



## **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

### **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL**

Sincelejo, veintinueve (29) octubre de dos mil trece (2013)

**MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**Sentencia No. 088**

**TEMAS:**

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

**INSTANCIA:**

PRIMERA

### **1. OBJETO DEL PRESENTE PRONUNCIAMIENTO:**

Decide la Sala, el fondo la ACCIÓN DE TUTELA instaurada por TEDIS VICTORIA MUNIVE OROZCO en contra de la MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

## **2. ANTECEDENTES:**

La accionante solicita el amparo Constitucional de Tutela previsto en el artículo 86 superior, en contra del MINISTERIO DE VIVENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL y el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” por la presunta violación al derecho a la vivienda digna y el derecho a la igualdad.

La presente acción se fundamenta en los hechos que la Sala resume así:

Manifiesta la actora ser una persona desplazada por la violencia y ser desplazada de su lugar de origen con sus tres hijos menores de edad, y como consecuencia de esto, participó en la convocatoria para la asignación del subsidio de vivienda población desplazada que se efectuó en el año 2007 mediante Resolución 174 de 2007.

Señala que en el año 2011 recibió notificación escrita del MINISTERIO DE VIVIENDA-CIUDAD Y TERRITORIO, mediante la resolución 0788 de octubre 4 de 2011, informándole que había sido beneficiada en el plan de vivienda PROYECTO DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL URBANIZACIÓN LA FLORESTA ubicado en la ciudad de Sincelejo, en la modalidad según fuere el caso de construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva, por un valor de DIECISÉIS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$16.068.000).

Indica que el día 18 de octubre de 2011, se celebró el contrato de compraventa número 100, entre el representante legal de la Unión Temporal Urbanización de la Floresta, entre el MUNICIPIO DE SINCELEJO Y ARQUITECTURA Y CONSTRUCCIONES- MM DEL CARIBE, para el desarrollo de las viviendas de interés social del proyecto denominado “Urbanización la Floresta”.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Por último sostiene, que hasta el día de hoy dicho contrato no se ha ejecutado, no se le ha hecho entrega material de la casa prometida por el MINISTERIO DE VIVIENDA-CIUDAD Y TERRITORIO, y que todavía no se han iniciado las obras para la construcción de la vivienda.

### **3. PRETENSIÓN:**

Solicita la parte actora que se tutelen sus derechos fundamentales a la igualdad y la vida digna y en consecuencia requiere:

- Que se ordene al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”, permitirle acceder al dinero que se encuentra retenido en el Banco Agrario de Colombia por la suma de DIECISÉIS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$. 16.068.000) por concepto de subsidio familiar de vivienda urbana en la URBANIZACIÓN LA FLORESTA.
- Que la modalidad del subsidio de la que es titular para la adquisición de vivienda nueva o usada, pueda ser cambiado y aprobado para la compra de vivienda usada, teniendo en cuenta que es madre cabeza de hogar, padece de una enfermedad que afecta su salud y requiere del suministro de droga permanente, lo que le genera no tener recursos económicos para subsistir con sus hijos y pagar un arriendo mensual, debido que no se han ejecutado las obras para la construcción y por ende no se han hecho la entrega de ninguna vivienda.

### **4. LA ACTUACIÓN:**

La presente acción de tutela fue admitida mediante auto del 16 de octubre de 2013, notificándose por el medio más expedito mediante oficios No. 1985-01-LCAR-T a la accionante, No. 1985-2 LCAR-T al MINISTERIO DE



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, oficio No. 1986-03 LCAR-T al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”, y al Ministerio Público mediante oficio 1985-04 LCAR-T respectivamente.

## **5. RESPUESTAS:**

### **5.1. NACIÓN-MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO:**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el término concedido rindió el informe correspondiente en los siguientes términos:

Señala que respecto a los hechos planteados en la demanda, no le consta ninguno de ellos, por cuanto estos se refieren a actuaciones cuya competencia es ante el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, que es la entidad que se encarga de todo lo relacionado con los subsidios familiares de vivienda.

Indica que para el desarrollo de la labor operativa del subsidio familiar de vivienda, “FONVIVIENDA” celebró con las Cajas de Compensación Familiar del país un contrato de encargo de gestión que tiene por objeto el desarrollo por una cuenta y riesgo de la Cajas de Unión Temporal de los procesos de divulgación, comunicación, información y recepción de solicitudes verificación y revisión de la información e ingreso al Registro único de postulantes-RUP.

Asegura que no se ha vulnerado derecho alguno, ya que el trámite administrativo que se surte respecto al hogar del accionante, no es competencia del Ministerio de Vivienda, por cuanto la labor de coordinar, asignar y rechazar las solicitudes relacionadas con los subsidios es el Fondo Nacional de Vivienda, según lo estipulado por el Decreto 555 de 2003, entidad con personería jurídica propia, patrimonio propio y total autonomía presupuestal y financiera.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Resalta que existen otros mecanismos idóneos para conjurar el estado de vulnerabilidad de las personas en condición de desplazamiento forzado, porque con la implementación del programa masivo de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno creado mediante Ley 1448 de 2011, reglamentada por el Decreto 4800 de 2011, el Estado ha creado una serie de medidas que sirvan para complementar los procesos judiciales y ofrecen oportunidades a la población desplazada en los términos del artículo de la mencionada ley.

Afirma que con relación al programa social de subsidios familiares de vivienda que ejecuta FONVIVIENDA, se consultó el número de cédula de ciudadanía 64.870.561, perteneciente a TEDIS VICTORIA MUNIVE OROZCO, en el sistema de información del MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, y se obtuvo como resultado que el hogar se encuentra en estado de “ASIGNADO”, mediante Resolución No. 790 del 5 de octubre de 2011 en la modalidad de ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA PARA HOGARES PROPIETARIOS por valor de DIECISÉIS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$. 16.068.000).

Finaliza diciendo, que teniendo en cuenta que el Ministerio de Vivienda solo es el encargado de dictar políticas en materia habitacional y no la función de inspección, vigilancia y control sobre la materia, se estaría configurando la excepción de falta de legitimación por pasiva, ya que es el Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” el encargado de la coordinación, asignación y rechazo de subsidios, por lo cual se opone a todas las pretensiones de la demanda, y solicita que sea excluido de la misma.

**5.2. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”:**

El Fondo Nacional de Vivienda, contestó por fuera del término que le fue



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

otorgado, mediante escrito de fecha 25 de octubre de 2013.

## **6. 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, ¿se vulnera el derecho a la vivienda digna del desplazado al que no se le hecho la entrega material y efectiva del subsidio de vivienda que ya fue asignado?

### **6.1. Problema jurídico subsidiario:**

¿La población en situación de desplazamiento, puede modificar la modalidad del subsidio de vivienda para el cual se postuló o del cual ya había sido asignado?

## **7. CONSIDERACIONES:**

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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

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

**7.1. El desplazamiento forzado y la procedencia de la acción de tutela para el amparo de derechos fundamentales de quienes padecen esta condición:**

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

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

*“Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”<sup>1</sup>*

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

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

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

*“La Corte Constitucional ha indicado que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo y eficaz para pretender la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada<sup>2</sup>, ello en razón a la situación de extrema vulnerabilidad y debilidad manifiesta en la que se encuentran, en virtud de la cual son reconocidas como sujetos de especial protección, que requieren del amparo reforzado de sus derechos.*

<sup>1</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.

<sup>2</sup> Ver entre otras, Sentencia T-042 de 29 de enero de 2009 M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1144 de 10 de noviembre de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis; T-605 de 19 de junio de 2008 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

*Al respecto, en Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007<sup>3</sup>, señaló:*

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

*En conclusión, la jurisprudencia constitucional ha señalado que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada, debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que sólo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.”<sup>4</sup>*

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

Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática y de vulnerabilidad manifiesta<sup>5</sup>.

De lo anterior se puede concluir entonces, que es la acción de tutela el mecanismo idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población desplazada,

---

<sup>3</sup> M.P. Catalina Botero Marino.

<sup>4</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010.

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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

debido a la protección de carácter urgente que requieren de sus derechos fundamentales, que solo pueden ejercerse de manera eficaz a través del amparo constitucional.

Sobre el particular la Honorable Corte Constitucional ha manifestado:

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

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

**7.2. 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

---

<sup>6</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-892A de 2006.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

acceso a ella como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

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

*“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”<sup>7</sup>*

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

*“no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”<sup>8</sup>*

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

*“5.1 Al terminar la situación del desplazamiento sólo con la estabilización socio-económica aludida en el fundamento jurídico anterior, y que se entiende como “la generación de medios para crear alternativas de reingreso de la población afectada por el desplazamiento a redes sociales y económicas”, es menester señalar que dicha estabilización es imposible si la población que actualmente se encuentra en las anotadas*

<sup>7</sup>CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del de 2006.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

*condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, no recibe la debida atención para obtener y conservar una vivienda digna.*

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

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

*Así, en la sentencia T-585 de 2006<sup>9</sup>, la Corte Constitucional señaló:*

*“En efecto, como ha sido expresado por esta Corte<sup>10</sup>, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc. (...).”*

*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.”*

<sup>9</sup> M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

<sup>10</sup> Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

(...)

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.

### **7.3. 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.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.

**7.4. Modalidades del subsidio de vivienda para la población desplazada, posibilidad excepcional de modificarlo por ser víctima del desplazamiento forzado:**

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 parágrafo.*



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

**3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.**

4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

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

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

(,,,).....

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

(,,)...

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

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

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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

**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, teniendo en cuenta los procedimientos establecidos por el Fondo Nacional de Vivienda, a través de Resolución.

También es importante resaltar lo que expone el Decreto 2190 de 2009, el cual reglamentó el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, más concretamente en lo que guarda relación con el tema de la población desplazada y lo concerniente a la modalidad de vivienda usada.

*“Artículo 2°. Definiciones. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:*

*(,,,)...*



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

2.6.2. *Adquisición de vivienda usada. Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada, entendiéndose por esta:*<sup>11</sup>

2.6.2.1. *Aquella cuyo primer acto traslativo del dominio se perfeccionó e inscribió a partir del año 1997, por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, al folio de matrícula inmobiliaria de la vivienda del caso.*

2.6.2.2. *Aquella cuyo folio de matrícula inmobiliaria fue creado por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente, con tres o más años de anterioridad a la fecha de giro del subsidio de que trata este decreto y hasta el año de 1997 inclusive, en el que no existe inscripción alguna de actos traslativos del dominio por parte del primer titular de este durante dicho período.*

2.6.2.3. *Aquella vivienda que no encontrándose dentro de las situaciones previstas en los numerales 2.6.2.1 y 2.6.2.2 anteriores, vaya a ser adquirida con recursos provenientes de aborro programado contractual y evaluación crediticia favorable, vinculados a una misma entidad, siempre que la vivienda se constituya en la garantía hipotecaria admisible para el otorgamiento del crédito por parte de la entidad evaluadora.*

*Artículo 19. Calificación de planes de soluciones de vivienda en concursos de Esfuerzo Territorial Nacional o Departamental. Cumplido el requisito de la elegibilidad, conforme a lo dispuesto en el presente decreto, Findeter, o las entidades públicas o privadas con las que se hayan celebrado convenios, **calificarán para cada uno de los concursos los planes presentados en cualquiera de las modalidades de soluciones de vivienda de que trata el numeral 2.6 del artículo 2º del presente decreto, a los que se aplicarán de preferencia los subsidios que llegaren a otorgarse a los hogares que presenten sus postulaciones para cada uno de los mismos. Dicha calificación se realizará siguiendo la metodología definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que deberá tener en cuenta, entre otros, los siguientes criterios:***

(,,,)....

*b) **Planes de Vivienda que contemplen mayor número de soluciones para población desplazada por la violencia.** En este caso, el monto de subsidio a asignar a los hogares y el procedimiento y condiciones para su asignación, corresponderán a las incorporadas en el presente decreto;*” (Negrillas de la Sala).

---

<sup>11</sup> Véase también Decreto 4000 de 2007. “Por medio del cual se establece la modalidad de vivienda usada para la aplicación del subsidio familiar de vivienda otorgado a través de la Bolsa Ordinaria en la modalidad de adquisición de vivienda nueva”.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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

Al respecto la H. Corte Constitucional ha manifestado:

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

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

(,,)..

*En resumen, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado, dado que han tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, sin que en ello medie su voluntad. Éstas, cuando llegan a otros municipios y ciudades, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por carecer de recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores. Por esta razón se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable no solo por la naturaleza fundamental del derecho, sino porque sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital.”<sup>12</sup>(Negrillas de la Sala).*

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-409 de 2013. M.P: JORGE IGNACIO PRETEL



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

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.”<sup>13</sup> (Negrillas de la Sala).*

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



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Estado, así que la obligación seguirá extendiéndose hasta tanto esta circunstancia sea superada.

Basten los anteriores análisis normativos y jurisprudenciales para entrar a estudiar el:

## **8. EL CASO CONCRETO**

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

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

- Que la actora es beneficiaria de un subsidio de vivienda en la Urbanización la Floresta de Sincelejo, otorgado mediante Resolución No. 0790 del 5 de octubre de 2011 por un valor de DIECISÉIS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$16.068.000) bajo las modalidades de construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva<sup>14</sup>.
- Que mediante contrato No. 100, se celebró el negocio de compra y venta entre la actora y la Unión Temporal de Urbanización la Floresta<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> Fol. 5.

<sup>15</sup> Fol. 6.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

- Que es madre de tres hijos menores de edad según registros civiles allegados al expediente<sup>16</sup>.
- Que mediante petición del 27 de agosto de 2013 solicitó al Fondo Nacional de vivienda y al Ministerio de Vivienda el cambio de modalidad de subsidio de adquisición en sitio propio o adquisición de vivienda nueva al de vivienda usada y mediante oficio No. 7421-E2-84460 del 9 de septiembre de 2013, el Ministerio de vivienda dio contestación a la solicitud presentada, informándole que solo puede aplicar el mencionado subsidio al proyecto nuevo para el cual se postuló<sup>17</sup>.
- Estado actual del subsidio de vivienda donde figura como “asignado” por un valor de DIECISÉIS MILLONES SESENTA Y OCHO MIL PESOS (\$16.068.000)<sup>18</sup>.

Por lo expuesto, no cabe duda que la accionante es una persona en situación de desplazamiento forzado, y actualmente beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar y que por ser una persona de especial protección puede modificar la modalidad del subsidio al cual se postuló de conformidad con Decreto 4911 del 2009, bajo las pautas que establece la norma, máxime si se tiene en cuenta que la aprobación del beneficio data del 5 de octubre de 2011, cuando se le expidió la Resolución de asignación y hasta el momento no se ha materializado su derecho.

Así mismo, es claro para esta judicatura que el subsidio de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional para la población víctima del desplazamiento forzado, debe ser entregado de manera material y efectiva para que se pueda hablar de la materialización del derecho a la vivienda digna, de lo contrario este estaría siendo vulnerado por la demora en la ejecución del beneficio del que es titular.

---

<sup>16</sup> Fol. 8 a 10.

<sup>17</sup> Fol. 11 a 18.

<sup>18</sup> Fol. 43 y 44.



*Jurisdicción Contencioso  
Administrativa*

Por lo anterior, se hace necesario ante la situación actual de la accionante, que el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”, atendiendo a las líneas de su competencia según Decreto 555 de 2003, adelante los trámites correspondientes para el desembolso y entrega efectiva del dinero asignado, así como también coordine con las autoridades pertinentes todo lo correspondiente a la modificación de la modalidad del subsidio y la entrega de los certificados de habitabilidad de vivienda usada que la accionante pretenda comprar para aplicar su subsidio, teniendo en cuenta que el cambio solicitado tiene que ver con la modificación de la modalidad de subsidio de CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO O ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA a la modalidad de COMPRA DE VIVIENDA USADA, quedando obligada en todo caso a realizar la correspondiente orientación a la actora a fin de materializar en un plazo razonable, no superior a cinco (5) meses, su derecho a la vivienda de manera efectiva.

## 9. CONCLUSIÓN

Así pues, para la Sala existe una clara violación de los derechos fundamentales de la actora, en su condición de desplazado por la violencia, por lo que habrán de tutelarse sus 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



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

nombre de la República y por autoridad de la Ley,

## **FALLA**

**PRIMERO: TUTÉLESE** 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. de TEDIS VICTORIA MUNIVE OROZCO y de su grupo familiar, vulnerados por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA”.

**SEGUNDO: ORDÉNESE** al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA que dentro de las setenta y seis (76) horas siguientes a la notificación de esta providencia, adelante los trámites correspondientes para el que coordine con las autoridades pertinentes todo lo correspondiente a la modificación de la modalidad del subsidio y la entrega de los certificados de habitabilidad de vivienda, teniendo en cuenta que el cambio solicitado tiene que ver con la modificación de la modalidad de subsidio de CONSTRUCCIÓN EN SITIO PROPIO O ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA a la modalidad de COMPRA DE VIVIENDA USADA, quedando obligada en todo caso a realizar la correspondiente orientación a la actora a fin de materializar en un plazo razonable, no superior a cinco (5) meses, su derecho a la vivienda de manera efectiva.

**TERCERO:** Si el presente fallo no es impugnado, **ENVÍESE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión. En firme el fallo, ordénesse su archivo definitivo, previas las anotaciones en el sistema de información judicial.



*Jurisdicción Contencioso*

*Administrativa*

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 129.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**Los Magistrados,**

**LUIS CARLOS ALZATE RÍOS**

**RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY**

**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**