



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, tres (3) de diciembre de dos mil quince (2015)

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 205

TEMAS:

PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA - EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO - EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO FORZADO - MODALIDADES DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA, PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionada FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE el día 12 de noviembre de 2015, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instauró BENJAMÍN ANTONIO JIMÉNEZ TOVAR, en contra del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, COMFASUCRE y el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”, por la



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

presunta vulneración del derecho fundamental a la igualdad, debido proceso y a una vivienda digna.

1. ANTECEDENTES:

1.1. Reseña Fáctica:

Manifiesta la parte actora, ser víctima del conflicto armado interno colombiano, desde el 18 de enero del 2000, desplazado del corregimiento del Palmar perteneciente al municipio de Ovejas - Sucre hacia la ciudad de Sincelejo, presentando su declaración ante la Defensoría del Pueblo Regional - Sucre el día 28 de agosto del 2001.

Expone que, posterior a la declaración fue incluido con su núcleo familiar en el RUV (Registro Único De Víctimas). Debido a su condición de desplazado y no tener una vivienda propia, realizó su postulación para acceder a un subsidio de vivienda en COMCAJA, en el año 2007.

Narra que, después de la postulación, la Caja de Compensación Familiar COMCAJA, le informa sobre una resolución donde manifiesta que salió favorecido con un apartamento, y que debe acercarse a las oficinas para formalizar dicho beneficio.

Comenta que posterior al hecho anterior, le comunican que no ha sido favorecido con ninguna propiedad y que fue excluido del proceso de asignación de subsidios, argumentando que presentaba un cruce hogar (tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión) lo cual no es cierto, ya que no ha tenido vivienda propia.

Señala que, la entidad nunca le orientó respecto a que debía hacer para corregir o enmendar esta situación, su única respuesta es que en la próxima convocatoria se



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

postulara, por tal razón decidió esperar una nueva oportunidad para acceder a un subsidio de vivienda.

Sostiene que, en el año 2014, acudió a la convocatoria para postulación de hogares al subsidio de vivienda en especie, realizada por el Fondo Nacional de Vivienda, y cuya gestión operativa la realiza COMFASUCRE, la convocatoria tuvo su inicio el día 31 de enero del 2014 y su fecha de cierre el 11 de febrero del 2014, de lo anterior no tuvo ningún tipo de noticia o información con respecto a la postulación, por lo cual acude a COMFASUCRE para preguntar sobre el estado de la convocatoria y es allí donde le informan que ha sido rechazado por tener una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión y le hacen entrega de la Resolución donde queda constatada dicha decisión.

Asegura que, ante tal circunstancia, presentó el 2 de octubre del 2014 recurso de reposición contra la Resolución 898 del 8 de mayo de 2014, expedida por FONVIVIENDA, la cual le rechazó la solicitud para acceder al subsidio de vivienda, allegando para tal efecto todas las pruebas que dan constancia de que no posee a su nombre ningún bien inmueble.

Indica que, como respuesta al recurso de reposición presentado, FONVIVIENDA mediante la Resolución 0988 de 11 de junio del 2015, lo rechaza por extemporáneo, situación que no entiende, teniendo en cuenta que no es culpable del error cometido por la entidad, pues siempre aportó la documentación requerida y ha cumplido con los requisitos que exige la ley para acceder a los subsidios de vivienda.

Concluye su narración, asegurando que a pesar de haber trascurrido 15 años del desplazamiento forzado, no cuentan con una vivienda propia y digna, que actualmente vive en arriendo, en compañía de sus familiares, en la ciudad de Sincelejo.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

1.2. Las Pretensiones:

Solicita la parte actora que en atención a las condiciones que padece, se tutele su derecho fundamental a una vivienda digna, y en consecuencia:

- Ordenar la corrección inmediata del cruce presentado en su proceso de postulación de subsidio de familiar de vivienda, teniendo en cuenta que este cruce se basa en hechos y motivos ajenos a la verdad, que constituye un error de la entidad accionada FONVIVIENDA, el cual se traduce en la violación de mis derechos fundamentales
- Ordenar a FONVIVIENDA la inclusión de manera prioritaria en un proyecto de vivienda gratis en la ciudad de Sincelejo, teniendo presente que de acuerdo a los hechos y pruebas aportadas, las entidades accionadas son las responsables de la falta de acceso a la vivienda digna y propia.
- Ordenar a FONVIVIENDA que preste asesoría y acompañamiento en el trámite y diligenciamiento para hacer efectivo la materialización de su acceso a la vivienda de acuerdo a sus condiciones de vulnerabilidad manifiesta. En ese sentido se le permita presentar el material probatorio necesario para la solución y aclaración de su caso.
- Prevenir para que en ningún caso se vuelvan a incurrir en las acciones que dieron mérito a iniciar esta tutela y que si lo hacen serán sancionadas, conforme lo dispone el artículo 52 del decreto 2591/1991 (arresto, multa, sanciones penales).

2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 29 de octubre de 2015 (fol.11 y 22).
- Admisión de la demanda: 29 de octubre de 2015 (fol. 24).
- Notificaciones: 30 de octubre de 2015 (fol. 25 a 29).



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

- Contestación a la demanda COMFASUCRE: 6 de noviembre de 2015 (fol. 30 a 32).
- Contestación Ministerio de Vivienda: 12 de noviembre de 2015 (fol. 39 a 43).
- Sentencia de primera instancia: 12 de noviembre de 2015 (fol. 50 a 59).
- Impugnación: 17 de noviembre de 2015 (fol. 69).
- Concesión de la impugnación: 19 de noviembre de 2015 (fol.80).
- Reparto segunda instancia: 23 de noviembre de 2015 (fol. 1 C-2).
- Secretaría del Tribunal: 24 de noviembre de 2015 (fol. 3 C-2).

2.1. RESPUESTAS A LA ACCIÓN DE TUTELA:

Durante este momento procesal se pronunciaron las siguientes entidades.

-COMFASUCRE: Mediante escrito presentado el 6 de noviembre de 2015, da contestación al informe requerido, argumentando que, de conformidad con la información contenida en el módulo del Ministerio de Vivienda, el accionante y su grupo familiar se postularon en la Caja de Compensación familiar Campesina-COMCAJA, en la convocatoria de desplazados realizada en el año 2007, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada para hogares prioritarios, en el que se evidencia que alcanzó el estado de calificado, lo que significa que cumplió con los requisitos exigidos por Fonvivienda para acceder al subsidio. Sin embargo, el proceso de asignación se maneja por colas de espera de acuerdo a las apropiaciones monetarias que presupuestan para las asignaciones.

-MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO: En el informe rendido, se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando, que existe falta de legitimidad en la causa por pasiva respecto a esta entidad, teniendo en cuenta que, ésta, no es la entidad encargada de coordinar, asignar y rechazar las solicitudes presentadas para los subsidios familiares de vivienda de interés social, y mucho menos la encargada del seguimiento vigilancia y control de los mismos.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Que según lo establecido por el Decreto 555 de 2003, la entidad encargada de estos menesteres es el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA, entidad con personería jurídica propia, patrimonio propio y total autonomía financiera.

Por lo anterior, solicitó, denegar la acción de tutela y la exclusión del trámite constitucional de ésta entidad, por la configuración clara de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

-FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA: Se pronunció de manera extemporánea a través de escrito adiado el 17 de noviembre de 2015.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA¹:

El Juez de primera instancia, luego de hacer un análisis sobre la procedencia de la acción de tutela para amparar los derechos de los desplazados y su derecho fundamental a una vivienda digna, consideró que de conformidad a las pruebas recaudadas, puntualmente el certificado expedido por el IGAC y la Oficina de Instrumentos Públicos de Sincelejo que da cuenta que tanto el señor Benjamín Antonio Jiménez Tovar y su cónyuge Guillermina Isabel Arrieta Pérez no poseen ningún bien inmueble ni titulares de derechos inscritos. En efecto, el hecho de que el tutelante ostente la condición de persona en extrema vulnerabilidad en atención a su situación de desplazamiento de la violencia socio-política, impone al juez constitucional tener en cuenta que entre mayor vulnerabilidad del accionante, mayor debe ser la intensidad de la protección para realizar de esa manera el principio de igualdad real, contemplado en el artículo 13 superior, por lo tanto el no habersele asignado subsidio de vivienda y posteriormente materializado la entrega de la misma, vulnera los derechos como persona víctima de desplazamiento forzado en la medida que la no entrega de la vivienda,

¹ Folio 50 a 59. C. Principal.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

corresponde a un error en la base de datos lo cual generó la falta de requisitos para acceder al respectivo beneficio.

Por lo expuesto llegó a la conclusión, que de conformidad al artículo 3 del Decreto 555 de 2003, es el Fondo Nacional de Vivienda, la entidad encargada por parte del Gobierno Nacional de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades, de acuerdo con las disposiciones sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas, por lo que le ordenó adoptar las medidas administrativas necesarias para la inclusión en la lista de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada.

4. LA IMPUGNACIÓN²:

El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA, impugnó el fallo en mención, exponiendo como argumentos generales, los siguientes:

1. Que el fallo no se ajusta a los hechos y antecedentes que motivan la tutela ni al derecho impetrado, por error de hecho y de derecho en el examen y consideración de la contestación.
2. Que el fallo se niega a cumplir el mandado legal, de garantizar al accionado el pleno goce de su derecho, como lo establece la ley.
3. Que la sentencia se funda en consideraciones inexactas y totalmente erróneas.
4. Que el fallador incurre en error esencial de derecho especialmente respecto al ejercicio de la acción de tutela.

² Folio 69. C. Principal.



5. PROBLEMAS JURIDICOS:

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala responder los siguientes problemas jurídicos:

¿Es procedente la acción de tutela para lograr el amparo de los derechos constitucionales de la población desplazada?

De ser cierto lo anterior, se plantea, ¿El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA- FONVIVIENDA, ha vulnerado al demandante, su derecho fundamental a la vivienda digna, por el rechazo a la solicitud y la falta de adjudicación del subsidio de vivienda para población desplazada, al que se postuló desde el año 2014, mediando como argumento, el hecho de que no cumple con los requisitos formales, por la supuesta existencia de otra propiedad inmueble en el mismo hogar postulado?

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

Esta Sala es competente para conocer de la impugnación interpuesta en la presente Acción Constitucional, según lo establecido por el Decreto Ley 2591 de 1991 en su artículo 32, en segunda instancia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la C.P. y el Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela puede ejercerse con el objeto de reclamar la protección inmediata de los Derechos Constitucionales Fundamentales, cuando estos se vean vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, y procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, caso en el cual debe aceptarse su procedencia y amparar los derechos fundamentales amenazados, si hay lugar a ello.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Por lo anterior, para abordar el tema puesto a consideración de la Sala, se estudiarán los siguientes temas: **i)** La procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de la población desplazada, **ii)** el derecho fundamental a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento, **iii)** El subsidio de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado, **iv)** Modalidades del subsidio de vivienda para la población desplazada, y **iv)** El caso concreto.

6.1. EL DESPLAZAMIENTO FORZADO Y LA PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE QUIENES PADECEN ESTÁ CONDICIÓN:

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD, hoy REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, del que se desprende una serie de beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

“Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”³

Es por ello, que ante la inobservancia por parte de los entes gubernamentales de prestar dicho servicio y ante las negativas para tomar las medidas necesarias para satisfacer los derechos de los desplazados, estos se ven en la obligación de adelantar los trámites pertinentes para buscar que le sean protegidos sus derechos.

Es ahí donde se plantea cuál es el mecanismo idóneo para buscar que los derechos de los desplazados sean protegidos como bien manda la ley, por lo que la Sala en este punto aborda no solamente la condición general del desplazado como se observó anteriormente, sino también cuál es el mecanismo pertinente para buscar que sus derechos sean protegidos, y es donde se analiza la pertinencia de la acción de tutela para proteger los derechos de los desplazados.

Al respecto la H. Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

“La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁴, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.

Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007⁵, señaló:

“La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

⁴ Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁵ M.P. Catalina Botero Marino.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.”

En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.”⁶

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado.

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática y de vulnerabilidad manifiesta⁷.

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007 “**La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado.** En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes.”



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

“Conforme a los artículos 2º y 86 de la Constitución y al numeral 1º del artículo 6º Decreto 2591 de 1991, el análisis de la existencia de otros medios de defensa que desplacen a la acción de tutela debe evaluarse en concreto. Si se tiene en cuenta que el objeto de dicha acción es otorgarle una protección efectiva a los derechos fundamentales, resulta indispensable concluir que el juez de tutela debe evaluar en cada caso la idoneidad del otro medio de defensa para restablecer los derechos fundamentales, de acuerdo con la forma como presuntamente han sido vulnerados. Para evaluar la idoneidad del otro medio de defensa y determinar si la acción de tutela es o no procedente, la Corte ha estimado tener en cuenta dos elementos de análisis respecto del medio de defensa que aparentemente prevalece sobre esta acción: a) El objeto del proceso judicial que se considera que desplaza a la acción de tutela; b) El resultado previsible de acudir al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.”⁸

Teniendo en cuenta lo dicho, es claro que estamos frente a la posible amenaza de un derecho constitucional en una persona considerada como sujeto de especial protección según el marco constitucional lo define, ahora bien no es del caso debido a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas, que se les pueda someter al trámite de las acciones judiciales para cuestionar las decisiones administrativas de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

6.2. EL DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO:

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la C.P. consagra el acceso a ella como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

La Corte Constitucional ha sostenido en algunos de sus pronunciamientos que:

“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”⁹

Ahora bien, la Honorable Corte ha señalado que uno de los derechos que resultan vulnerados por el hecho del desplazamiento es el de acceder a una vivienda digna, el cual en el caso de este segmento poblacional se considera de carácter fundamental. En efecto ha indicado:

“no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”¹⁰

Sobre el particular, la misma Corporación en sentencia T-064 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería del 9 de febrero de 2009, ha manifestado del derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento lo siguiente:

“5.1 Al terminar la situación del desplazamiento sólo con la estabilización socio-económica aludida en el fundamento jurídico anterior, y que se entiende como “la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas”, es menester señalar que dicha estabilización es imposible si la población que actualmente se encuentra en las anotadas condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, no recibe la debida atención para obtener y conservar una vivienda digna.

5.2 Y es que tratándose de la población desplazada, el derecho a una vivienda digna adquiere una mayor dimensión por las mismas condiciones que acarrea el desplazamiento, pues estos colombianos y colombianas tuvieron que abandonar sus propios lugares de residencia o actividades económicas habituales y afrontar condiciones inapropiadas de alojamiento, alimentación y estadía, lo que hace que sea ostensible y necesaria la inmediata intervención y protección por parte del Estado.

⁹CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del de 2006.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

5.3 Si bien en principio el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter prestacional, y salvo excepciones es amparable por vía de tutela, esta Corporación ha señalado que en el caso de la población desplazada se trata de un derecho fundamental, pues está vinculado inseparablemente con otros derechos que indudablemente ostentan este carácter.

Así, en la sentencia T-585 de 2006¹¹, la Corte Constitucional señaló:

“En efecto, como ha sido expresado por esta Corte¹², la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc. (...)”

5.4 Dado lo anterior, el derecho fundamental a la vivienda digna, en estos casos, es un derecho susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. En tal sentido, siguiendo la sentencia in cita, el contenido de este derecho está dado por las siguientes obligaciones de las autoridades públicas en la materia:

*“(i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) **brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas;** (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta —personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.—; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”*

...

5.6 En conclusión, en el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental. **En tal sentido, en la etapa de estabilización socioeconómica, el contenido de este derecho está dado por el deber de las autoridades públicas de brindar a la población desplazada soluciones de vivienda de carácter definitivo, por ejemplo, a través de la adjudicación de subsidios familiares de vivienda rural o urbana.** De conformidad con las normas que regulan la materia, en el orden nacional dichos subsidios son otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda — Fonvivienda —fondo con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial-, Entidad que tiene la responsabilidad de adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social.” (Negrillas y subrayas de la Sala).

¹¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹² Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

De conformidad con el precedente citado considera la Sala, que el derecho a la vivienda digna en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado se torna como fundamental, toda vez que este segmento poblacional se encuentra en una en una situación de debilidad y vulnerabilidad manifiesta que los hace sujetos de especial protección constitucional.

6.3. EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO:

Como ya se indicó, el artículo 51 Superior consagra la obligación del Estado de procurar las condiciones necesarias para hacer efectivo el derecho a la vivienda, mediante la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

En desarrollo de la anterior disposición se expidió la Ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está conformado por las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de este tipo de vivienda.

Asimismo, en la referida ley se establece el subsidio familiar de vivienda, dirigido a hogares que carezcan de medios económicos para obtener, mejorar o habilitar legalmente los títulos de su hogar.

Este subsidio, a nivel nacional ha sido regulado parcialmente por el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 y el Decreto 951 de 2001, este último como marco general, con algunas modificaciones posteriores.

A su vez, el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 señala que la asignación de los subsidios en áreas rurales correspondía, de manera exclusiva, al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. Dado que esta última entidad entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003, sus funciones en materia de vivienda



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

fueron asumidas por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, según el Decreto Ley 555 de 2003, el cual cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Ahora bien, en relación con la política pública de vivienda para la población en situación de desplazamiento, la Ley 387 de 1997 estableció para la atención social en vivienda urbana y rural, las acciones que deben implementar las autoridades a mediano y a largo plazo a fin de lograr la consolidación y estabilización socioeconómica de la población en dicha situación. Tales medidas fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001.

Por su parte, el Decreto 378 de 2007, reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003.

A su vez, el artículo 12 del Decreto 4429 de 2005 señala que para la asignación de subsidios de vivienda de orden nacional se dará prioridad, entre otros grupos, a la población sometida a desplazamiento por la violencia.

Finalmente, el artículo 5 del Decreto 2190 de 2009 consagró que el subsidio nacional de vivienda urbana será otorgado por FONVIVIENDA con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación y por las Cajas de Compensación Familiar, con cargo a las contribuciones parafiscales que administran a favor de sus afiliados.

6.4. MODALIDADES DEL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA:

En primer lugar, tal y como quedó descrito en líneas anteriores, fue el Decreto 951 del 2001 el que reglamentó parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997,



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada, no obstante este marco normativo fue modificado en gran parte de su articulado por el Decreto 4911 de 2009 que lo reglamentó, normas que por su importancia la Sala trae a colación.

Respecto a las modalidades del subsidio de vivienda estipula el artículo 2° del Decreto 4911 de 2009:

“Artículo 2°. Modifíquese el artículo 5° del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 5°. Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

- 1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.*
- 2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el parágrafo.*
- 3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.***
- 4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.*

Parágrafo. Los Subsidios Familiares de Vivienda asignados por el Banco Agrario se regularán por lo dispuesto en los Decretos 973 y 2675 de 2005 y sus modificaciones”. (Negrillas de la Sala).

*Artículo 9°. **Aplicación del subsidio.** La población en situación de desplazamiento beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno a través del Fondo Nacional de Vivienda, podrá aplicar el beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio.*

...

La población en situación de desplazamiento beneficiaria del subsidio otorgado por el Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de Vivienda, podrá aplicarlo en zona rural, haciendo efectivo el desembolso a través de la Caja de Compensación Familiar o el operador autorizado, a través del cual se presentó la solicitud del subsidio, conforme a los procedimientos establecidos por el Decreto 2190 de 2009 en materia de vivienda urbana.

...

Para la aplicación en zona rural del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda, en las modalidades de vivienda nueva, mejoramiento o construcción en sitio propio, se deberá contar con la respectiva licencia de construcción, modificación o adecuación, según corresponda.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

*Para la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Fondo Nacional de Vivienda en zona rural, en la **modalidad de vivienda usada**, la Caja de Compensación Familiar o el operador autorizado, a través del cual se presentó la solicitud del subsidio, emitirá el correspondiente certificado de habitabilidad, sin costo para el beneficiario. En el evento en que la Caja de Compensación Familiar o el operador autorizado manifieste por escrito la imposibilidad de emitir dicho certificado, la Gobernación o el municipio donde se encuentre ubicada la vivienda, podrá otorgar el correspondiente certificado de habitabilidad, sin costo para el beneficiario, con la anuencia del agente del Ministerio Público.*

*La población en situación de desplazamiento beneficiaria del subsidio otorgado por el Gobierno Nacional, a través del Fondo Nacional de Vivienda, **podrá modificar la modalidad a la cual se postuló, y para tal fin, deberá hacer efectivo el desembolso en la Caja de Compensación Familiar o en el operador autorizado a través del cual presentó la solicitud del subsidio, conforme a los procedimientos establecidos por el Fondo Nacional de Vivienda, a través de Resolución.***

Parágrafo. La Población en Situación de Desplazamiento podrá aplicar el Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, siempre y cuando dicha solución no se encuentre localizada en zonas de alto riesgo, cuente con disponibilidad de servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica y vías de acceso en el caso de vivienda urbana; y de agua o acceso a una fuente de suministro y alcantarillado convencional o alternativo en el caso de vivienda rural. Estas condiciones deberán ser certificadas por el municipio o Distrito en donde se encuentre ubicado el inmueble.

En el caso de vivienda usada, igualmente deberá acreditarse la titularidad del derecho de dominio en cabeza del vendedor, mediante certificado de tradición y libertad en el que conste, además que el bien se encuentra libre de cualquier gravamen o limitación a la propiedad; este certificado deberá tener una fecha de expedición no superior a tres (3) meses, contados a partir de la fecha de presentación de la solicitud.

En todo caso deberá contarse con un certificado de habitabilidad expedido por la Caja de Compensación Familiar o el operador en que se postuló el hogar beneficiario, sin costo para el beneficiario por el primer certificado solicitado.” (Negrillas fuera del texto original).

Teniendo en cuenta lo descrito por la norma referenciada, es claro entonces que la población en condición de desplazamiento podrá modificar la modalidad de subsidio para la cual se postuló, según los procedimientos establecidos por el Fondo Nacional de Vivienda, a través de Resolución.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Si bien es cierto, la normativa legal de la cual se hace cita es clara en determinar los parámetros que regulan el tema de la entrega de subsidios de vivienda a la población que ha sido víctima del desplazamiento forzado, también lo es que si dichos postulados no se cumplen a cabalidad, se estaría atentando contra la misma regulación y aun contra las disposiciones constitucionales sobre la materia, un ejemplo claro es la demora en las asignaciones y la falta de entrega material y efectiva de los subsidios, conllevando a que se siga prolongando el estado de vulnerabilidad de las personas desplazadas.

Al respecto la H. Corte Constitucional ha manifestado:

“En esta sentencia, T-088 de 2011, se aclaró además que el derecho a la vivienda de la población en circunstancia de desplazamiento sólo se realiza efectivamente cuando se dan los siguientes presupuestos:

i) Los titulares del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada

...

En resumen, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado, dado que han tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, sin que en ello medie su voluntad. Éstas, cuando llegan a otros municipios y ciudades, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por carecer de recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores. Por esta razón se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable no solo por la naturaleza fundamental del derecho, sino porque sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital.”¹³(Negrillas de la Sala).

En igual sentido la misma H. Corporación, en reciente pronunciamiento que se

¹³ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-409 de 2013. M.P: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.



*Jurisdicción Contencioso
Administrativa*

hizo en torno al seguimiento de las acciones adelantadas por el Gobierno Nacional para la superación del estado de cosas inconstitucional declarado mediante sentencia T-025 de 2004 en relación con el componente de ayuda humanitaria y la otras medidas necesarias para mejorar la atención de la población desplazada por la violencia, determinó:

“3. Falencias en la ayuda humanitaria de transición.

...

***La falta de articulación entre los programas de alojamiento en la etapa de transición y el acceso definitivo a una vivienda refleja varios aspectos que es importante resaltar. Por un lado, el largo tiempo que toma acceder a una solución definitiva de vivienda: una gran porción de los hogares desplazados que no ha podido acceder a una vivienda y todavía la solicita, de acuerdo con el Gobierno Nacional, lleva más de cinco años en situación de desplazamiento, y los hogares que han tenido la oportunidad de materializar la oferta de vivienda han tomado demasiado tiempo para hacerlo, hasta 10 años; por el otro, y como consecuencia de lo anterior, estos hogares han demandado atención para el alojamiento temporal presionando la atención humanitaria de transición y generando un déficit presupuestal que se traduce en falta de cobertura, en una atención insuficiente, y en consecuencia, en ausencia de continuidad y de articulación con otros programas para la población desplazada dirigidos a la estabilización socio-económica. En términos generales, la oferta de soluciones de vivienda, incluso si se llegaran a ejecutar en un ciento por ciento de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo, resultaría insuficiente frente a la demanda de alojamiento temporal por parte de la población desplazada que se encuentra en la etapa de urgencia.”*¹⁴ (Negrillas de la Sala).**

Ahora bien, con base en todo lo expuesto, se puede concluir que ciertamente mientras la entrega de los subsidios no se haga de manera efectiva, no se puede hablar de la superación de condiciones de vulnerabilidad de este grupo de especial protección, y mucho menos de la efectividad de los programas de cobertura creados por el Estado, así que la obligación seguirá extendiéndose hasta tanto esta circunstancia sea superada.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 099 de 2013. M.P: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Bastan las anteriores disposiciones legales y jurisprudenciales para entrar a estudiar,

7. EL CASO CONCRETO:

Conforme a los problemas jurídicos planteados, la Sala considera que el derecho a la vivienda digna de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados al margen de la ley, es un derecho que debe ser objeto de especial protección por parte del Estado, so pena de incumplir los fines que le han sido encomendados en el texto Constitucional y que mientras las entregas de los subsidios de vivienda no se hagan de manera real y efectiva la condición de vulnerabilidad seguirá prologándose en el tiempo y los derechos fundamentales seguirán siendo desconocidos por parte de los Organismos Estatales encargados de la materia.

Ahora bien, de conformidad con los antecedentes obrantes en el expediente, la Sala encuentra probado lo siguiente:

En primer lugar, es un hecho cierto que el demandante BENJAMÍN ANTONIO JIMÉNEZ TOVAR y su núcleo familiar, son desplazados y se encuentran inscritos en el registro único de víctimas RUV (folio 16 y ss.).

En cuanto a la postulación, se encontró probado que efectivamente la realizó para las convocatorias del año 2014, presentando un estado de RECHAZADO, por no cumplir requisitos para vivienda gratuita, al presentar cruces “hogar con una o más propiedades en el sitio de aspiración” (folio 14 y 15).

Que contra el acto administrativo que rechazó la solicitud de asignación de subsidio de vivienda, el demandante interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante Resolución No. 0988 del 11 de junio de 2015, expedida por el



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda, rechazando por extemporáneo el recurso interpuesto (17 y 18).

Teniendo claro lo anterior, es importante mencionar, la composición del grupo familiar del accionante¹⁵:

- Jefe de hogar: Benjamín Antonio Jiménez Tovar.
- Esposa: Guillermina Arrieta Pérez.
- Hijos: Víctor Manuel Jiménez Arrieta, Francisco Jiménez Arrieta, Luisa Jiménez Arrieta, Benjamín Jiménez Arrieta, Fredy Jiménez Arrieta, Kelly Jiménez Arrieta y Ricardo Jiménez Arrieta.

Fundado en los hechos probados, el Juez de primera instancia resolvió conceder el amparo solicitado y ordenar al Fondo Nacional de Vivienda, iniciar los trámites administrativos necesarios para la inclusión del hogar del demandante en la lista de beneficiarios de los subsidios de vivienda otorgados a los hogares de desplazados, argumentos que fueron controvertidos por la entidad a través del recurso de impugnación, y que la Sala considera necesario relatar en este momento en aras de dilucidar el caso puesto en conocimiento.

DE LOS ARGUMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN¹⁶.

En primer lugar manifiesta el recurrente que, la sentencia de primera instancia adolece de los siguientes yerros:

1. Que el fallo no se ajusta a los hechos y antecedentes que motivan la tutela ni al derecho impetrado, por error de hecho y de derecho en el examen y consideración de la contestación.

¹⁵ Folio 16. C.Ppal.

¹⁶ Folio 69 C.Ppal



Jurisdicción Contencioso
Administrativa

- 2. Que el fallo se niega a cumplir el mandado legal, de garantizar al accionado el pleno goce de su derecho, como lo establece la ley.
- 3. Que la sentencia se funda en consideraciones inexactas y totalmente erróneas.
- 4. Que el fallador incurre en error esencial de derecho especialmente respecto al ejercicio de la acción de tutela.

No obstante como se puede observar, el impugnante solo se circunscribe a enunciar las supuestas falencias en que incurrió el *A-quo*, pero sin acompañarlas de fundamento alguno, consideraciones o sustentos que ratifiquen porque el fallo no se ajusta a derecho, o a los presupuestos enunciados en el recurso.

Por otro lado, se allegó con el escrito de impugnación la consulta impresa del histórico de la cédula del demandante, en el sistema de consultas para hogares postulantes¹⁷, donde se pretende informar el estado del subsidio, la modalidad del subsidio, la composición del grupo familiar del postulante y el cruce o el motivo de rechazo de la solicitud, punto que resalta la Sala a continuación:

Del mentado documento se puede inferir, que la modalidad del subsidio es “adquisición de vivienda, en especie”, y no presenta asignación alguna, por rechazo de la solicitud, motivo: cruce en el hogar postulado:

Nombres	Apellidos	Documento	Detalle	Entidad	Matrícula	Departamento	Municipio
Guillermina Isabel	Arrieta Pérez	64589860	Hogar con una o más propiedades en el sitio de aspiración	IGAC	66057	Sucre	Sincelejo

Como se puede observar, el Fondo Nacional de Vivienda, aduce como motivo del rechazo de la solicitud de asignación del subsidio, el hecho de que según el IGAC, la esposa del demandante Guillermina Isabel Arrieta Pérez ostenta otra propiedad en el sitio de aspiración, identificada supuestamente con el número de matrícula inmobiliaria 66057.

¹⁷ Folio 70 a 73 C. Ppal.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Si bien es cierto y dicha información se encuentra registrada en la entidad, también lo es, que no se aportó documento alguno que pruebe la supuesta propiedad de la que es titular el hogar postulado, pues se limita a enunciar en el histórico el número de matrícula, según el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, información que se contradice con lo expuesto por el accionante, pues al libelo demandatorio se anexaron los siguientes documentos que prueban lo contrario.

- Certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Sincelejo, de fecha 14 de agosto de 2015, donde hace constar que, la señora Guillermina Isabel Arrieta Pérez, identificada con cédula de ciudadanía No. 64589860, **no es propietaria de bienes inmuebles ni titular de derechos inscritos** (folio 19).
- Certificado expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Sincelejo, de fecha 14 de agosto de 2015, donde hace constar que, el señor Benjamín Antonio Jiménez Tovar, identificado con cédula de ciudadanía No. 9114615 **no es propietario de bienes inmuebles ni titular de derechos inscritos** (folio 20).
- Certificado expedido por el instituto geográfico Agustín Codazzi-IGAC, el 02 de octubre de 2014, donde da constancia que, la señora Guillermina Isabel Arrieta Pérez, identificada con cédula de ciudadanía No. 64589860, **no se encuentra inscrita en la base de datos catastral del IGAC** (folio 21).

Es claro pues, que contrario a lo que manifiesta FONVIVIENDA, ni el demandante, ni su esposa figuran como propietarios de bienes inmuebles ni titulares de derechos inscritos en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, y mucho menos, inscritos en la base de datos catastral del IGAC.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Atendiendo a lo anterior es pertinente señalar lo que el máximo órgano de la Jurisdicción Constitucional ha considerado sobre la carga dinámica de la prueba en materia de tutela, que la regla según la cual corresponde al accionante probar todos los hechos en que fundamenta su solicitud de amparo, debe aplicarse de manera flexible porque, en virtud del principio de la carga dinámica de la prueba, éste sólo debe probar aquellos hechos que le sea posible demostrar. Cuando el demandado se encuentra en mejores condiciones para probar determinado hecho, así debe hacerlo concluyendo en dicho pronunciamiento:

“Para solucionar una controversia, lo primero que debe hacer el juez es determinar con claridad cuál es el asunto en conflicto, es decir, cuáles son los hechos que le dieron origen. De allí que, por regla general, a cada parte le corresponda probar los hechos que aducen como fundamento de sus pretensiones.

Estas reglas se conocen “como Onus probandi, incumbit actori y Reus, in excipiendo, fit actor, esto es, respectivamente, que al demandante le incumbe el deber de probar los hechos en que funda su acción y al demandado, cuando excepciona o se defiende, le corresponde, a su turno, probar los hechos en que se sustenta su defensa”.

Sin embargo, la regla anterior en virtud de la cual quien alega debe probar los hechos en los que fundamenta su pretensión, debe ser aplicada con menor rigor en sede de tutela y “debe ser interpretada en el sentido de que la parte afectada pruebe lo que alega en la medida en que ello sea posible, pues ha de tener en consideración la especial situación de debilidad o subordinación en que se encuentre el accionante para acceder a la prueba, lo que a su vez enfatiza la obligación del juez de tutela en el marco probatorio de realizar una actividad oficiosa para el esclarecimiento de los hechos base de la acción”

De manera que en el trámite de la acción de tutela, se aplica el principio de la carga dinámica de la prueba según el cual “corresponde probar un hecho determinado, a quien se encuentre en mejores condiciones para hacerlo”. En efecto, “la carga probatoria en el trámite de la acción de tutela, es más exigente para los demandados que para los accionantes, en virtud de la naturaleza especial de esta acción y del principio de quien puede probar tienen la carga de hacerlo. Este principio, alivia la carga de los accionantes, quienes usualmente son personas que carecen de los medios para probar todos y cada uno de los hechos por ellos relatados

En este mismo sentido, cuando el juez de instancia solicita a los demandados rendir el informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de ese mismo decreto, si éste no es rendido dentro del plazo



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

correspondiente “se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa”.

Por eso, cuando se solicita ese informe, “es a los demandados a quienes les corresponde (...) desvirtuar la veracidad de los hechos alegados por los accionantes, llegando al punto de que si no se pronuncian sobre éstos, se presumirán ciertos”¹⁸ (Destacado de la Sala).

Por lo anterior, es claro pues que las partes les acarrea la condición de probar los hechos y argumentos en que fundan sus pretensiones, al accionante la vulneración del derecho invocado y el accionado, cuando excepciona o se defiende, le corresponde, a su turno, probar los hechos en que se sustenta su defensa.

En este se pudo evidenciar claramente a través de las pruebas allegadas por el accionante, que no es propietario de bienes inmuebles, ni él ni su señora esposa, tal como lo pretende hacer ver el ente demandado.

Dicha situación no la logró demostrar durante el trámite de tutela, ya que el informe rendido en primera instancia se allegó además de manera extemporánea sin soporte alguno de sus argumentos, por otro lado, en el escrito de impugnación, se reitera, solo se limitó a señalar una serie de supuestos en lo que incurrió el *A-quo*, más no hubo fundamento alguno en que se basó para controvertir los mismos, aunado a esto, aduce que la solicitud de asignación de subsidio familiar de vivienda se rechazó porque supuestamente la esposa del demandante ostentaba la propiedad de otro bien inmueble, señalando un número de matrícula inmobiliaria, más no acompañó documento alguno que sustentara dicha afirmación, lo que sí hizo la parte actora, que pudo probar por medio de los certificados de los organismos competentes, que en la actualidad no se encuentran inscritos en la base de datos catastral del IGAC, y no son propietarios de bienes inmuebles ni titulares de derechos inscritos, razone suficientes para desechar de manera negativa los cargos del recurso de alzada.

¹⁸ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-423 de 2011.M.P. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Así las cosas, para la Sala, los argumentos de la entidad impugnante no tienen asidero fáctico o probatorio alguno, por cuanto está demostrado que el actor no está inmerso en los supuestos por lo que se le negó la solicitud, su competencia y su deber legal frente a la situación de las personas desplazadas y el derecho que estas tienen a una vivienda digna, así como el oportuno desarrollo de los subsidios que para tal efecto otorga el Estado, razón por la cual se observa que el ente accionado ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el demandante, toda vez que en varias ocasiones ha recibido peticiones del hogar de la actora frente a la necesidad de acceder al subsidio de vivienda para el cual se postuló, con base en esta situación, no puede la entidad accionada trasladar toda la carga administrativa al hogar desplazado y negar su acceso al trámite de asignación de subsidios, cuando ha sido el actuar de la administración la que impone barreras para materializar el trámite respectivo de entrega de subsidio de vivienda.

Por lo anterior concluye la Sala que, no existe razón alguna para revocar el fallo emitido por el *A-quo*, por cuanto quedó demostrado que este, no hizo sino aplicar el marco jurídico legal pertinente, basado igualmente en la jurisprudencia pertinente al caso particular, recalca esta Colegiatura, que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección del derecho a la vivienda digna, en su faceta de derecho subjetivo, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como sucede en el presente caso, teniendo en cuenta la calidad que ostenta la parte actora, de hogar víctima de desplazamiento forzado por la violencia.

A guisa de conclusión, para este cuerpo colegiado, existe una clara violación de los derechos fundamentales de la parte actora, en su condición de desplazado por la violencia, por lo que habrá de **CONFIRMARSE** la sentencia recurrida, en cuanto se está protegiendo los derechos fundamentales a la vivienda digna, la vida en condiciones de dignidad humana y la atención a la población desplazada, derechos fundamentales innominados a la luz del artículo 94 de la C.P., los que conllevan a que igualmente se vulneren los derechos al mínimo vital, la igualdad,



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

el trabajo en condiciones dignas y justas y sus derechos como víctima del conflicto armado, así como sus derechos de acceso al sistema oficial de protección en tanto persona desplazada y los derechos de las personas que forman parte de su núcleo familiar.

En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el día 12 de noviembre de 2015 por el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo a la actora, a las entidades demandadas y al Agente Delegado del Ministerio Público ante esta Corporación, en los términos del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: ENVÍESE el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

CUARTO: De manera oficiosa, por conducto de la Secretaria de este Tribunal, **ENVÍESE** copia de la presente decisión al Juzgado de origen.

QUINTO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.



Jurisdicción Contencioso

Administrativa

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 190.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ