de los elementos de la responsabilidad extracontractual está probado; esto es el hecho del desplazamiento o desarraigo del lugar de origen, no se probó el daño alegado en la demanda; así como tampoco el nexo causal.

#### **7.4.6. Conclusión**

Así las cosas, se confirmará la decisión de primera instancia que denegó las súplicas de la demanda, toda vez que no le asiste razón al recurrente al solicitar la condena al Ministerio de Vivienda y a FONVIVIENDA, por no alcanzar el subsidio de vivienda anhelado; por cuanto, como quedó probado en este asunto, el señor JOSÉ CHAMORRO MONTES, no se ha postulado para tal beneficio.



**VIII.- COSTAS -**

Conforme con lo estipulado en el art. 188 del CPACA, y los art. 365.5; por esta vez, se abstendrá esta Corporación de condenar en costas a la parte vencida, como quiera que, tal como quedó establecido en el cuerpo del proceso, inicialmente se accedió al amparo de pobreza presentado por el demandante.

**IX.- DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

**PRIMERO: CONFIRMAR** la sentencia de 8 de febrero de 2017, proferida por el Juzgado Décimo Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, en cuanto denegó las súplicas de la demanda; por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: NO CONDENAR EN COSTAS** a la parte vencida, según lo motivado.

**TERCERO: DEVOLVER** el expediente al Juzgado de origen, previas las anotaciones de ley en los libros y sistemas de radicación.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en Sala No. 099 de la fecha.

**LOS MAGISTRADOS**

**MOISÉS RODRIGUEZ PEREZ**

**EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS**

**CLAUDIA PATRICIA PEÑUELA ARCE**

