



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, dieciséis (16) de julio de dos mil quince (2015)

**MAGISTRADO PONENTE:** LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

#### **Sentencia No. 116**

**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 - PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES ENTRE EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”

**INSTANCIA:**

SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionada DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS” en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO SEXTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE el día 17 de



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

junio de 2015, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instauró GEOGINA DEL CARMEN PÉREZ TATIS, en contra del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA", el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS" y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR "COMFASUCRE" por la presunta vulneración del derecho fundamental a la vida digna y a una vivienda digna

## **1. ANTECEDENTES:**

### **1.1. Reseña Fáctica:**

Manifiesta la parte actora, ser una persona de escasos recursos económicos, desplazada por la violencia, debidamente reconocidos por la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas.

Expone que, es una madre cabeza de familia, desplazada a un barrio subnormal de la ciudad de Sincelejo. Que en el año 2007, se postularon a un subsidio de vivienda en la convocatoria de familias desplazadas el cual hasta el momento no se le ha otorgado.

Señala que, la casa donde viven no tiene servicios públicos y tampoco tienen para cancelar el arriendo que se les cobra por esta, razón por la cual se dirigieron a la COMFASUCRE, a fin de obtener información sobre el subsidio, donde le informan que está asignado para el proyecto de Altos de la Sabana, para lo cual debía junto con su esposo y sus hijos a firmar, pero debido a que su ex esposo los abandonó, no pudo contactarlo para que le entregaran su vivienda.

Indica que, en vista a que su esposo los abandonó, y no pudieron contactarlo, se les negó el subsidio de vivienda, en razón a que debía presentarse todo el núcleo familiar que se postuló.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Afirma que, solicitó a la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas, que le independizaran su núcleo familiar para poder acceder al beneficio, trámite que se exigió por medio de una acción de tutela, una vez superado esto se acercó de nuevo a COMFASUCRE y al DPS, donde le indican que no puede acceder al subsidio por cuanto ya se le había otorgado uno de arriendo y este cuenta como uno de vivienda.

Sostiene que, el DPS tiene una orden de priorización para la asignación de los subsidios de vivienda en especie, iniciando con las familias desplazadas por la violencia pertenecientes al programa de superación por la pobreza "RED UNIDOS", que se hubieran postulado en la convocatoria del año 2007, y que estuvieran asignados, no obstante a pesar de pertenecer al primer grupo de priorización se le sigue negando el referido subsidio de vivienda.

Asegura que, labora en actividades informales para lograr el sustento diario, que dentro de su grupo familiar se encuentra un menor de edad sujeto de especial protección constitucional.

## **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:

- Se ordene que se le asigne una vivienda digna en uno de los proyectos que se están desarrollando actualmente en la ciudad de Sincelejo, con el fin de obtener una expectativa real y concreta de satisfacción mínima de sus derechos.
- Que se ordene a FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA, incluirla en los sorteos de entrega de viviendas subsidiadas a la que por sus condiciones tiene derecho.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

- Que se ordene al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS", priorizar su situación para que Fonvivienda pueda realizar la asignación del subsidio de vivienda.

## 2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 1 de junio de 2015 (fol. 20).
- Admisión de la demanda: 4 de junio de 2015 (fol. 22 y ss.).
- Contestación a la demanda COMFASUCRE: 11 de junio de 2015 (fol. 29 a 31).
- Contestación DPS: 12 de junio de 2015 (fol. 38 a 44).
- Contestación FONVIVIENDA: Sin fecha de recibido (fol. 56 a 60).
- Sentencia de primera instancia: 17 de junio de 2015 (fol. 65 a 78).
- Impugnación DPS: 24 de junio de 2015 (fol. 98 a 103).
- Concesión de la impugnación: 25 de junio de 2015 (fol.120).
- En la oficina judicial- reparto: 7 de junio de 2015 (fol. 1 C-2).
- Secretaría del Tribunal: 8 de julio de 2015 (fol. 3 C-2).

### 2.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DE COMFASUCRE<sup>1</sup>:

Mediante escrito presentado el 11 de junio de 2015, da contestación al informe requerido, argumentando que, de conformidad con la información contenida en el módulo del Ministerio de Vivienda, la accionante y su grupo familiar se postularon en la Caja de Compensación familiar de Sucre, en la convocatoria de desplazados realizada en el año 2004, en la modalidad de arrendamiento y mejoramiento CSP, y adquisición de vivienda nueva o usada, donde fue beneficiaria con un subsidio de arrendamiento por valor de \$ 4.475.000.

---

<sup>1</sup> Folio 29 a 31 C. Principal.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Expuso que, el grupo familiar de la actora, para el año 2007, se postuló para adquisición de vivienda nueva o usada y se encuentra en el estado de "calificado", por un valor de \$ 9.012.500, que dicho núcleo se encuentra compuesto por, PEDRO ANTONIO MÉNDEZ VILLADIEGO, JEFE DEL HOGAR, NAIROVIS MÉNDEZ PÉREZ y ADRIAN JOSÉ MÉNDEZ PÉREZ.

Por último indica, que las Cajas de Compensación, se suscriben exclusivamente a recibir documentos, capturar a los postulantes, quejas reclamos, y solicitudes de cobro de los subsidios, la protesta de otorgar los diferentes subsidios le corresponde a FONVIVIENDA.

## **2.2. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DEL DPS<sup>2</sup>:**

Contesta la demanda mediante escrito presentado el 12 de junio de 2015, en donde luego de hacer un recuento normativo de las leyes que rigen la competencia de la entidad, expone que, es la Dirección de Ingreso Social, familias en acción y jóvenes en acción, quien debe asumir el cumplimiento de las órdenes judiciales proferidas en materia de generación de ingresos y empleabilidad.

## **2.3. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DE FONVIVIENDA<sup>3</sup>:**

En el informe rendido argumentó que, la actora hace parte del hogar del señor PEDRO ANTONIO MÉNDEZ VILLADIEGO, y se postuló para la convocatoria realizada por Fonvivienda en el año 2004, en la modalidad de arrendamiento de vivienda urbana para hogares propietarios quedando en el estado de "asignado".

Adujo que, la accionante se postuló en las convocatorias realizadas por Fonvivienda para desplazados en el año 2007, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, quedando en el estado de "calificado".

---

<sup>2</sup> Folio 38 a 44. C. Principal.

<sup>3</sup> Folio 56 a 60 C. Principal.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Por último expuso, que de conformidad con las normas que fijan las competencias de las entidades a cargo del otorgamiento de los subsidios de vivienda, es el Departamento Administrativo para la Propiedad Social, quien viene realizando la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio familiar 100%, de vivienda en especie y es Fonvivienda quien expide el acto administrativo de asignación según la Resolución que emita el DPS.

### **3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA<sup>4</sup>:**

La Juez de primera instancia, amparó los derechos invocados, por considerar que, en primer lugar, no obstante que, en principio, el grupo familiar de la actora se encontraba a cargo de Pedro Antonio Méndez Villadiego, fecha para la cual se realizó la postulación del subsidio de vivienda esto es año 2007, en la actualidad el núcleo familiar se encuentra dividido figurando como jefe de hogar en el RUV, la señora PÉREZ TATIS.

Igualmente que, de conformidad con el marco normativo que fija los criterios de valoración del plan zonal, el núcleo familiar de la accionante cumple con los presupuestos para ser beneficiaria, además, se encuentra dentro de los grupos de asignación preferente por ser desplazada, siendo cabeza de hogar y teniendo a su cargo un menor de edad.

Por lo expuesto llegó a la conclusión, que los accionados DPS y Fonvivienda, no tuvieron en cuenta las nuevas circunstancias de la actora, por ende están amenazando su derecho fundamental a una vivienda digna, razón por la cual se hace procedente amparar los derechos invocados por esta en la presente acción de tutela.

---

<sup>4</sup> Folio 119 a 130. C. Principal.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

#### **4. LA IMPUGNACIÓN<sup>5</sup>:**

La parte actora DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS", impugna el fallo en mención, ratificándose en lo expuesto en el escrito de contestación, agregando que, teniendo en cuenta que la accionante fue identificada como potencial beneficiaria del subsidio, al ubicarse en el tercer orden de la priorización, es decir, en hogares incorporados como desplazados, que se encuentran en estado de calificados y que adicionalmente pertenece a la Red Unidos, por lo que debió adelantar su postulación para los proyectos de vivienda Villa Karen y Villa Orieta etapa V, como quiera que las soluciones habitacionales en Altos de la Sabana se encuentran agotados.

Por último aseguro, que el DPS, selecciona como beneficiarios definitivos a los hogares que según el oficio que remita Fonvivienda, exponiendo que dichos hogares cumplen satisfactoriamente con todos los requisitos de postulación y ya que la entidad a la fecha no ha enviado la información requerida para estos trámites no es posible determinar si la actora puede ser beneficiaria definitiva del SFVE.

#### **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, ¿las entidades accionadas han vulnerado a la actora su derecho fundamental a la vivienda digna por la falta de adjudicación del subsidio de vivienda para población desplazada, al que se postuló y se encuentra en estado de "calificado" desde el año 2007?

---

<sup>5</sup> Folio 98 a 103. C. Principal.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **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.

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, **v)** Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda" y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS" y **vi)** 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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 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.”<sup>6</sup>*

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.

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 desplazada<sup>7</sup>, 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 2007<sup>8</sup>, 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 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.”<sup>9</sup>*

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es

---

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> M.P. Catalina Botero Marino.

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 manifiesta<sup>10</sup>.

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.

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.”<sup>11</sup>*

---

<sup>10</sup> 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.”

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 administrativos 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.

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.”<sup>12</sup>*

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,

---

<sup>12</sup>CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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.”<sup>13</sup>*

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.*

*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 2006<sup>14</sup>, la Corte Constitucional señaló:*

*“En efecto, como ha sido expresado por esta Corte<sup>15</sup>, 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. (...).”*

<sup>13</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del de 2006.

<sup>14</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>15</sup> Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 en 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).

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 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,



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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 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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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, 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 2º del Decreto 4911 de 2009:

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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*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.*

*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***



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

***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.

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.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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.”<sup>16</sup>(Negritas de la Sala).*

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

...

---

<sup>16</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-409 de 2013. M.P: JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*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.”<sup>17</sup> (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.

#### **6.5.PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DE ADJUDICACIÓN DE SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA Y LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES ENTRE EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” Y EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL “DPS”.**

De conformidad al marco funcional del Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se puede señalar que, el Estado ha querido propender por la superación de los índices de vulnerabilidad poblaciones como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra

<sup>17</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Auto 099 de 2013. M.P: LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

de vivienda nueva o usada, igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento, todos estos constitutivos de subsidios en especie.

A su vez, el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie va dirigido a la población pobre extrema y vulnerable, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS- es quien lidera el proceso de focalización de la población pobre extrema y vulnerable a través de fuentes de información, como las suministradas por, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, en lo relacionado con la situación de extrema pobreza, y lo demás según las disposiciones establecidas en la ley 1537 de 2012 *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”*.

Estando claro lo anterior, es importante señalar que la Ley 1537 de 2012 y el Decreto reglamentario 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, reglamentaron el procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, esto aras de clarificar la forma en que se desarrolla el proceso de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie.

Las etapas del proceso administrativo en el que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tienen competencias concurrentes se pueden clasificar teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Fase de composición poblacional.
- Identificación de potenciales beneficiarios.
- Fase de postulación.
- Selección definitiva de hogares beneficiarios.
- Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Ahora bien, en lo relacionado con los proyectos habitacionales creados por Fonvivienda, según lo establecido por el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son, **i)** Población de la Red Unidos, **ii)** Población en condición de desplazamiento y, **iii)** Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para la situación que ocupa la atención de la Sala en el caso de autos, es importante mencionar el procedimiento establecido en el segundo punto descrito anteriormente, relacionado con la población en condición de desplazamiento, al respecto se tiene que, dicho procedimiento se encuentra conformado por un índice de priorización en cada hogar que presente esta condición:

-Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.

-Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.

**-Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.**

-Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

-Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

-Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada.

Una vez se surte el procedimiento de priorización, y determinado el supuesto en el cual encaja el grupo en particular, se continúa con la etapa de identificación de potenciales beneficiarios, **la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS**. Sus funciones se centran en la identificación de los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, en estricto orden de priorización según los criterios expuestos anteriormente, con fundamento en listados elaborados a partir de las bases de datos oficiales avaladas y certificadas por la entidades competentes, tal como se mencionó anteriormente, y que se encuentran referenciadas en el artículo 6° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3° del Decreto 2164 de 2013.

Posteriormente se surte la etapa de postulación, **la cual es competencia de FONVIVIENDA**, esta fase, comprende el proceso de convocatoria y postulación en la que los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, se encarga de verificar que los hogares potenciales beneficiarios cumplan con los requisitos legales para acceder al subsidio, el procedimiento de postulación se fundamenta en la facultad que tiene dicha entidad de revisar en cualquier momento la veracidad y consistencia de la información suministrada por el hogar



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

postulado, este trámite es regulado por el artículo 10 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 7° del Decreto 2164 de 2013<sup>18</sup>.

Luego de dar trámite a lo anterior, se realiza la fase de selección definitiva de hogares beneficiarios, la cual es competencia del **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS** - y tiene como finalidad la selección de los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población y los criterios de orden y priorización.

Por último, se efectúa la etapa de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, la cual es consistente en que una vez el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS haya efectuado la selección definitiva de los hogares beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, es quien expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda.

Como se puede observar el procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda en especie, se desarrolla en estricto sentido bajo unos parámetros de priorización de los hogares que ostenten la condición de vulnerabilidad manifiesta, descrita como grupos poblacionales según el marco normativo descrito, por consiguiente, es importante mencionar que no se trata de una asignación de “turnos” sino de un orden específico de caracterización de las condiciones especiales de los grupos poblacionales.

La H. Corte Constitucional ha dado trámite a varios casos particulares al que hoy nos ocupa y ha delimitado la alteración excepcional de los “turnos” para la adjudicación material del subsidio de vivienda en sede de tutela, teniendo en cuenta una serie de supuestos que para esta Magistratura parece importante traer a colación:

---

<sup>18</sup> Artículo 10. **Convocatoria.** *“Fonvivienda, mediante acto administrativo, dará apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante Fonvivienda o el operador que este designe, y durante el término establecido por Fonvivienda mediante resolución.”*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

***“La calificación en la asignación de los subsidios, según lo expresan las entidades accionadas, no implica la existencia de “turnos” de asignación conforme a lo visto. Sin embargo la calificación si es un referente cuantitativo para la adjudicación de los subsidios, basado en el puntaje de cada postulado, que genera una expectativa normativa a los hogares en condición de desplazamiento que participan de la política pública.***

***Para esta Corporación el ejercicio de la acción de tutela para lograr el desembolso de los subsidios de vivienda, sin considerar el orden y procedimiento de asignación del subsidio de vivienda descrito, no es pertinente por desconocer el derecho a la igualdad de quienes han esperado por tal beneficio, sin acudir a la tutela. Como lo ha sostenido la Corte:***

*“... la emisión de una orden por parte del juez constitucional está supeditada al respeto de los eventuales turnos asignados por la entidad para sufragar esas prestaciones, con el fin de no afectar el derecho a la igualdad de terceros que estén a la espera de una erogación similar”, por lo que a través de la acción de tutela “... no se pueden irrespetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración.”, puesto que “... no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna persona en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial.”..*

*Como ha quedado expuesto, el actual procedimiento para la asignación de subsidios de vivienda en especie, no tiene como fundamento la asignación de “turnos”, sino que, la selección de los hogares beneficiados se hace a través de los órdenes de priorización al interior de cada grupo poblacional postulado.*

***No obstante lo anterior, la aplicación de la regla general expuesta ha tenido algunas excepciones, ante la existencia de una necesidad urgente de proteger los derechos fundamentales de personas que no obstante tener la condición de desplazados, requieren un tratamiento con enfoque diferencial, debido a que se encuentran en una adicional y especial situación de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, como serían casos estudiados por la Corte de niños en condición de desplazamiento a cuyo cargo se encuentran madres cabeza de familia y que padecen enfermedades catastróficas como SIDA o parálisis cerebral.***

***Con todo, en conclusión, por regla general, la acción de tutela no procede para alterar el orden de asignación de subsidios, o los turnos destinados por la administración para adjudicar las ayudas en materia de vivienda. Una actuación en contrario desconocería el derecho de igualdad de aquellas familias que están en condiciones similares y que aguardan pacientemente el beneficio otorgado por las autoridades competentes.***



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

***Sin embargo, este Tribunal ha reconocido en casos concretos, excepciones a esta regla general de improcedencia de la acción de tutela, cuando se requiere la intervención del juez de amparo ante la necesidad de un tratamiento con enfoque diferencial, debido a que ciertas personas que hacen parte de la población desplazada se encuentran en una adicional y especial situación de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, condiciones que deben verificarse en cada caso concreto.***<sup>19</sup> (Destacado de la Sala).

En otro de sus pronunciamientos respecto al tema, el Máximo Exponente de la Jurisdicción Constitucional ya había expuesto:

***“Con todo, la jurisprudencia constitucional ha señalado 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 de conformidad con el puntaje obtenido. No obstante, también se ha reconocido, que cuando un hogar desplazado se encuentre una situación excepcional, por cuanto además del desplazamiento padecido por la comunidad víctima de dicho acto, requieren de manera urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para el subsidio de familia para el cual se postuló.***

*Por ejemplo, en la sentencia T-919 de 2006 esta Corporación estudió la acción de tutela interpuesta por un jefe de hogar que se había postulado a las convocatorias de subsidio familiar de vivienda realizadas por Fonvivienda en el año 2004, y quien se encontraba en estado de “calificado”, sin que hasta el año 2005, el Estado hubiera asignado los recursos para el mismo. En este caso, la familia sufría de una situación agravada, en tanto que uno de sus miembros, una menor sufría de SIDA, circunstancia que generaba el rechazo por parte de la comunidad, para efectos de conseguir un lugar de refugio. En esta ocasión, la Sala de Revisión reiteró la jurisprudencia sobre la protección especial de los enfermos de VIH y sostuvo que aun cuando todas las familias desplazadas debían recibir el mismo trato por parte de las autoridades estatales, la especial condición del hogar del accionante, justificaba una excepción respecto a la asignación cronológica de los recursos. Sobre el particular, señaló:*

*“La Sala aprecia que, en principio, todas las personas y familias desplazadas por la violencia han de recibir un trato igual por las autoridades que les brindan especial protección, por lo cual es legítimo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –o, concretamente, FONVIVIENDA- se esfuerce por respetar un determinado orden en la asignación de los subsidios de vivienda. Sin embargo, dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra el peticionario con*

---

<sup>19</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-885 de 2014. M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*su familia, y la condición de sujeto de protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hija menor, aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de esta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus condiciones de vulnerabilidad extrema, se les otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión*

***En el mismo sentido, en la sentencia T-755 de 2009, la Sala Sexta de Revisión, estudio la acción de tutela interpuesta contra Acción Social y Fonvivienda, por una madre desplazada de la violencia, cabeza de familia de un hogar compuesto por cuatro menores, entre ellos un niño de seis años con parálisis cerebral; al negarse a suministrar la ayuda humanitaria de emergencia y una vivienda digna. Por su parte, las entidades accionadas aducían que la familia se encontraba en estado de "calificada" para acceder al subsidio de vivienda, pero que sólo hasta que se apropiaran los recursos serían beneficiarios del mismo. En esa ocasión, consideró la Sala que en virtud de la excepcional condición de vulnerabilidad de la familia y sus miembros, específicamente por encontrarse un menor en situación de discapacidad, se debía asignar con prelación los beneficios para la asignación de vivienda, ante la incapacidad de la madre de poder realizar trabajos para la manutención de ella y sus hijos. En razón de lo anterior, decidió conceder el amparo de los derechos fundamentales invocados y ordenar a Acción Social, la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, al igual que a Fonvivienda, dar prioridad en la adjudicación de la vivienda a la familia.***

*4.2.7.3 Por el contrario, en la sentencia T-287 de 2010, la Corte analizó un caso de una señora que se había postulado para la convocatoria de subsidios de vivienda de Fonvivienda en el año 2007, obteniendo el estado de calificado, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, la accionante haya sido beneficiaria de la asignación de los recursos, puesto que, tal como lo expreso la entidad accionada, el subsidio le sería asignado en la medida en que se fueran apropiado los recursos por parte del Gobierno Nacional. En esta ocasión, considero la Sala que del material probatorio aportado no se verificaba una circunstancia excepcional con relación a las demás personas con la misma situación de desplazamiento, que ameritara de manera urgente la prioridad en la asignación del subsidio.*

***En resumen, la Corte ha reseñado que una vez sean definidas las políticas públicas relativas a la vivienda digna, "las garantías jurídicamente reconocidas adquieren un carácter de ius fundamental, por lo cual, las autoridades administrativas deben actuar con diligencia en aras de garantizar el ejercicio, sin injerencias arbitrarias y eficazmente, al derecho a la vivienda digna, así, "una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente***



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*Por lo tanto, tal como lo ha enunciado la jurisprudencia de esta Corporación, las autoridades competentes adquieren algunas obligaciones respecto al derecho a la vivienda digna para la población desplazada, debiendo entre otras:*

*“Para todas las personas en situación de desplazamiento forzado el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental.*

*Se deben reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo.*

*Se tiene que 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.*

*Es necesario proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas.*

*Es indispensable procurar el diseño de planes y programas de vivienda tomando en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y los subgrupos que existen al interior de éstas personas, es decir, si son de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.*

*Es fundamental eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”<sup>20</sup>*

Como puede observarse, y a manera de conclusión del acápite anterior, se puede mencionar que, la acción de tutela se torna como mecanismo idóneo de protección a la vivienda digna, cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional como lo son los desplazados y adicional a esto, las madres cabezas de familia, por consiguiente, por lo que las entidades públicas competentes para este tipo de cuestiones desconocen la condición de protección reforzada, la situación de indefensión y vulnerabilidad de las personas víctimas de este flagelo social y de aquellas que ostentan la jefatura del hogar, al pretermitir que el paso del tiempo se convierta en una carga irrazonable para acceder a soluciones de vivienda adecuada, razón por la cual, cuando se configuran circunstancias de protección reforzada, se debe dar prelación en la asignación de los subsidios de vivienda familiar que estas han requerido.

<sup>20</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-445 de 2012. M.P. MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO.



*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 la demandante GEORGINA DEL CARMEN PÉREZ TATIS, es desplazada y adicionalmente es madre cabeza de hogar (folio 11).

Que se postuló en las convocatorias realizadas por Fonvivienda para desplazados en el año 2004, en la modalidad de "arrendamiento de vivienda urbana para hogares propietarios" quedando en el estado de **ASIGNADO**, subsidio que se otorgó por un valor de \$ 4.475.000 (folio 17, 33 y 61).

Se encuentra probado en el plenario, que la accionante se postuló, junto con su grupo familiar a la convocatoria realizada por Fonvivienda para desplazados en el año 2007, en la modalidad de "vivienda nueva o usada para hogares propietarios", quedando en estado de **CALIFICADO** (folio 36, 57 y 62).



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Teniendo claro lo anterior, es importante mencionar, que en la actualidad el grupo familiar de la actora se encuentra dividido del que inicialmente se presentó a las convocatorias, y quien ostenta la calidad de jefe de hogar es la señora GEORGINA DEL CARMEN PÉREZ TATIS, punto que no es objeto de debate, y que tampoco tuvo miramiento alguno por la entidades accionadas, así mismo no fue tema controvertido por el recurrente en su acto de impugnación.

Así las cosas, para la Sala, los argumentos de la entidad impugnante no tienen asidero jurídico alguno, por cuanto están demostradas sus competencias y deberes legales de 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 los entes accionados han vulnerado los derechos fundamentales invocados por la 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, aunado a esto, del estudio realizado en esta instancia, se puede evidenciar claramente las competencias, los deberes y responsabilidades que tienen las autoridades ordenadas en el fallo recurrido, FONVIVIENDA y el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL "DPS", con las personas víctimas del desplazamiento forzado, así las cosas, 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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

subjetivo, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como sucede en el presente caso, teniendo en cuenta la calidad que ostenta la actora de desplazada por la violencia y madre cabeza de familia a cargo de un menor de edad, tema que no fue controvertido por el entes demandados.

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, 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 17 de junio de 2015 por el JUZGADO SEXTO 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.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

**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.

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° 104.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**