



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veintitrés (23) de mayo de dos mil trece (2013).

MAGISTRADO PONENTE: LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

Sentencia No. 041

TEMAS:

DESPLAZAMIENTO FORZADO –
PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE
TUTELA PARA LOGRAR EL AMPARO
DE DERECHOS FUNDAMENTALES DE
LA POBLACIÓN DESPLAZADA -
DIFERENCIA DE OBJETOS ENTRE LA
ACCIÓN DE TUTELA Y LA DE
NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL
DERECHO – DERECHO
FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA
DIGNA DE LA POBLACIÓN EN
SITUACIÓN DE DESPLAZAMIENTO –
EL SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA
POBLACIÓN VÍCTIMA DEL
DESPLAZAMIENTO – DEBER DE
INFORMACIÓN, ORIENTACIÓN Y
ACOMPañAMIENTO

INSTANCIA:

SEGUNDA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la parte accionante en oposición a la sentencia proferida por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO – SUCRE, del día 15 de abril de 2013, en el proceso en ejercicio de la ACCIÓN CONSTITUCIONAL DE TUTELA instaurado por SIRLEY ISABEL TORRES BERRIO en contra del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA en adelante FONVIVIENDA, con vinculación



oficiosa de la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE.

1. ANTECEDENTES

1.1 La Demanda:

SIRLEY ISABEL TORRES BERRIO presentó Acción de Tutela en contra FONVIVIENDA, por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la vivienda digna.

1.2 Reseña Fáctica:

Afirma la parte actora que es desplazada por la violencia del corregimiento de la Ceiba, Municipio de Colosó, Sucre desde el año 2003 y que se encuentra inscrita en el registro SIOP junto con sus dos (2) hijos.

Indicó que en el año de 2009, se postuló al subsidio familiar de vivienda por hallarse en su condición de desplazada, por intermedio de COMFASUCRE.

Relata que el 3 de febrero de 2009, el Banco Agrario de Colombia le informó que fue excluida del mencionado subsidio por haber recibido con anterioridad al desplazamiento otro subsidio.

1.3 Las Pretensiones:

Pretende la parte accionante se tutele el derecho fundamental a la vivienda digna, y como consecuencia del amparo que se ordene a FONVIVIENDA incluirla junto con su grupo familiar, dentro de los postulantes calificados para obtener un subsidio de vivienda y se proceda adjudicar el mismo.



2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 19 de marzo de 2013 (fol. 8).
- Admisión de la demanda: 03 de abril de 2013 (fol. 17).
- Vinculación oficiosa COMFASUCRE: 03 de abril de 2013 (fol. 17).
- Notificación a las partes: 04 de abril de 2013 (fol. 22 y 23).
- Contestación a la demanda COMFASUCRE: 9 de abril de 2013 (fol. 25 a 27).
- Contestación a la demanda FONVIVIENDA: 15 de abril de 2013 (fol. 28 a 42).
- Sentencia de primera instancia: 15 de abril de 2013 (fol. 44 y ss.).
- Notificación a las partes: 17 de abril de 2013 (fol. 56 y 58).
- Notificación Ministerio Público: 17 de abril de 2013 (fol. 55).
- Impugnación: 02 de mayo de 2012 (fol. 68).
- Concesión de la impugnación: 07 de mayo de 2013 (fol. 89 a 88).
- En la oficina judicial- reparto: 10 de mayo de 2013 (fol. 1 c-2).
- Secretaria del Tribunal: 15 de mayo de 2013 (fol. 2 c-2)

2.1 Actuaciones surtidas en segunda instancia.

Previo a decidir la impugnación interpuesta, con el fin de tener mayor claridad sobre los hechos expuestos, se profirió auto del 15 de mayo de 2013 en los siguientes términos (fol. 3 c-2):

“Ofíciase a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, Sucre; para que dentro de un término máximo de dos (2) días, contados a partir de la recepción del presente auto, informen a este despacho si aparece anotaciones registradas a nombre de la señora SIRLEY ISABEL TORRES BERRIO, con cedula de ciudadanía No. 23.220.416 de Tolúviejo”



Al requerimiento realizado la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Corozal, Sucre, mediante Oficio recibido el 17 de mayo de 2013 (fol. c-2), informó que consultada el índice de propietarios, tarjeteros y libros que reposan en su poder no se encontró como propietaria a la accionante.

3. LA PROVIDENCIA RECURRIDA

El Juez de primera instancia declaró improcedente la acción presentada por la actora, por considerar que la acción de tutela no es el mecanismo jurídico viable para amparar el derecho solicitado, por no cumplir con los requisitos legales para acceder al subsidio familiar de vivienda para la población desplazada y por no encontrarse inscrita en el RUPD, invitado a la actora a que se inscriba en el mismo.

4. LA IMPUGNACIÓN

La accionante impugnó la sentencia en mención, el día 2 de mayo de 2013, exponiendo su desacuerdo respecto a la decisión de primera instancia y transcribiendo varios pronunciamientos de la Honorable Corte Constitucional en los que se resaltó el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna de la población víctima del desplazamiento forzado.

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, es la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr nuevamente la postulación para obtener un subsidio de vivienda familiar para la población desplazada?

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) la diferencia de objetos entra la acción de tutela y el medio de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, iii) el derecho fundamental a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento, y iv) el subsidio de vivienda para la población víctima del desplazamiento.

6.1 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, del que se desprende una serie



beneficios tales como la ayuda humanitaria de emergencia y otros programas que se crean en torno a la protección de los derechos que le asisten a las personas que atraviesan este flagelo.

Al respecto la Corte Constitucional ha manifestado sobre el particular:

“Para analizar si una persona es o no desplazada basta una prueba siquiera sumaria, especialmente si tal desplazamiento se presenta dentro de una situación de temor generalizado ocasionado por la violencia existente en la respectiva región. Usualmente, las causas de un desplazamiento no se pueden concretar en un hecho puntual, sino que son el resultado de numerosos detalles que van llenando de temor a las víctimas. No es fácil dejar el producto del trabajo de toda una vida, las raíces culturales y los vínculos familiares, pero frente a el inminente peligro de ser privados de la vida, la sumatoria de la situación de violencia generalizada y los hechos que han vulnerado o pretendido vulnerar la vida y bienes de la persona desplazada hacen que la necesidad de huir y dejarlo todo pese más que la vida construida en una región. Es deber del funcionario que esté estudiando el caso reunir cuidadosa y diligentemente las piezas o pruebas dispersas que en su totalidad arrojan claridad en el hecho a probar. Unos de los elementos que pueden conformar el conjunto probatorio de un desplazamiento forzado son los indicios y especialmente el hecho de que la persona haya abandonado sus bienes y comunidad. Es contrario al principio de celeridad y eficacia de la administración el buscar llegar a la certeza de la ocurrencia de los hechos, como si se tratara de la tarea de un juez dentro de un proceso, ya que al hacer esto se está persiguiendo un objetivo en muchas ocasiones imposible o en extremo complejo, como se ha expresado anteriormente, la aplicación del principio de buena fe facilita la tarea del funcionario de la administración y le permite la atención de un número mayor de desplazados.”¹

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

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

¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 327 de 2001.



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 desplazada², 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 2007³, señaló:

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

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

Es claro entonces que dada la situación por la que atraviesan estas personas, su situación dramática por haber soportado cargas injustas cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes al ser sujetos de especial protección por parte de Estado, en el caso concreto, no resulta ser un mecanismo idóneo los medios ordinarios de defensa judicial, es decir, en el caso concreto no resulta ser un medio efectivo los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho, los que en forma principal procederían para la protección, en atención a que nos encontramos en presencia de un acto administrativo, por lo que se abre paso el mecanismos de acción de tutela, como medio rápido y efectivo en su ejecución.

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

³ M.P. Catalina Botero Marino.

⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-284 de 2010



Es por esto que la consolidación de los derechos fundamentales de esta población toman su punto de partida en la acción de tutela, en donde gozan de un estatus Constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico, donde la constitución misma obliga a las autoridades reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática y de vulnerabilidad manifiesta⁵.

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.

Por esta causa la Sala se detiene en este punto a fin de dilucidar el tema, además sin dejar de lado, que precisamente se está desarrollando la procedencia de la acción de tutela para salvaguardar los derechos de la población desplazada.

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

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.”



*al otro medio de defensa judicial respecto de la protección eficaz y oportuna de los derechos fundamentales.*⁶

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

En particular para el caso que se estudia, la prolongación en el tiempo de un obstáculo como el que se le ocasiona a la accionante para obtener su inclusión en el REGISTRO ÚNICO DE POBLACIÓN DESPLAZADA- RUPD puede tener repercusiones graves en relación con el derecho a la vida en condiciones dignas, igualdad, debido proceso, acceso a la administración de justicia etc.

Sobre lo expuesto, la Corte Constitucional ha manifestado:

“El juez constitucional no puede denegar por improcedente la tutela por considerar en abstracto que también procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin tener en cuenta los hechos del caso y el efecto que tendría la falta de protección efectiva y oportuna sobre el ejercicio de los derechos fundamentales. Resulta violatorio de los artículos 2º y 86 de la Constitución, y del artículo 8º del Decreto 2591/91 denegar una acción de tutela por improcedente, debido a la sola existencia formal de otro medio de defensa judicial, sin la debida consideración de la situación fáctica concreta.”⁷

Ante la situación planteada en el *sub judice*, según lo establece el artículo 86 de la Carta Política de 1991 y la jurisprudencia reiterada del máximo órgano constitucional, **la acción de tutela es una garantía y un mecanismo constitucional de protección directa, inmediata y efectiva de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o en determinados**

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.

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-892A de 2006.



eventos de los particulares y no procede cuando exista otro medio de defensa judicial, salvo que este resulte ineficaz y se configure un perjuicio irremediable, caso en el cual, la tutela se concede como mecanismo transitorio, hasta tanto la autoridad correspondiente decida de fondo sobre el asunto.

No obstante lo anterior la Corte Constitucional manifiesta que si bien es cierto que la acción de tutela procede como un mecanismo transitorio cuando existan otros medios de defensa judicial idóneos para cubrir el derecho, también lo es que cuando estamos frente a un planteamiento derivado del amparo de derechos constitucionales, como lo es la inscripción en el RUPD, se debe tener especial atención a la materia sustancial de lo que se debate, sin caer en error de confundir la materia con el objeto, y presumir que se esta frente a un caso donde se pretende desvirtuar la legalidad de una acto administrativo.

La máxima corporación en materia constitucional expone:

“Con fundamento en la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y en la necesidad impuesta por la Constitución Política, de dar efectividad a los derechos fundamentales (arts. 2, 5 y 86 C.P.), que en cada caso en particular, el juez de tutela debe evaluar la eficacia del medio judicial que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza.”⁸

Si tomamos en cuenta lo dicho por esta Corporación, haciendo un análisis sobre el particular, en conjunto con los presupuestos que se erigen para la procedencia de otro mecanismo judicial que proteja el derecho invocado, es claro para la Sala que en el presente caso la acción de tutela resulta procedente, pues la de nulidad y restablecimiento del derecho no permite proteger de manera eficaz, rápida y oportuna los derechos presuntamente vulnerados.

⁸ *Ibidem.*



6.2 Diferencia de objetos entre la acción de tutela y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho:

Es menester de la Sala pronunciarse sobre este punto, como quiera que en el fallo de primera instancia se argumentó la improcedencia de la tutela para salvaguardar los derechos que sobre el particular se plantearon, y en su lugar se debía acudir al medio de control ordinario de nulidad y restablecimiento del derecho para lograr la nulidad del acto administrativo que negó la inscripción.

Considera la Sala lo siguiente:

Partimos de la base que el tema debatido en el *sub lite*, no tiene ninguna relación con la presunta legalidad de un acto administrativo, como se planteó en primera instancia, ya que nos encontramos frente a un caso de vulneración de derechos constitucionales fundamentales, no se infiere que dicho acto administrativo sea nulo, como quiera que fue expedido a consideración de las normas establecidas, sino que se debe plantear que dicha formalidad se tome en cuenta aún por encima de un derecho constitucional, tal como se ha venido planteando a lo largo de esta providencia, es por ello que se debe dejar claro la diferencia de objetos entre las dos acciones, y el fin último que buscan las mismas.

Al respecto manifiesta la Corte Constitucional:

“En esa medida, si el juez observa que en el caso concreto la preservación de la legalidad trae como resultado también el restablecimiento pleno y oportuno de los derechos fundamentales vulnerados, la tutela resulta improcedente.

Por el contrario, si advierte que el mecanismo de defensa judicial aparentemente prevalente no es idóneo para restablecer los derechos fundamentales vulnerados de manera eficaz y oportuna, la tutela resulta procedente.

En algunos de estos casos en que la tutela desplaza a la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, el factor de procedencia determinante es la incidencia del tiempo sobre los derechos fundamentales. En tales eventos, ello ocurre por cualquiera de las siguientes circunstancias:[5]



- a) Porque la prolongación del procedimiento contencioso afectaría desproporcionadamente el ejercicio efectivo de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados o,
- b) porque para el momento en que el juez contencioso adopte una decisión, el ejercicio pleno del derecho fundamental vulnerado no puede restablecerse, y esta situación sólo puede ser resarcida económicamente.

En virtud de lo anterior debe la Corte reiterar, que el juez constitucional no puede denegar por improcedente la tutela por considerar en abstracto que también procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, sin tener en cuenta los hechos del caso y el efecto que tendría la falta de protección efectiva y oportuna sobre el ejercicio de los derechos fundamentales. Resulta violatorio de los artículos 2º y 86 de la Constitución, y del artículo 8º del Decreto 2591/91 denegar una acción de tutela por improcedente, debido a la sola existencia formal de otro medio de defensa judicial, sin la debida consideración de la situación fáctica concreta”⁹(subrayas fuera del texto original)

6.3 El derecho fundamental a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.

El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la C.P. consagra el acceso a ella como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.

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

*“El derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”*¹⁰

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-822 de 2002.

¹⁰ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T-495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. 7 de noviembre de 1995.



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

“no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”¹¹

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

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

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

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

Así, en la sentencia T-585 de 2006¹², la Corte Constitucional señaló:

“En efecto, como ha sido expresado por esta Corte¹³, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T- 585 del 27 de 2006.

¹² M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra



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.”*

(...)

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

¹³ Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000 y T-025 de 2004, entre otras.



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

6.4 El subsidio de vivienda para la población víctima del desplazamiento.

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

En desarrollo de la anterior disposición se expidió la Ley 3 de 1991, que crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, el cual está conformado por las entidades públicas y privadas que propenden por la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de este tipo de vivienda.

Asimismo, en la referida ley se establece el subsidio familiar de vivienda, dirigido a hogares que carezcan de medios económicos para obtener, mejorar o habilitar legalmente los títulos de su hogar.

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

A su vez, el artículo 2 del Decreto 951 de 2001 señala que la asignación de los subsidios en áreas rurales correspondía, de manera exclusiva, al Banco Agrario, y en áreas urbanas al INURBE. 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, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003.

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

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

6.5 Caso concreto.

Conforme al problema jurídico planteado, la Sala considera que el derecho de vivienda digna de quienes han sido desarraigados de sus tierras mediante la coacción ejercida por los grupos armados, es un derecho que debe ser objeto de especial protección por parte del Estado, so pena de incumplir los fines que le han sido encomendados en el texto Constitucional.



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

1. FONVIVIENDA afirmó que la actora en el año 2009, se postuló para la adquisición de vivienda nueva, en la bolsa de atentados terroristas Resolución 816 de 2009, ante la Caja de compensación Familiar de Sucre.
2. La postulación de la accionante fue rechazada por FONVIVIENDA en razón a que luego del cruce de datos con las entidades de apoyo en la labor de comprobación de la información a través del software diseñado para tal fin, por no reunir los requisitos legales para la bolsa que se postuló y no interpuso los recursos correspondientes ante la negativa del subsidio. En cuanto a la causa de su cruce, la información reportada afirma que la actora fue beneficiaria de un subsidio de vivienda anterior, es propietaria de un inmueble y no se encuentra registrada en la Red de Solidaridad (fol. 10 y 11).
3. En cuanto al subsidio anterior, de acuerdo a la información reportada por el Banco Agrario de Colombia (fol. 12 y 13) la actora efectivamente fue beneficiaria en el 15 de mayo de 1996 de un subsidio de vivienda en el proyecto LA CEIBA del municipio de Colosó – Sucre, es decir, antes del desplazamiento, el que fue declarado como ocurrido el 20 de enero de 1999 (fol. 59) y debidamente registrado. Por lo anterior, este hecho no la inhabilita para acceder al subsidio, dado que nos encontramos frente a hechos anteriores al desplazamiento¹⁴, máxime que la mencionada propiedad en donde se aplicó el subsidio anterior, no se encuentra en la actualidad en su titularidad de dominio, tal como se verificó por la Sala (fol. 5 C. 2).
4. En cuanto a la causal de no estar inscrita en el Registro de Población Desplazada para la fecha de la postulación, hoy Registro de Víctimas, la

¹⁴ Claramente consagra el parágrafo 2 del artículo 8 del Decreto 2675 de 2005: “**Parágrafo 2º.** Se podrán asignar los subsidios de vivienda rural de los que trata el presente decreto por una sola vez posterior a la situación de desplazamiento por la violencia.”



mencionada información carece de veracidad, dado que claramente la actora se encuentra incluida en el mismo desde el 23 de agosto de 2001, tal como lo certifica la misma entidad demandada (fol. 59).

Por lo anterior, no existen los motivos que llevaron a la entidad demandada a excluir a la actora de la postulación para la asignación del subsidio de vivienda, lo que aunado a que al encontrarse en especiales condiciones de vulnerabilidad por ser desplazada, era deber de FONVIVIENDA proporcionarle un acompañamiento y colaboración para tener acceso a los subsidio a su cargo, por lo tanto, ante la negativa se está cerrando la posibilidad de reconstruir un proyecto de vital futuro.

En este sentido, la Sala considera que en el caso particular que nos ocupa FONVIVIENDA incumplió dicho deber de orientación para que la actora aclarara su situación reportada en las bases de datos, hecho que demuestra que la entidad accionada no actuó acorde a la normativa y lineamientos constitucionales para facilitar el acceso a la vivienda a la población en calidad de desplazada por la violencia, dado que, se reitera, debía brindar el acompañamiento necesario para que ella aclarara la información que dio lugar a la exclusión de la postulación, por lo que su omisión ha dado lugar a que a la actora y a su grupo familiar se le vulneren sus derechos fundamentales, dado que claramente los motivos que dan lugar a la exclusión no son razones para ello y quedaron desvirtuados.

7. CONCLUSIÓN

Por lo anterior, esta Sala revocará la sentencia proferida por el *A quo*, declarando la procedencia de la acción, tutelando el derecho fundamental de vivienda digna de la actora y ordenando a la entidad a incluir a la accionante en una nueva convocatoria para la postulación del subsidio familiar de vivienda para hogares damnificados por atentados terroristas para desplazados que se estén realizando a la fecha o próximamente, sin que sea procedente ordenar la asignación del



mencionado subsidio, dado que el mismo se encuentra sujeto al trámite consagrado en las normas ya estudiadas, por lo que se denegará esta pretensión.

Finalmente, en cuanto a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE - COMFASUCRE, por ser una entidad por intermedio de la cual FONVIVIENDA a través de contratos de gestión realiza los procesos de divulgación, comunicación, información y recepción de solicitudes, no se encuentra vulneración alguna que se le pueda imputar.

8. LAS IRREGULARIDADES DETECTADAS EN EL TRÁMITE SE PRIMERA INSTANCIA

No puede dejar pasar por alto esta Corporación las irregularidades detectadas al momento de realizar la revisión total del expediente, en atención a que la demanda fue presentada por la actora en la oficina judicial de esta ciudad, el día 19 de marzo de 20113 (fol. 16), es decir, que contando los diez (10) días hábiles que tiene el despacho sustanciador para fallar la primera instancia (artículos 86 inciso 4 de la C.P. y 29 del Decreto 2591 de 1991), el mencionado plazo fenecía el 9 de abril de 2013¹⁵ y el fallo fue expedido el 15 del mismo mes y año (fol. 44), es decir, cuatro (4) días hábiles después del mencionado término, siendo los plazos perentorios e improrrogables (artículo 15 *ibidem* inciso final).

Por lo anterior, se ordenará que por Secretaría, antes de enviar el expediente a revisión de la CORTE CONSTITUCIONAL, se remita copia íntegra y auténtica de las presentes diligencias con destino a la Sala Disciplinaria del CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE SUCRE, a fin de que investigue las posibles faltas que se hayan cometido en el trámite correspondiente.

¹⁵ Corrieron como días hábiles el 20, 21 y 22 de marzo de 2013, y 1, 2, 3, 4, 5, 8 y 9 de abril de 2013.



En mérito de lo expuesto, la **SALA PRIMERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia impugnada, esto es, la proferida el 15 de abril de 2013 por el JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE. En su lugar, **TUTÉLESE** el derecho fundamental a la vivienda digna vulnerado a la actora SIRLEY ISABEL TORRES BERRIO y su grupo familiar por el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA, por las razones y en los términos señalados en esta Sentencia.

SEGUNDO: ORDÉNESE al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA que incluya a la actora SIRLEY ISABEL TORRES BERRIO y a su grupo familiar en la convocatoria para la postulación del subsidio familiar de vivienda para hogares desplazados por la violencia, que se esté realizando a la fecha o en la próxima que se lleve a cabo por esta entidad e informe de dicha inclusión a la accionante dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha en donde se materialice.

TERCERO: DENIÉGUENSE las demás pretensiones de la acción.

CUARTO: Por Secretaría y antes que se envíe el expediente a la H. Corte Constitucional, **COMPÚLSESE** copias íntegras y auténticas de las presentes diligencias con destino a la Sala Disciplinaria del CONSEJO SECCIONAL DE LA JUDICATURA DE SUCRE, a fin de que investigue las posibles faltas que se hayan cometido en el trámite correspondiente.



QUINTO: 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.

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

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 53.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

LUIS CARLOS ALZATE RÍOS

CÉSAR E.GÓMEZ CÁRDENAS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ