



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, veinticinco (25) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

SALA PRIMERA DE DECISIÓN

Magistrado Ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA.
ACCIÓN: ACCIÓN DE TUTELA.
PROCESO: 70-001-33-33-004-2016-00231-01.
DEMANDANTE: NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DE SUCRE

OBJETO DE LA DECISIÓN

Decide el Tribunal, la impugnación interpuesta por la parte accionada en oposición a la sentencia proferida, por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE SINCELEJO - SUCRE, el día 27 de octubre de 2016, en el proceso que en ejercicio de la ACCIÓN DE CONSTITUCIONAL DE TUTELA, instauró el defensor del pueblo, OSCAR LUIS HERRERA REVOLLO, en representación de la señora NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ, el DEPARTAMENTO DE SUCRE

1. ANTECEDENTES:

1.1. LA DEMANDA DE TUTELA.

La señora NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ, presentó Acción de Tutela el día 12 de octubre de 2016, en contra de la GOBERNACIÓN DE SUCRE, por la presunta vulneración de los derechos a vivienda digna, mínimo vital y dignidad humana.

1.1.1. HECHOS

Expone la parte accionante que, es víctima del conflicto armado por haber sido desplazada del municipio de Montecristo Bolívar, el día 25 de junio de 2002.

Cuenta que en el año 2013, mediante subsidio otorgado por la Caja de Compensación Familiar de Sucre-COMFASUCRE adquirió vivienda, ubicada en la

urbanización Villa Paz, manzana 7, lote 1 de la ciudad de Sincelejo. Agrega que hace más de 10 años, la Gobernación de Sucre ejecutó un proyecto de vivienda para víctimas del conflicto armado en ese lugar.

Asegura que desde el momento en que compró su vivienda, la cual fue avalada por COMFASUCRE, invirtió el pago por concepto de indemnización concedido por la Unidad de Víctimas en mejorar para la vivienda adquirida, pues esta se encontraba agrietada, sin piso, sin terraza y con una pared derrumbada; explica que debió realizar varias modificaciones en las paredes, ya que las grietas eran tan grandes que incluso afectaba la vivienda de al lado. Asegura que decidió adquirirla en esas condiciones debido al anhelo de tener casa propia y a la presión ejercida por COMFASUCRE, pues de no invertir cuanto antes el dinero del subsidio otorgado, este sería devuelto.

Afirma que debido a las condiciones del suelo donde está ubicada la urbanización Villa Paz, este ha estado cediendo, por ello la Gobernación de Sucre ha realizado estudios geotécnicos, el cual arrojó la no habitabilidad de 22 viviendas incluida la suya, en consecuencia, asegura que le ordenaron salir de ella por el alto riesgo que representa.

Relata que su vivienda colinda con una que colapsó completamente por las condiciones del suelo, por ello la necesidad de abandonarla cuanto antes.

Argumenta que mediante oficio N° 100.11.03-OPE-028 del 03 de mayo de 2016, el asesor para proyectos especiales de la Gobernación de Sucre, Amaury Hernández Mercado le informó que el estudio realizado por esa entidad arrojó que el estado de su vivienda si representa alto riesgo para ella y su familia, por ello se le reactivará un subsidio para arriendo de \$266.925 a partir del mes de mayo. Sin embargo, la accionante expresa que siguió habitando allí, por cuanto la Gobernación de Sucre no ofrecía garantías.

Aduce que el día 28 de mayo de 2016, el Doctor Amaury Hernández Mercado, asesor para proyectos especiales de la Gobernación de Sucre y el Doctor Cristo García Tapias, Gobernador (E) se reunieron con las familias damnificadas por el deslizamiento del suelo en sus viviendas, quienes establecieron un serie de compromisos tendientes a solucionar la problemática planteada

Relata que el día 15 de julio de 2016 se trasladó a otra vivienda, donde el canon de arrendamiento tiene un valor de \$350.000, es decir, superior al del subsidio

de arriendo otorgado por la Gobernación de Sucre. Cuenta que en su vivienda ubicada en la urbanización Villa Paz vendía artículos de papelería para subsistir, pero que al trasladarse debió suspender; por ello, asegura se encuentra desempleada y a cargo de dos menores de edad.

Menciona que el 21 de agosto de 2016 presentó derecho de petición ante la Gobernación de Sucre, solicitando el derecho a la igualdad, pues asegura que su vecino, el señor DANIEL SÁNCHEZ SOLORZANO, quien padece del mismo problema, recibe una suma de dinero superior por concepto de subsidio de arriendo. La entidad accionada a través de oficio N° 100.1103-ope-045 de fecha 22 de agosto de 2016 negó tal solicitud.

Con base en los anteriores supuestos, la actora **PRETENDE** que, se tutelen sus derechos fundamentales a la vida digna, mínimo vital y vivienda digna. Que en consecuencia, se le ordene a la Gobernación de Sucre, que dentro del término menor posible y sin más dilaciones, autorice la reubicación de su familia a una vivienda digna y adecuada, en su defecto, autorice el pago del subsidio de arriendo por el valor total del canon que cancela actualmente mientras el ente territorial realiza las mejoras que requiere su vivienda

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL:

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la Demanda: 12 de octubre de 2016 (fol. 06).
- Admisión de la demanda: 13 de octubre de 2016 (fol. 30).
- Notificación: 15 de octubre de 2016 (fol. 31).
- Contestación de la demanda: 20 de octubre de 2016 (fol. 32-40).
- Sentencia de primera instancia: 27 de octubre de 2016 (fol. 41-46).
- Impugnación: 01 de noviembre de 2016 (fol. 52-71).
- Concesión de la impugnación: 02 de noviembre de 2016 (fol. 72).
- En Reparto: 02 de noviembre de 2016 (fol. 1. C.2).
- Secretaria del Tribunal: 02 de noviembre de 2016 (fol. 2 C-2).

12.1. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA POR PARTE DE LA ENTIDAD ACCIONADA¹:

¹ Folios 35 a 40 del C. Ppal.

La parte accionada contestó la acción de tutela en donde solicita que se declare improcedente la acción, mencionando que no ha puesto en peligro ni vulnerado los derechos fundamentales invocados por la actora.

Establece la GOBERNACIÓN DE SUCRE que la compraventa del inmueble de la accionante no debió realizarse por la situación de riesgo del sector Villa Paz, sin embargo COMFASUCRE, en acto violatorio de las normas y de toda supervisión avaló la compra de la vivienda.

Admite que en efecto ha venido reconociendo subsidio de arriendo a la señora NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ por \$. 266.925 mensuales pagados en trimestre anticipado. Agrega que el subsidio es una ayuda económica que no necesariamente debe cubrir el valor total del arriendo.

Con relación al subsidio de arriendo otorgado al señor DANIEL SÁNCHEZ, la entidad demandada asegura que el monto es de \$320.310 en virtud de un fallo de tutela que así lo dispuso.

1.3. LA SENTENCIA IMPUGNADA²:

El Juez de primera instancia, luego de estudiar el tema, concedió el amparo solicitado, ordenando al departamento de Sucre, que en un término de tres meses realice las mejoras necesarias a la vivienda de la accionante y esta le sea nuevamente entregada.

Como fundamento de la anterior decisión, el Juez de primera instancia sostuvo que la accionante y su grupo familiar tienen derecho a la reparación de su vivienda, la cual no ha iniciado por situaciones ajenas a ellos. Agregó que la entidad accionada, GOBERNACIÓN DE SUCRE, no ha informado de manera correcta la situación actual del proyecto de vivienda, transcurriendo un tiempo considerable sin que aun hayan solucionado tal problemática. El *a quo* determinó que la señora NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ se encuentra en situación de vulnerabilidad, lo que afecta su calidad y dignidad humana.

Por otra parte, respecto a la pretensión de que la GOBERNACIÓN DE SUCRE le suministre a la accionante un subsidio de arriendo superior al que actualmente recibe, como en el caso de su vecino, el juez de primera instancia consideró que no existen elementos probatorios suficientes para establecer si hubo un trato

² Folios 41 a 46 del C. Ppal.

desigual entre estas dos personas, pues ese despacho no tiene conocimiento sobre el caso en particular del señor DANIEL SÁNCHEZ SOLANO, por lo que afirma, mal haría el despacho sobre un situación sin conocer los hechos que la motivaron.

1.4. LA IMPUGNACIÓN³:

El Departamento de Sucre impugna la sentencia de primera instancia, solicitando exclusivamente se amplíe el termino para entregar el buenas condiciones la vivienda de la accionante y la de 52 familias más, por todo el año 2017.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA:

2.1. COMPETENCIA. 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.

2.2. PROBLEMA JURIDICO.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar ¿si se encuentra afectado el derecho a la vivienda digna de la de la actora, quien es sujeto de especial protección constitucional dada su condición de desplazada?

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

La condición de desplazamiento forzado trae consigo una situación de debilidad manifiesta y es por ello que el Estado ha establecido una serie de ayudas a través de los mecanismos necesarios para superar la situación de crisis presentada con el desplazamiento, como es el caso de la inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA-RUPD, hoy REGISTRO ÚNICO DE VÍCTIMAS - RUV, del que se desprende una serie 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:

³ Folio 52 a 71 C. Ppal.

"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."⁴

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

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

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

"La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada⁵, 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 2007⁶, señaló:

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

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

⁵ 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.

⁶ M.P. Catalina Botero Marino.

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.”

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, siendo entonces 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 constitucional⁸

2.2.2. 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.”*⁹

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.

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

⁹CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995.

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

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

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

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

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

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

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

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

5.4 Dado lo anterior, el derecho fundamental a la vivienda digna, en estos casos, es un derecho susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. En tal sentido, siguiendo la sentencia 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*

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

¹¹ M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

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

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.

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

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

En desarrollo de la anterior disposición se expidió la Ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está conformado por las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de este tipo de vivienda. Asimismo, en la referida ley se establece el subsidio familiar de vivienda, dirigido a hogares que carezcan de medios económicos para obtener, mejorar o habilitar legalmente los títulos de su hogar.

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

A su vez, el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 señala que la asignación de los subsidios en áreas rurales correspondía, de manera exclusiva, al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. Dado que esta última entidad entró en liquidación por disposición del Decreto 554 de 2003, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, según el Decreto Ley 555 de 2003, el cual cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

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

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

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

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

2.2.4. 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:

Artículo 5º. 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 párrafo.*
- 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 9º. **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 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. Al respecto la H. Corte Constitucional ha manifestado:

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

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

...

En resumen, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado, dado que han tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, sin que en ello medie su voluntad. Éstas, cuando llegan a otros municipios y ciudades, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por carecer de recursos económicos suficientes

*y empleos estables, entre otros factores. Por esta razón se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable no solo por la naturaleza fundamental del derecho, sino porque sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital.*¹³(Negrillas de la Sala).

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

"3. Falencias en la ayuda humanitaria de transición.

...

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

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

2.2.5. EL CASO EN 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

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

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

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 que:

En primer lugar, es un hecho cierto que la demandante NEREIDA SOFÍA GUEVARA PÉREZ, es víctima de desplazamiento forzado (folio 28).

Para esta Corporación es indiscutible que la accionante en la actualidad, es beneficiaria de un subsidio de arrendamiento de vivienda por un valor de \$266.925 mensuales; esto con ocasión al mal estado en que se encuentra la vivienda de su propiedad, debido a las condiciones del suelo y que le fue asignada por subsidio (folio 27).

El subsidio de arriendo fue asignado de forma temporal mientras se resuelven las reparaciones necesarias que afectan la vivienda que por virtud del subsidio le fue asignada, las cuales a la fecha no ha sido efectuadas.

Se encuentra probado el contrato de arrendamiento de vivienda urbana ubicada en el barrio Puerta Roja, suscrito por la actora, en el cual consta un canon de arrendamiento por valor de \$350.000. (Folio 22).

De igual forma, quedaron evidenciadas las competencias, los deberes y responsabilidades que tiene la autoridad ordenada en el fallo recurrido, DEPARTAMENTO DE SUCRE con las personas víctimas del desplazamiento forzado.

En ese orden, es claro para esta Sala que las órdenes emitidas por el Despacho de instancia deben mantenerse, como quiera que con ellas, se pretende materializar y garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora, no siendo pertinente anteponer trabas y procesos administrativos para su amparo, por lo que se consideran proporcionales a la necesidad de protección del derecho fundamental de la hoy actora.

Lo anterior, por cuanto 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, dado la imposibilidad de habitar la casa que le fue entregada en atención al mal estado de la misma y que impide su uso, razón por la cual el fin del subsidio no se ha cumplido.

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 las sub reglas protectoras de la población en situación de desplazamiento creada por la jurisprudencia constitucional.

Se itera que la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección del derecho a la vivienda digna, en su faceta de derecho subjetivo, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como sucede en el presente caso, teniendo en cuenta la calidad que ostenta la actora de desplazada por la violencia, tema que no fue controvertido por el ente demandado.

Así las cosas, recalca esta Colegiatura, A guisa de conclusión, para este cuerpo colegiado, existe una clara violación de los derechos fundamentales de la parte actora, en su condición de desplazada 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 27 de octubre de 2016 por el JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE.

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

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

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

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

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° 204.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA