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. 117

TEMAS:	DESPLAZAMIENTO FORZADO – PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LOGRAR EL AMPARO DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACIÓN DESPLAZADA - DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACIÓN EN SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO – EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN VÍCTIMA DEL DESPLAZAMIENTO – EXCEPCIÓN DE SEGÚNDO RECONOCIMIENTO DE SUBSIDIO EN CASO DE SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO.
INSTANCIA:	SEGUNDA

Decide la Sala, la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 24 de junio de 2015, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instaurado por NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ en contra de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA en adelante CAJAHONOR, por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la igualdad, participación y debido proceso, en conexidad con derecho a una vivienda digna.

1. ANTECEDENTES

1.1 Reseña Fáctica:

Manifiesta la actora que, el día 11 de diciembre de 1992 fue beneficiaria, como jefe de hogar, de un subsidio familiar de vivienda de Interés Social (VISR), en el proyecto denominado "Las Piedras", en el municipio de Toluviejo - Sucre, adjudicado por la extinta Caja Agraria mediante Acta No. 2207. Dicho proyecto se encuentra liquidado mediante Acta de liquidación del 29 de abril de 1996 y los recursos adjudicados fueron por cuantía de $1.028.391.

Relata que, desde el 26 de marzo de 2004 fue desplazada por amenazas de grupos armados al margen de la ley, abandonando su lugar de residencia ubicado en el Corregimiento de Pichilín, jurisdicción del municipio de Morroa - Sucre, razón por lo que en la actualidad reside en el municipio de San Pedro - Sucre.

Indica que, en la actualidad no es propietaria de ningún bien inmueble, pues el subsidio recibido fue invertido en la vivienda que habitaba en el Corregimiento de Pichilín.

Expresa que, el día 1º de octubre de 2007, el señor Roberto Carlos Cruz Madrid, hijo de la actora, ingresó al Ejército Nacional como soldado profesional, siendo asignado al Batallón de Combate Terrestre No. 119 adscrito a la Brigada móvil No. 20. El día 6 de agosto de 2011, el mencionado soldado falleció a causa de la onda explosiva derivada de la activación de un campo minado por parte de la guerrilla.

Informa que, el 9 de agosto de 2013, la accionante realizó los trámites de postulación a la 11ª Convocatoria del Fondo de Solidaridad, ante la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en calidad de beneficiaria, para acceder al subsidio de vivienda por el fallecimiento de su hijo; no obstante, el día 12 de noviembre de 2013 le informan que no es procedente su postulación por

haber recibido un subsidio del Banco Agrario, debiendo subsanar dicha inconsistencia y además, renunciar a la postulación al subsidio de vivienda que tengo activa en la bolsa de desplazados, y solicitar que FONVIVIENDA la borre de la base de datos para poder quedar habilitada para acceder al subsidio CAJAHONOR.

Manifestó que, el 5 de mayo de 2014 la actora remitió a la Caja Promotora la documentación correspondiente para postularse a la 12ª convocatoria del Fondo de solidaridad, recibiendo respuesta el 16 de mayo de 2014 donde le informan que su solicitud no es procedente debido a que una vez revisada la Base de datos de FONVIVIENDA le figura un bloqueo, por haber recibido un subsidio de vivienda por parte de la Caja Agraria, muy a pesar de haber adjuntado constancia de desplazamiento forzado y renuncia a la Bolsa de Subsidio de Vivienda de Desplazado.

Arguye que, el 27 de agosto de 2014, recibió respuesta por parte de CAJAHONOR, del recurso de reposición y en subsidio de apelación interpuesto el día 26 de mayo de 2014 baja radicado No. 20140078362, de forma evasiva y donde no se tuvo en cuenta su condición de desplazada. Además le indican que, la postulación al Fondo de Solidaridad no implica el otorgamiento de un subsidio de vivienda, lo que resulta contradictorio a la finalidad que tiene el mismo, el cual busca facilitar el acceso a una solución de vivienda de forma subsidiada, a aquellos afiliados o destinatarios que reuniendo las condiciones y requisitos establecidos, opten por beneficiarse de él.

Indica que, en el mes de septiembre de 2014 envío la documentación a la Caja Promotora de Vivienda y de Policía para postularse a la 13ª convocatoria del Fondo de Solidaridad, anexando concepto jurídico del Banco Agrario y concepto jurídico de FONVIVIENDA, recibiendo respuesta el día 5 de noviembre de 2014 donde le informan que para proceder a realizar el estudio de la documentación debe presentar el formato "Solicitud de Postulación al Fondo de Solidaridad" la cual será verificada y analizada por la dependencia competente quien se encargara

de informarle lo que en derecho corresponda.

Manifiesta que, el 23 de diciembre de 2014, recibe respuesta de la Caja Promotora de Vivienda y de Policía donde le informan que la solicitud no es procedente e indicándole que debe hacer llegar certificación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el que acredite que no ha recibido subsidio por parte del Banco Agrario.

Seguidamente señala que, el día 19 de enero de 2015 interpuso derecho de petición por intermedio de la Procuraduría General de la Nación, solicitando intervención ante la Caja Promotora de Vivienda Militar y Policía, a fin de que se protejan sus derechos fundamentales, siendo resuelto el 20 de abril de 2015, donde le informan que debe allegar una certificación emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el que indique que se encuentra habilitada para recibir subsidio de vivienda.

El 6 de mayo de 2015 la demandante envió la documentación a la Caja Promotora de Vivienda y de Policía, para postularse a la 14ª convocatoria del Fondo de Solidaridad, adjuntado certificación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como lo pide CAJAHONOR, donde indica que el Estado es "CALIFICADO", lo que significa que su hogar ha cumplido con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al Subsidio Familiar.

El 14 de mayo de 2015, la Caja Promotora de Vivienda y de Policía, por cuarta vez niega el acceso al subsidio de vivienda en calidad de beneficiaria forzosa, argumentado inconsistencias.

1.2 Las Pretensiones:

Pretende la parte accionante se tutele el derecho fundamental a la igualdad, participación, debido proceso, en conexidad con una vivienda digna, y como consecuencia del amparo que se ordene a CAPROVIMPO hoy CAJAHONOR

otorgar el subsidio de vivienda del fondo de solidaridad de la misma Caja, sin más dilaciones, en calidad de beneficiaria de su hijo, el señor Roberto Carlos Cruz Madrid, teniendo en cuenta que CAJAHONOR manejaba las cesantías y aportes mensuales que realizaba este último para obtener un subsidio de vivienda.

Del mismo modo solicitó que CAJAHONOR considere procedente aplicar la excepción de inconstitucionalidad en el sentido de inaplicar el artículo 3 de la Ley 1305 de 2009, en lo que respecta a los requisitos para acceder al subsidio señala: **"No haber recibido subsidio por parte del Estado".**

Finalmente, dada su condición especial de desplazada por la violencia, solicitó que se ordene a CAJAHONOR, abstenerse de exigir requisitos adicionales a los establecidos en la ley para adjudicar los subsidios de vivienda al cual por ley tiene derecho.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 10 de junio de 2015 (fol. 10).
- Admisión de la demanda: 10 de junio de 2015 (fol. 72).
- Notificación a las partes: 11 de junio de 2015 (fol. 73 y 76.).
- Contestación a la demanda CAJAHONOR: 22 de junio de 2015 (fol. 77 a 121).
- Sentencia de primera instancia: 24 de junio de 2015 (fol. 122 a 127).
- Notificación a las partes: 25 de junio de 2015 (fol. 128 y 130).
- Notificación Ministerio Público: 26 de junio de 2015 (fol. 131).
- Impugnación: 2 de julio de 2015 (fol. 132 a 143).
- Concesión de la impugnación: 7 de julio de 2015 (fol. 144).
- En la oficina judicial- reparto: 8 de julio de 2015 (fol. 1 c-2).
- Secretaria del Tribunal: 9 de julio de 2015 (fol. 3 c-2)

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

La Juez de primera instancia, negó el amparo solicitado por la actora, por considerar que no se vulnera el derecho a la vivienda digna por el hecho de exigir el cumplimiento de requisitos previstos en la ley, máxime teniendo en cuenta que la señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ, si bien ostenta la condición de sujeto de especial protección constitucional, como quiera que se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas, junto con su grupo familiar, no expone alguna circunstancia distinta a la anterior que permita emitir la orden a la demandada de otorgar el subsidio de vivienda a su favor, dándole prioridad a su caso, por encima de los restantes afiliados a CAJAHONOR, que se encuentren en su misma situación.

Del mismo modo, consideró que no se evidencia la vulneración del derecho al debido proceso de la actora, pues se acreditó dentro del expediente que fueron resueltas todas las solicitudes presentadas ante la entidad demandada, quien le ha indicado el camino a seguir para lograr su postulación.

Finalmente, en lo referente al derecho a la igualdad deprecado por la accionante, estimó que carece de fundamentos tanto fáctico como probatorio, toda vez que no se evidencia dentro del proceso la situación o el particular sobre la cual pretende hacer valer la accionante tal derecho ni existe material probatorio del cual se extraiga la diferencia entre iguales que alega la actora, ni prueba sumaria que permita hacer un ejercicio de comparación.

4. LA IMPUGNACIÓN

La accionante impugnó la sentencia en mención, el día 2 de julio de 2015, exponiendo su desacuerdo respecto a la decisión de primera instancia. Señaló que el Decreto 2190 de 2009, en el artículo 34, prescribe que las personas que hayan recibido como beneficiarios subsidios familiares de vivienda por parte de la Caja Agraria hoy en liquidación no pueden postularse a otro subsidio de vivienda, sin

embargo, agrega que la misma norma consagra en el parágrafo una excepción, esto es, cuando la vivienda ***haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable a consecuencia de sismos, incendios, inundaciones, fuerza mayor, caso fortuito u otras causas que no sean imputables al beneficiario'.***

Manifiesta que, si bien el desplazamiento forzado no está estipulado en el artículo anterior, no es menos cierto que puede aplicarse por analogía, teniendo en cuenta su situación de desplazamiento, hecho que tuvo lugar de forma posterior a la fecha de la adjudicación del subsidio por parte de la Caja Agraria hoy en liquidación, por lo que ello no es un impedimento para acceder a un segundo subsidio familiar de vivienda por parte del Estado. Señala que la Caja Promotora de Vivienda y de Policía, falta a la verdad al señalar que no tiene derecho a recibir un segundo subsidio familiar de vivienda por haber recibido un subsidio familiar de vivienda por parte del Estado omitiendo su situación especial de desplazamiento.

5. PROBLEMAS JURÍDICOS PRINCIPALES

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?

¿Se vulneran los derechos fundamentales al debido proceso, participación, igualdad y vivienda digna del desplazado, ante la negativa de procedencia de su postulación al Fondo de Solidaridad para obtener subsidio de vivienda familiar por haber recibido un subsidio anterior, cuando quiera que este último fue otorgado antes de la situación de desplazamiento y fue aplicado en la vivienda de la cual se desplazó?

6. CONSIDERACIONES DE LA SALA

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, 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, del que se desprende una serie 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."*[1]

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 cual 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 Corte Constitucional en uno de sus muchos pronunciamientos sobre el tema ha dicho que:

---

[1] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

"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[2], 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[3], 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."[4]

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, en el caso concreto, no resulta ser un mecanismo idóneo los medios ordinarios de defensa judicial, es decir, en el caso concreto no resulta ser un medio efectivo los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, los que en forma principal procederían para la protección, en atención a que nos encontramos en presencia de un acto administrativo, por lo que se abre paso el mecanismos de acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

---

[2] 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.
[3] M.P. Catalina Botero Marino.
[4] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010

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[5].

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.

Teniendo en cuenta lo anterior, 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 los actos administrativos de los Organismos Estatales, vulnerando así sus derechos constitucionales.

Ante la situación planteada en el *sub judice,* según lo establece el artículo 86 de la Carta Política de 1991 y la jurisprudencia reiterada del máximo órgano constitucional, **la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o en determinados eventos de los particulares** y no procede cuando exista otro medio de defensa

[5] 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."*

judicial, salvo que este resulte ineficaz y se configure un perjuicio irremediable, caso en el cual, la tutela se concede como mecanismo transitorio, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.

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."*[6]

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:

---

[6] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 7 de noviembre de 1995.

"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."[7]

Sobre el particular, la H. Corte Constitucional en sentencia T-064 de 2009. M.P. Jaime Araujo 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[8]*, la Corte Constitucional señaló:*

"En efecto, como ha sido expresado por esta Corte[9]*, 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

---

[7] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 de 2006.
[8] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
[9] *Cfr.* Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.

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 en una situación de debilidad y vulnerabilidad manifiesta que los hace sujetos de especial protección constitucional, por lo que la acción de tutela constituye un mecanismo idóneo y eficaz de protección cuando se encuentra amenazado el derecho a la vivienda digna de los desplazados por la violencia que se encuentran en etapa de estabilización.

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 familiar de vivienda 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[10].

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

[10] 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 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.

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, 3ª 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 5º 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.

6.4 CASO CONCRETO.

Conforme al problema jurídico planteado, la Sala considera que el derecho de vivienda digna de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados, 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.

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

1. La señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ, identificada con la C.C. No. 22.896.190 es beneficiaria de un Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (VISR) en el proyecto denominado “Las

Piedras" en el Municipio de Toluviejo, adjudicado por la extinta Caja Agraria mediante Acta No. 2207 del 11 de diciembre de 1992 (fol. 11 y 32).

2. La actora se encuentra vinculada en el Registro Único de Víctimas –RUV-, por el hecho de desplazamiento forzado ocurrido el día 26 de marzo de 2004 (fol. 12).

3. La señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ es la única beneficiaria del señor Roberto Carlos Cruz Madrid, quien fungió como Soldado Profesional hasta el día 6 de agosto de 2011, fecha en la que falleció (fol. 13, 14 y 16 a 19).

4. Que la accionante presentó solicitud de postulación para obtener subsidio de vivienda familiar por el Fondo de Solidaridad de CAPROVIMPO, hoy en día CAJAHONOR, la cual le fue rechazada por presentar inconsistencias, relacionadas con la existencia de un bloqueo en la base de datos de FONVIVIENDA por haber recibido un subsidio del Banco Agrario (fol. 20, 85, 29 y 30).

5. Que luego de varias insistencias, CAJAHONOR resolvió que la señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ no cumple con los requisitos exigidos por la ley para ser beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar, en atención a que ya obtuvo un subsidio de vivienda, razón por lo que no puede volver a ser beneficiaria (fol. 25 a 30, 35 a 39 y 110 a 113).

De acuerdo con lo anterior, si bien se acreditó que la señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ fue beneficiaria de un subsidio de vivienda por parte de la Caja Agraria en el año 1992, lo que en principio le impediría adquirir un nuevo subsidio con fundamento en lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 3 de la Ley 1305 de 2009[11], lo cierto es que también se demostró que la

[11] **Artículo 3o.** Modifíquese el artículo 15 de la Ley 973 de 2005, el cual modificó el artículo 25 del Decreto-ley 353 de 1994, el cual quedará así:
"Artículo 25. Requisitos para acceder al subsidio:

actora se encuentra en situación de desplazamiento forzado desde el año 2004, es decir, con posterioridad a la entrega del subsidio por parte de la Caja Agraria, razón por lo que, con sustento en el parágrafo segundo del artículo 8 del Decreto 2675 de 2005, puede ser beneficiaria nuevamente de un subsidio de vivienda familiar. La norma dispone:

> *"**Parágrafo 2º.** Se podrán asignar los subsidios de vivienda rural de los que trata el presente decreto por una sola vez posterior a la situación de desplazamiento por la violencia."*

Así pues, el hecho de haber recibido un subsidio de vivienda familiar no la inhabilita para acceder al subsidio, dado que nos encontramos frente a hechos anteriores al desplazamiento.

Por lo anterior, no existen los motivos que llevaron a la entidad demandada a impedir que la actora se postulara para la asignación del subsidio de vivienda, lo que aunado a que al encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad por ser desplazada, era deber de CAJAHONOR aceptar la postulación de la accionante, a fin de que se le tuviese como posible beneficiaria del subsidio de vivienda familiar por parte de dicha caja.

No sobra resaltar que, la entidad accionada mantuvo su negativa, muy a pesar del concepto remitido por el Banco Agrario (fol. 94 y 95) y de que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio certificara que, respecto del Programa Social de Subsidios Familiares de Vivienda, la accionante se encuentra en un estado de "calificado", es decir, que su hogar ha cumplido con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda (fol. 40 y 41). Además de que, se acreditó que la señora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ renunció a su postulación al Subsidio Familiar de Vivienda en la convocatoria de desplazados (fol. 21).

---

1. A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, no haber efectuado retiros parciales o totales de cesantías, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda.
2. No haber recibido subsidio por parte del Estado."

En este sentido, la Sala considera que en el caso particular que nos ocupa CAJAHONOR incumplió el deber de aceptar la postulación de la actora como beneficiaria al subsidio de vivienda familiar, hecho que demuestra que la entidad accionada no actuó acorde a la normativa y lineamientos constitucionales para facilitar el acceso a la vivienda a la población en calidad de desplazada por la violencia, dado que, se reitera, si bien fue beneficiaria de un subsidio de vivienda, esto lo fue con anterioridad a la situación de desplazamiento, por lo que su omisión ha dado lugar a que a la actora y a su grupo familiar se le vulneren sus derechos fundamentales. Debe resaltarse que el subsidio de vivienda, en lo que respecta a la población desplazada, constituye una de las primeras condiciones para la consolidación y reasentamiento, que para el caso concreto no constituye un retorno al lugar abandonado, sino una reubicación, de ahí la necesidad del subsidio.

La H. Corte Constitucional, al resolver un caso similar señaló:

> *"En efecto, el rechazo de la postulación del señor Uribe Arenas se debió a que, según el artículo 34, ordinal b, del decreto 2190 de 2009, están imposibilitados para postular el subsidio de vivienda las personas que "como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda", lo que "cobija los subsidios otorgados por (…) la Caja Agraria hoy en liquidación", como es exactamente el caso del peticionario, cuyo núcleo familiar, en cabeza de su compañera permanente, recibió un subsidio de vivienda de interés social por parte de la mencionada entidad. Sin embargo, no tuvo en cuenta el demandado que, al margen de la supuesta separación de los compañeros permanentes, lo que está probado es que el otorgamiento del subsidio por parte de la Caja Agraria ocurrió en 1992 (folios 21-23, cuaderno 1) fecha anterior a la del desplazamiento que dice el petente ocurrió en el año 2000 (folio 2, cuaderno 1), lo cual no fue objetado por el demandado.*
>
> *Aunque el decreto mencionado no establece excepción alguna por esta razón, tal omisión se debe a que es un decreto que no regula específicamente el caso del subsidio de vivienda para la población desplazada –como sí lo hace el decreto 951 de 2001- sino, en general, subsidio familiar de vivienda de interés social en dinero para áreas urbanas. Así, aunque el decreto referido es aplicable al caso del señor Uribe Arenas –porque el subsidio de vivienda para la población desplazada se inserta en las normas existentes para el otorgamiento de subsidio de vivienda en general según el decreto 951 de 2001- FONVIVIENDA estaba obligado a interpretarlo de manera favorable a su condición, es decir, teniendo en cuenta la circunstancia del desplazamiento forzado. Carece de toda lógica rechazar la postulación de un desplazado a un subsidio de vivienda con fundamento en que recibió uno con anterioridad a su desplazamiento ya que, evidentemente, se usó en*

una vivienda de la que tuvo que huir por razones ajenas a su voluntad. Precisamente, como se expresó, el subsidio de vivienda para la población desplazada es parte de la fase de consolidación y reasentamiento, que en el caso del peticionario no se manifiesta en su vertiente de retorno al lugar de expulsión sino de reubicación en el lugar de recepción lo que demuestra la necesidad del subsidio.

Nótese que la propia entidad demandada reconoce lo anterior en el escrito de contestación de la tutela en el que manifiesta que "no se puede ser beneficiario de más de un Subsidio cuando el mismo se ha obtenido en una fecha igual o posterior a la ocurrencia del desplazamiento, pues como se dijo la Ley no permite doble asignación a ningún grupo familiar" (folio 29, cuaderno 1). No se entiende entonces la razón por la cual se rechaza la postulación de petente."[12]

Finalmente, de acuerdo con todo lo anterior, considera la Sala que el derecho fundamental conculcado a la actora es el de vivienda digna, más no el debido proceso, puesto que se acreditó que la entidad dio respuesta y trámite a las solicitud y peticiones presentadas por la accionante. De otra parte, no se acreditó la existencia de conculcación al derecho a la igualdad y participación.

7. CONCLUSIÓN

Por lo anterior, esta Sala revocará la sentencia proferida por el *A quo*, tutelando el derecho fundamental de vivienda digna de la actora y ordenando a la entidad a incluir a la accionante y a su grupo familiar en la convocatoria para la postulación del subsidio familiar de vivienda que se esté realizando a la fecha o en la próxima que se lleve a cabo por esta entidad, sin que se inhabilite su postulación por el subsidio previamente asignado por la Caja Agraria, e informe de dicha inclusión a la accionante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en donde se materialice.

[12] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 873 del 4 de noviembre de 2010.

DECISIÓN: 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: REVÓQUESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 24 de junio de 2015 por el JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE. En su lugar, **TUTÉLESE** el derecho fundamental a la vivienda digna vulnerado a la actora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ y su grupo familiar por la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJAHONOR-, por las razones y en los términos señalados en esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE al Gerente General de la CAJA PROMOTORA DE VIVIENDA MILITAR Y DE POLICÍA – CAJAHONOR, General ® LUIS FELIPE PAREDES CADENA, o quien haga sus veces, que incluya a la actora NEREYDA MERCEDES MADRID MARTÍNEZ y a su grupo familiar en la convocatoria para la postulación del subsidio familiar de vivienda que se esté realizando a la fecha o en la próxima que se lleve a cabo por esta entidad, sin que se inhabilite su postulación por el subsidio previamente asignado por la Caja Agraria, e informe de dicha inclusión a la accionante, dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en donde se materialice.

TERCERO: DENIÉGUENSE las demás pretensiones de la acción.

CUARTO: 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.

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

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