TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, cinco (5) de septiembre de dos mil trece (2013).

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 069

TEMAS:	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 - LA POSTULACIÓN COMO MEDIO PARA ACCEDER AL SUBIDO FAMILIAR DE VIVIENDA – DEBER DE INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y ACOMPAÑAMIENTO
INSTANCIA:	SEGUNDA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionada FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 30 de julio de 2013, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instaurado por FREDY RUÍZ ROJAS en contra del MINISTERIO DE VIVIENDA, el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA en adelante FONVIVIENDA y el DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, con vinculación

oficiosa en primera instancia de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE – COMFASUCRE y la señora ENA CLAVEL LLORENTE NOBLES.

1. ANTECEDENTES

1.1 La Demanda:

FREDY RUÍZ ROJAS presentó Acción de Tutela en contra el MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y el DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la dignidad humana y vivienda digna.

1.2 Reseña Fáctica:

Relata el actor que es desplazado por la violencia de Macayepo - Bolívar desde hace aproximadamente 13 años y es padre de cinco (5) hijos, pero que al momento de manifestar su situación de desplazado solo tenía cuatro (4).

Aduce que debido a una explosión de una mina en el territorio de San Antonio de Palmitos – Sucre, hace siete (7) años, las oportunidades de continuar trabajando y para poder subsistir se disminuyeron en gran parte.

Indica que entre la ocurrencia del anterior hecho y su tiempo de recuperación, su compañera permanente ENA CLAVEL LLORENTE NOBLE, lo abandonó junto con tres (3) hijos adoptivos que integraban el hogar que estaban construyendo.

Argumenta que debido a su situación de discapacidad, hace más o menos un año, presentó ante COMFASUCRE la documentación necesaria con el fin de obtener un subsidio de vivienda donde aparece postulado su grupo familiar compuesto

por él, la señora LLORENTE NOBLE sus siete (7) hijos de los cuales tres (3) son adoptivos.

Declara que desde el abandono su compañera y sus tres (3) hijos adoptivos, hace aproximadamente cinco (5) años y medio, no ha vuelto a tener noticia alguna de ellos, razón por la cual le ha tocado luchar por la sobrevivencia de sus cuatro (4) hijos solo.

Manifiesta que en el Programa de 100 Mil Viviendas Gratis del Gobierno Nacional operado por COMFASUCRE, aparecen como postulantes la señora LLORENTE NOBLE y los tres (3) hijos adoptivos, los cuales ya no hacen parte de su grupo familiar hace mucho tiempo y no merecen dicho beneficio.

Por último, agrega que COMFASUCRE le informó que no puede realizar la actualización pertinente para excluir de la postulación a su ex compañera y a los tres (3) hijos adoptivos, por directrices del Ministerio de Vivienda.

1.3 Las Pretensiones:

Pretende la parte accionante se tutelen los derechos fundamentales a la dignidad humana y vivienda digna, y como consecuencia del amparo que se ordene al MINISTERIO DE VIVIENDA, FONVIVIENDA y al DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL – SECCIONAL SUCRE reconozca al actor y a sus cuatro hijos la calidad de beneficiarios, y en consecuencia los incluyan en la base de datos y sean vinculados en un proceso de actualización. Así mismo, al DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL – SECCIONAL SUCRE que reconozca afirmativamente su calidad de beneficiario a sus cuatro (4) hijos y a él.

2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 16 de julio de 2013 (fol. 5 C.1).
- Admisión de la demanda y vinculación oficiosa: 18 de julio de 2013 (fol. 14 y 15 C.1).
- Notificación a las partes: 19 de julio de 2013 (fol. 18 y 26 C.1).
- Contestación a la demanda UNIDAD ADMINSTRATIVA ESPECIAL PARA ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE LAS VICTIMAS: 24 de julio de 2012 (fol. 29 a 35 C.1).
- Contestación a la demanda COMFASUCRE: 24 de julio de 2013 (fol. 44 a 46 C.1).
- Contestación a la demanda FONVIVIENDA: 24 de julio de 2013 (fol. 56 a 60 C.1).
- Contestación a la demanda NACION – MINISTERIO DE VIVIENDA CIUDAD Y TERRITORIO: 24 de julio de 2013 (fol. 62 a 71 C.1).
- Sentencia de primera instancia: 30 de julio de 2013 (fol. 103 a 111 C.1).
- Notificación a las partes: 01 de agosto de 2013 (fol. 112 a 124 C.1).
- Notificación Ministerio Público: 01 de agosto de 2013 (fol. 125 C.1).
- Impugnación FONVIVIENDA: 06 de agosto de 2013 (fol. 126 a 129 C.1).
- Concesión de la impugnación: 09 de agosto de 2013 (fol. 131 C.1).
- En la oficina judicial- reparto: 26 de agosto de 2013 (fol. 143 C.1).
- Secretaria del Tribunal: 27 de agosto de 2013 (fol. 2 C.2)

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

El Juez de primera instancia tuteló los derechos fundamentales de los niños, a la dignidad humana, a la vivienda digna y al libre desarrollo de la personalidad, por

considerar que FONVIVIENDA y COMFASUCRE no permitieron al accionante actualizar la base de datos y modificar los integrantes del núcleo familiar inicialmente postulados para acceder al subsidio de vivienda, amparándose en el argumento que los hogares deben mantener las condiciones y requisitos desde su postulación hasta su desembolso, tesis que el *A quo* consideró inconstitucional, toda vez que desconoce los derechos fundamentales de los demás integrantes del grupo familiar, entre ellos los niños que quedaron a su cargo.

4. LA IMPUGNACIÓN

La entidad accionada, FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, impugnó la sentencia en mención argumentando que para postularse al programa de vivienda gratuita, se debe realizar lo ordenado por el ítem 6 de la Resolución 864 del 2012, donde establece que el postulante debe hacer una declaración juramentada siendo indispensable la firma de todas las personas mayores de edad que conforman el grupo familiar, por lo que es inmodificable la conformación del hogar, ya que se debe mantener las condiciones iniciales y no está permitido la inclusión o exclusión de miembros del grupo familiar, según lo dispuesto por la Ley 1537 de 2010 y el Decreto 1921 de 2012.

Por lo anterior, indica que si en caso de resultar seleccionado por el DPS, el hogar del accionante le corresponde postularse a la Convocatoria de apertura de FONVIVIENDA allegando la declaración juramentada de los miembros del hogar postulante firmada por los mayores de edad.

Finalmente solicita que sea revocado el fallo proferido por el Juez de primera instancia, toda vez que FONVIVIENDA no ha vulnerado los derechos fundamentales del actor.

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?

De ser cierto lo anterior, ¿pueden los postulantes al subsidio de vivienda familiar para la población desplazada modificar las condiciones iniciales del grupo familiar encontrándose en el estado de calificado?

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 **iv)** la postulación como medio para acceder al subido familiar de vivienda y **v)** 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 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

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

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.

Ahí es 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 estudia la pertinencia de la acción de tutela para proteger sus derechos. Al respecto la 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[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]

---

[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 claro entonces que dada la situación dramática por la que atraviesan estas personas, 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, los que en forma principal procederían para la protección, en atención a que nos encontramos en presencia de decisiones de la administración de no permitir la modificación del hogar postulante, por lo que se abre paso el mecanismos de acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

Por esto, 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, pues, la constitución misma obliga a las autoridades a 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.

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,*

[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."*

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."[6]

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.

En particular para el caso que se estudia, el rechazo de la postulación del accionante a la Convocatoria de 100 MIL VIVIENDAS GRATIS señalando el motivo de que *"los hogares deben mantener las condiciones iníciales y no es permitido la inclusión y exclusión de miembros del grupo familiar"* se puede convertir en un obstáculo que le impida acceder al subsidio y demás programas de vivienda, lo cual puede tener repercusiones graves en relación con el derecho a la vida en condiciones dignas, igualdad y en especial con el de la vivienda entre otros, en búsqueda de su estabilización social, económica y familiar.

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

[6] Corte constitucional. Sentencia T-892A de 2006. Acción de tutela instaurada por Darlinton Javier Agualimpia Guerrero contra el H. Consejo Superior de la Judicatura. MP. Dr. Álvaro Tafur Galvis.

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."*[7]

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."*[8]

Sobre el particular, la misma corporación en sentencia T-064 de 2009. M.P. Jaime Araújo Rentería, 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*

[7] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 7 de noviembre de 1995.
[8] CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del 27 de 2006.

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[9], la Corte Constitucional señaló:

"En efecto, como ha sido expresado por esta Corte[10], 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 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."*

---

[9] M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra
[10] *Cfr.* Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, 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 este derecho fundamental 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, 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 Decreto Ley 555 de 2003, el cual cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

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

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

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

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

6.4 La postulación como medio para acceder al subido familiar de vivienda.

El gobierno nacional, con el fin de reglamentar el proceso de postulación del subsidio familiar de vivienda y así poder optimizar la distribución equitativa de los recursos disponibles, los procedimientos y mecanismos de acceso a las soluciones de vivienda en todo el territorio colombiano, expidió Decreto 2190 de 2009, donde contempla todo lo necesario para que una solicitud individual por parte de un hogar, suscrita por todos los miembros mayores de edad, se convierta en el medio legal para acceder a dicho subsidio en cualquiera de las modalidades definidas en la ley.

Ahora bien, en el mencionado Decreto se reglamenta la postulación el capítulo III del título III denominado *"Acceso al Subsidio Familiar de Vivienda"*, y describe en el artículo 34 los casos cuando los hogares no se puede postular para obtener este beneficio, de la siguiente manera:

> *"Artículo 34. Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este decreto los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones:*
>
> *a) Que alguno de los miembros del hogar hubiere adquirido una vivienda del Instituto de Crédito Territorial o construido una solución habitacional con aplicación de créditos de tal entidad, a través de cualquiera de los sistemas que hayan regulado dichos beneficios, sea directamente o a través de algún tipo de organización popular de vivienda. Lo anterior se*

aplicará aun cuando la vivienda haya sido transferida o hubiere sido uno de los cónyuges el titular de tales beneficios;

b) Quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio su renuncia a la utilización. Lo anterior cobija los subsidios otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda; el Instituto Nacional de Vivienda y Reforma Urbana, Inurbe, hoy en liquidación; la Caja Agraria hoy en liquidación; el Banco Agrario; Focafé y las Cajas de Compensación Familiar, en los términos de la Ley 3ª de 1991, Ley 49 de 1990 y normas reglamentarias y por el FOREC hoy en liquidación, de acuerdo con el Decreto-ley 350 de 1999 y demás entidades u organismos que se establezcan en el futuro para atender calamidades naturales. Lo anterior, no se aplicará en caso de que el beneficiario hubiere restituido el subsidio a la respectiva entidad otorgante;

c) Quienes de acuerdo con las normas legales, tengan derecho a solicitar subsidios de carácter nacional para vivienda en otras entidades otorgantes, diferentes de los recursos que asigna el Fondo Nacional de Vivienda;

d) En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular;

e) En el caso del mejoramiento de que trata el numeral 2.6.4 del artículo 2° del presente decreto, cuando la vivienda se localice en desarrollos ilegales o cuando alguno de los miembros sea poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postular;

f) En el caso de planes de construcción en sitio propio, cuando la solución de vivienda se localice en desarrollos ilegales, o cuando ningún miembro del hogar sea propietario del terreno que se pretende construir;

g) Quienes hubieren presentado información que no corresponda a la verdad en cualquiera de los procesos de acceso al subsidio, restricción que estará vigente durante el término de diez (10) años conforme a lo dispuesto por la Ley 3ª de 1991.

Parágrafo. No se aplicará lo aquí dispuesto en el evento de legalización de la propiedad de la vivienda o cuando 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, en cada caso debidamente certificadas por la autoridad competente."

Así mismo, regula el período y vigencia de la postulación así:

"Artículo 37. Período de postulación. Los representantes legales de las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda fijarán fechas de apertura y cierre para adelantar los procesos de postulación. El cronograma anual de los procesos de postulación, con indicación de las fechas citadas, deberá ser comunicado al público en general a más tardar el treinta y uno (31) de enero de cada año. La divulgación del cronograma deberá

efectuarse por lo menos mediante la fijación permanente de avisos en lugares visibles de las entidades otorgantes del subsidio y mediante publicación en el ***Diario Oficial*** *cuando se trate de convocatorias abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda o por quien este determine para el otorgamiento de subsidios con cargo a los recursos del Gobierno Nacional. Así mismo, dicho cronograma deberá ser comunicado al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Superintendencia del Subsidio Familiar a más tardar en la fecha antes citada. Igual procedimiento se surtirá para comunicar cualquier modificación en el mencionado cronograma.*

Artículo 39. Vigencia de la postulación. Los inscritos en el Registro de Postulantes, que no fueren beneficiarios en una asignación de subsidios, podrán continuar como postulantes hábiles para las asignaciones de la totalidad del año calendario. Si no fueren beneficiarios en las demás asignaciones de dicho año, para continuar siendo postulantes en las asignaciones del año siguiente deberán manifestar tal interés, mediante una comunicación escrita dirigida a la entidad donde postularon por primera vez. ***Lo anterior, sin perjuicio de la posibilidad de mantenerse en el Registro de Postulantes mediante la actualización de la información, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de postulación del hogar correspondiente. Para efectos de la actualización, las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda deberán adelantar las gestiones necesarias para divulgar y facilitar a los postulantes las modificaciones a que haya lugar."*** (Negrilla para resaltar).

De las anteriores normas transcrita, se entiende, que cualquier persona puede postularse para acceder un subsidio de vivienda familiar en las Convocatorias, siempre y cuando no este inmerso dentro de los casos ya referidos, y además puede actualizar la información, condicionado a que ello no afecte la continuidad de las condiciones del hogar correspondiente.

De igual forma, en el Decreto en mención trae en el artículo 43 las variables con las cuales debe ser calificado el solicitante una vez verificada su información, las cuales son: **(i)** Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del SISBÉN, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del SISBÉN, **(ii)** número de miembros del hogar, **(iii)** condiciones especiales de los miembros del hogar, **(iv)** Ahorro previo, y **(v)** número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación,

variables que son aplicadas de conformidad con el artículo 44 del Decreto 2190 de 2012 en la siguiente formula:

> *"Artículo 44. Determinación de puntajes para calificación de postulaciones. Para efectos de determinar el puntaje de calificación de cada postulante, se aplicará la siguiente fórmula:*
>
> $$Puntaje = \left[512.89\, x \left(\frac{1}{B1}\right)\right] + [19.09 x B2] + [40.71 x B3] \left[424\, x \left(\frac{B4}{10000}\right)\right] + [1.63 x B5] + [46.93 x B6]$$
>
> *Donde:*
>
> …
> ***B2= Si el hogar está conformado por 2 miembros, B2 es igual a 1. Si el hogar está conformado por 3 miembros, B2 es igual a 2. Si el hogar está conformado por 4 miembros, B2 es igual a 3. Si el hogar está conformado por 5 o más miembros, B2 es igual a 4.***
> …" (Negrillas de la Sala)

De lo anterior, se tiene que cuando un postulante se encuentra en estado calificado, es porque el hogar que representa ha cumplido con todos los requisitos y condiciones necesarias para acceder al subsidio familiar de vivienda.

Por otro lado, para asignar el subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización, se expidió el Decreto 1921 de 2012 donde reglamentó la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita, en donde establece que los hogares que se encuentren en las siguientes condiciones podrán postularse a dicho subsidio: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro

de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Los hogares mencionados deberán allegar los requisitos que establece el artículo 11 ibídem para participar en las Convocatorias, en los siguientes términos:

> *Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:*
> *1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afro descendiente, Rom o gitano*
> *2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.*
> *3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.*
>
> ***Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo**, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incursos en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.*
>
> *Parágrafo. El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas."* (Negrillas de la Sala).

Aclarado lo anterior, se entrará a analizar:

6.5 Caso concreto

Conforme al problema jurídico planteado, 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.

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

1. Que el actor se encuentra postulado como desplazado en la Convocatoria 2007, en el proyecto adquisición de vivienda nueva o usada, y su estado actual es Calificado (fol. 53).
2. Que aparece inscrito en SISPRO (Sistema Integral de Información de la Protección Social) información consultada por la Sala en la página web oficial del Ministerio de la Protección Social[11].
3. Es padre de los menores ISASC RUÍZ LLORENTE, JESÚS DAVID RUÍZ LLORENTE, ROBERTO ANDRÉS RUÍZ LLORENTE y SERGIO ANDRÉS RUÍZ LLORENTE (fol. 8 a 11).

Por lo expuesto, no cabe duda que el accionante es una persona en situación de desplazamiento forzado, y por ello, puede postularse a cualquier Programa de Vivienda Gratuita que oferte el Gobierno Nacional a través de la Caja de Compensación Familiar, por el solo hecho de que su hogar se encuentra vinculado a los programas sociales del Estado, de conformidad con Decreto 1921 del 2012.

Ahora bien, frente a lo pretendido por el actor de actualizar el número de integrantes de su hogar registrados en la postulación de la Convocatoria realizada en el año 2007 para la población desplazada, y el argumento de FONVIVIENDA de que dicha actualización no se puede hacer debido a que los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso, y que surtida la

[11]http://ruafsvr2.sispro.gov.co/RUAF/Cliente/WebPublico/Consultas/D04AfiliacionesPersonaRUAF.aspx

postulación no podrá modificarse la conformación del hogar[12], encuentra esta Magistratura que el referido argumento, para el caso *sub examine,* no tiene ningún soporte debido a las siguientes razones:

En primer lugar, tenemos que el Artículo 39 del Decreto 2190 de 2009 consagra la posibilidad de actualizar la información al año siguiente de la postulación, sin que ello afecte la continuidad de las condiciones de la misma.

En segundo lugar, tenemos que si bien el hogar del accionante se encuentra en estado calificado, al realizarse alguna modificación a la postulación inicial podría cambiar, llegando a alterar el proceso de designación del subsidio. Sin embargo, la Sala observa que con la exclusión de su ex compañera permanente y sus tres (3) hijos adoptivos del hogar del actor no se alteraría su calificación, dado que la formula utilizada para tal fin, ya relacionada en las consideraciones de esta providencia, trae como variable B2 relacionada con el número de integrantes del hogar, y su valor máximo será igual a 4 si está conformado por 5 o más miembros. Indica ello que como el hogar del demandante en la actualidad está conformado por él y cuatro (4) menores de edad para un total de 5 miembros, la variable B2 se mantendría y no cambiaria la puntuación asignada en calificación inicial, por lo que no existe obstáculo en este aspecto.

A lo anterior, se suma que el accionante es una persona que se encuentran en situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta, razón por la cual es reconocida como sujeto de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos, por lo que las normas deben ser interpretadas de tal forma que sus derechos sean un medio y no un obstáculo para la materialización de sus prerrogativas.

Para la Corporación, la interpretación aislada que hace FONVIVIENDA del artículo 11 del Decreto 1921 de 2012 al exigir en la postulación la firma de los

[12] Parágrafo 3 del artículo 4 del Decreto 2190 de 2009

miembros mayores de edad del grupo familiar, hace que la norma no interprete la realidad de la vida humana que es cambiante, máxime que estamos en presencia de una postulación realizada en el año 2007, es decir, realizada con base en hechos ocurridos hace más de 5 años, la que atentaría no solo con los derechos propios de la población desplazada al convertirse en una barrera insalvable para la postulación al subsidio, sino también en una violación a los derechos al libre desarrollo a la personalidad (artículo 16 de la C.P.) y a la decisión libre de conformar una familia y modificar sus condiciones (artículo 42 *ibídem*), cuando la misma norma estudiada, integrada a los artículos 39 y 44 del Decreto 2190 de 2012, posibilita la actualización de la postulación, sin que se afecten las condiciones de la calificación, como en efecto ocurre en el caso bajo análisis.

Así pues, la Sala considera que la posición asumida por las entidades demandadas en donde no dan una solución concreta a la posición del actor, negando en modo absoluto los cambios pretendidos en su postulación, se convierte en un obstáculo insalvable que impide de manera categórica la materialización de su derecho a la vivienda y el de sus menores hijos, por lo que efectivamente se hace necesario ordenar a FONVIVIENDA, que como garante del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, cumpla con sus deberes legales y constitucionales e interprete las normas aplicables a los subsidios de vivienda familiar conforme a la especial situación de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población en situación de desplazamiento, entendiendo que debe primar lo sustancial sobre lo formal, y permita la modificación en el número de los integrantes que componen el grupo familiar del actor en la actualidad, es decir, él y sus cuatro (4) hijos, y así pueda excluir a su ex compañera y los tres (3) hijos de esta, a fin de facilitar el acceso a la vivienda en calidad de desplazado por la violencia, por lo que se considera que la decisión del *A quo* fue acertada, dado que como igualmente lo consideró aquella instancia, los derechos de la ex compañera del accionante y sus hijos podrán ser materializados en postulaciones posteriores.

Con relación a la posición asumida por COMFASUCRE, quien manifiesta que no posee responsabilidad alguna en los hechos objeto de la controversia, para la Sala esta entidad posee las obligaciones propias de la intermediación entre los postulantes y FONVIVIENDA, derivada del contrato que esta entidad tiene con la UT CAVIS[13], en donde es su deber brindar a los postulantes la información necesaria y en caso de los desplazados, esa obligación resulta ser de mayor trascendencia, dado que por su condición social deben apoyarlos y orientarlos para materializar sus derechos y no constituirse en una barrera de los mismos, por lo que no será excluida de la presente acción, pues debe actuar de manera conjunta con FONVIVIENDA para dar cumplimiento a las modificaciones ordenadas en la postulación del actor.

7. CONCLUSIÓN

Por lo anterior, esta Sala **CONFIRMARÁ** el fallo impugnado, por considerar claramente violatoria de los derechos fundamentales del actor y su grupo familiar, la posición asumida por FONVIVIENDA.

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 30 de julio de 2013 por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, dentro de la presente acción de tutela.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE, personalmente o por cualquier medio efectivo al actor, a los accionados MINISTERIO DE VIVIENDA, FONDO

[13] UNIÓN TEMPORAL DE CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTÉS SOCIAL. Ver http://www.uniontemporaldecajas.org/ consultada el 05-09-2013 14:53.

NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA, DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL, CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE – COMFASUCRE y la señora ENA CLAVEL LLORENTE NOBLES, igualmente 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 secretaría 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° 100.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ