



**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE**

SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL

Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015)

Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: FRANKLIN EDUARDO DE LA VEGA GONZÁLEZ, en
representación de la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” –
CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE
“COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE
SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA
POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA
DIGNA.

SENTENCIA No. 079

I. OBJETO A DECIDIR

Corresponde a la Sala, resolver la impugnación presentada por el Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”, contra la sentencia del 18 de agosto de 2015, proferida por el Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, en la que se concedió el amparo de los derechos fundamentales invocados por la actora.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional fue instaurada por el Defensor del Pueblo Regional Sucre, FRANKLIN EDUARDO DE LA VEGA GONZÁLEZ, en representación de la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, identificada con la cédula de ciudadanía No. 64.699.685 de Sincelejo.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” - CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” y el FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL Y REFORMA URBANA DE SINCELEJO “FOVIS”.

IV. ANTECEDENTES

4.1. Amparo constitucional pretendido¹.

El Agente de la Defensoría del Pueblo, actuando en representación de la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, interpuso acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”- Caja de Compensación Familiar de Sucre “COMFASUCRE” y el Fondo Municipal de Vivienda de Sincelejo “FOVIS”, procurando el amparo de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la dignidad humana.

En consecuencia, solicitó que en el término de las 48 horas, se ordene que las entidades demandadas inicien los trámites necesarios y conducentes para que se haga la entrega inmediata y formal de la vivienda que le corresponde a la accionante, en el proyecto de vivienda gratis Altos de la Sabana- Sincelejo. Adujo además, que en el evento de no haber casas disponibles en ese lugar, se le haga entrega de una vivienda en otro proyecto que se esté ejecutando en esta ciudad, de forma inmediata.

4.2. Hechos².

La solicitud de tutela se apoya en los siguientes hechos, que la Sala compendia así:

¹ Fls. 7-8 del C.ppal.

² Fls. 1-2 ib.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

La señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, es desplazada por el conflicto armado, debidamente inscrita en el registro único de víctimas, madre cabeza de hogar, con situación económica bastante crítica y con alto grado de vulnerabilidad, situación que le permite seguir pagando arriendo.

Mediante Resolución 366 de 2013, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, le asignó a la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, como potencial beneficiaria, un subsidio de vivienda, en el proyecto Altos de la Sabana- Sincelejo – Sucre. Señala que para acceder al subsidio de vivienda, se inscribió ante Comfasucre, quienes le informaron que la estaría llamando. No obstante, la actora manifiesta no haber recibido llamada alguna por parte de dicha entidad, por lo que se acercó nuevamente, y es cuando le expresan que existe un cruce porque la cédula de su hermana Daniela María Moreno Castro, no aparecía en la base de datos de la Registraduría; recibiendo orientación de que tenía derecho a interponer los recursos de ley.

Indica que, presentó recurso de reposición ante el Fondo Nacional de Vivienda, el cual fue rechazado, por haber recibido una mala asesoría por parte de los empleados de Comfasucre, pues recurrió una resolución equivocada.

Afirma que, el cruce que se alega es falso, porque la joven Daniela María Moreno Castro, si aparece en la base de datos de la Registraduría, para lo cual anexa certificado³, motivos que considera como vulneradores a sus derechos de acceder a una vivienda digna, por cuanto es un error que el mismo FONVIVIENDA debía corregir y no imponer una carga a la víctima de desvirtuar una situación donde no intervino su voluntad.

Por último, arguye que se encuentra en una difícil situación, que el subsidio que le fue otorgado no se ha podido materializar y que en la actualidad se encuentra pagando arriendo, el cual no debería estar costearlo, toda vez que es madre cabeza de hogar, con una hija menor a su cargo y su trabajo como empleada doméstica de medio tiempo no le alcanza para cubrir sus necesidades más urgentes, mucho menos seguir pagando arriendo, pues lleva 8 años esperando a que le entreguen su casa.

³ Folio 17 Certificado de Registraduría.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

V. CONTESTACIÓN

5.1. El Fondo Municipal de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Sincelejo “FOVIS”.⁴

El FOVIS a través de su representante legal, contestó la acción de tutela, exponiendo que esa entidad nació con el Decreto 125 de 1995 de la Alcaldía de Sincelejo, con competencias y actividades diferentes a las de Fonvivienda o de las Cajas de Compensación, sin embargo manifiesta que trabajan en unión.

Resalta que, la entidad encargada de otorgar los subsidios de vivienda de acuerdo al artículo 5 del decreto 975 de 2004 es FONVIVIENDA en compañía de otras entidades; a la vez señala que las cajas de compensación familiar juegan un papel importante durante el proceso de postulación, preclasificación, asignación y pago de los subsidios.

Igualmente, indica que el FOVIS actúa como oferente de proyectos de viviendas de interés social y brinda a los beneficiarios de los subsidios familiares de viviendas que ha otorgado el FONVIVIENDA o las Cajas de Compensación, la posibilidad de obtener un cierre financiero para la adquisición de una vivienda nueva, entregando de manera complementaria al SFV que se les ha otorgado por el Gobierno Nacional un subsidio de vivienda en especie, consistente en lotes urbanizados en los que se construyen las soluciones habitacionales, es decir que el FOVIS se encarga de hacer los otorgamientos colectivos de subsidios municipales de vivienda a través de proyectos aprobados por el Gobierno que cuenten con los recursos de cofinanciación para su construcción, o proyectos presentados por entidades sin ánimo de lucro que beneficien directamente a la población vulnerable.

Agrega, que en desarrollo de la Ley 1537 de 2012, se instituyó el programa de las 100 mil viviendas gratis creado por el Gobierno Nacional, para amparar hogares en situación de extrema pobreza. Que con el fin de atender la política de vivienda antes mencionada, la Nación a través del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio constituyó con la Fiduciaria Bogotá-FIDUBOGOTÁ, el patrimonio autónomo matriz a través del cual contrató la ejecución de las obras y las interventorías necesarias para el programa de vivienda gratuita, denominada Fideicomiso- Programa de Vivienda Gratuita.

En lo que respecta a la escogencia de proyectos, esta se dio mediante la administradora y vocera del FEDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA constituido por

⁴ Folio. 29 – 31 C. Ppal.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

FONVIVIENDA, ante la FIDUCIARIA BOGOTÁ, quienes dieron apertura al proceso de selección de proyectos señalados en la Convocatoria 021 Programa de Vivienda Gratuita – Fidubogotá – Sucre, publicada en el portal www.fidubogotá.com, proceso el cual contó con el acompañamiento de FINDETER.

Sostiene que en Sincelejo, se desarrollan cuatro (4) proyectos de viviendas en la ciudad que corresponden a 2.786 cupos o viviendas. Que la constructora del proyecto denominado *Altos de la Sabana*, la cual contempló la construcción de 2.183 viviendas, es la Unión Temporal VIVISA.

Finalmente, expresa que en ese caso el FOVIS actúo como veedor para las viviendas que se construyeron de acuerdo a las especificaciones técnicas exigidas y otras obras como la gestión del mega colegio Policarba Salabarrieta sede Altos de la Sabana, sin embargo afirman no tener ninguna incidencia en la escogencia del beneficiario y asignación del subsidio familiar en especie que el Gobierno Nacional entrega en esa urbanización, razón por la que pide ser excluido de la presente acción de tutela por cuanto no está violando derechos fundamentales a la accionante.

5.2. Caja de Compensación Familiar de Sucre “COMFASUCRE”⁵.

La Caja de compensación familiar COMFASUCRE, a través de la Directora Administrativa Encargada, contestó la acción de tutela, manifestando que de acuerdo a la información contenida en el módulo del Ministerio de Vivienda, la señora Yulis Paola Moreno Torres, y su grupo familiar se postularon ante COMFASUCRE, en convocatoria para desplazados en el año 2007, para la adquisición de una vivienda nueva o usada para hogares prioritarios. Posteriormente, en el año 2013 se inscribió para el proyecto de vivienda gratuita de *Altos de la Sabana*, y se encuentra en estado de No cumple requisitos para vivienda gratuita, el cual se debe a que “el número de cédula no registra en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil DANIELA MARIA MORENO CASTRO, parentesco 4, hermana”.

Con relación al recurso de reposición presentado por la accionante, expresa que fue rechazado por no hacer parte del proceso de asignación resulto en la Resolución N° 898 del 08 de mayo de 2014; así mismo aclara que los beneficiarios del programa Cien Mil Viviendas Gratis, lo estableció el Gobierno Nacional a través del DPS, en cumplimiento de unos requisitos de priorización y focalización, siendo esta última entidad la encargada de hacer un listado de personas y familias potencialmente elegible para ser beneficiarios

⁵ Folio 35-36 C.Ppal

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

del subsidio familiar 100% en especie, con la participación de los alcaldes, M.A.V.D.T. a través de FONVIVIENDA.

Finalmente solicita que la presente acción sea declarada improcedente, toda vez que COMFASUCRE no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por la accionante y las funciones de esa entidad se circunscriben únicamente a recibir documentación, capturar los postulantes, recibir quejas y recibir las solicitudes de cobro de los subsidios efectivamente aplicados al cumplimiento de la normatividad expedida por FONVIVIENDA.

5.3. Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”⁶

El Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA”, a través de apoderado judicial presentó informe de tutela, manifestando que la actora ya había presentado tutela por los mismos hechos ante el Juez Civil del Circuito de Sincelejo, con radicación 2015-00129-00 del 7 de julio de 2015, por lo que solicita se decrete temeridad por parte de la accionante.

Fundamenta su dicho, en que existe identidad de causa petendi e identidad de objeto, pues lo pretendido ante el juez civil es la solicitud de pago de subsidio familiar de vivienda de interés social que otorga FONVIVIENDA, evidenciando que el propósito de la tutelante es la protección del mismo derecho que ha sido objeto de cosa juzgada constitucional.

Verificado entonces, el uso abusivo de la acción de tutela, que se concretó con duplicidad del ejercicio de la misma, debe ser rechazada o decidida desfavorablemente todas las solicitudes.

De otra parte, y en el evento de no prosperar la solicitud de temeridad, indica que una vez revisado el número de identificación de la parte accionante en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pudo establecer que el hogar de la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, se postuló en la convocatoria de vivienda gratuita, para adquisición de vivienda-subsidio en especie, en el proyecto “*Altos de la Sabana*”, en la Caja de Compensación Familiar de Sincelejo, como resultado de dicha postulación, el hogar quedó en estado de “no cumple con los requisitos para vivienda gratuita” por cuanto al realizar cruces de información con bases de datos externos, aparece que “DANIELA

⁶ Fls. 43-46 y 63-70 ib.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

MARIA MORENO CASTRO, identificada con la C.C. No. 1045730141, no registra su número de cédula en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

Precisa que, FONVIVIENDA no administra base de datos, por lo que se atiene a la información que arroje cada entidad consultada, adicionalmente la información que se tiene en cuenta es la que obtiene al momento de hacer el estudio.

Indica además, que la parte actora con el fin de desvirtuar la causal de rechazo, interpuso en contra de la resolución No. 898 del 8/05/2014, recursos, siendo contestado mediante resolución No. 0788 del 19 de mayo de 2015.

En relación con el derecho de petición, informa que una vez consultado el sistema de gestión documental de la entidad, se encontró que las peticiones elevadas por la accionante fueron resueltas mediante comunicaciones con radicados Nos. 2015EE0060296 y 2015EE007006, enviadas a través de la Empresa 472.

En virtud de lo anterior, ruega denegar las pretensiones de la actora, por cuanto esa entidad no vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante, pues ha actuado de conformidad con la Constitución y la ley, garantizando el derecho de igualdad y debido proceso de las personas que ostentan el estado de No cumplir con los requisitos ordenados por la Corte Constitucional y el Gobierno Nacional en materia de viviendas de interés social.

VI. FALLO DE PRIMERA INSTANCIA⁷

El Juzgado Octavo Administrativo Oral del Circuito de Sincelejo, mediante sentencia del 18 de agosto de 2015, decidió tutelar el derecho a la vivienda digna y dignidad humana de la accionante, en consecuencia ordenó a FONVIVIENDA y a COMFASUCRE que dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a la notificación de la sentencia, proceda a corregir el cruce que se encuentra en el hogar de la señora Yulis Paola Moreno Torres, y por consiguiente proceda FONVIVIENDA a supervisar al FOVIS, como veedor el proyecto “Altos de la Sabana”, para que en un término no superior a seis (6) meses, hagan entrega materializada al subsidio de vivienda que le fue asignado de la actora.

Por otra parte, ordenó a FONVIVIENDA Y COMFASUCRE, que en el término de ocho (8) días, brinde una solución temporal de vivienda digna a la actora, bien sea asumiendo

⁷ Folios 93-103 ib.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

el gasto de arrendamiento que se encuentra pagando la accionante, o asignándole una vivienda temporal hasta tanto se haga la entrega de su subsidio de vivienda.

Como argumentos de su decisión, expuso que una vez verificada en la página virtual de la Registraduría Nacional del Estado Civil lo relacionado con el documento de identificación de la accionante, señora Yulis Paola Moreno y de su hermana Daniela María Moreno, se pudo constatar que el hogar no se encuentra cruzado, en el entendido que aparecen en la base de datos de la registraduría.

En lo concerniente al argumento de la temeridad expuesto por FONVIVIENDA, el Despacho de primera instancia encontró que no existe temeridad, por cuanto al revisar el escrito de tutela que fue anexado con la contestación, se pudo observar que existe identidad de partes, pero los hechos y pretensiones no guardan relación con ésta última acción.

VII. IMPUGNACIÓN⁸

En esta oportunidad, únicamente el **Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA**, presentó impugnación contra el fallo antes descrito dentro de la oportunidad legal pertinente. Al respecto, solicitó su revocatoria, bajo el argumento que el fallo de primera instancia ordena a esa entidad actuar por fuera del ámbito de sus funciones, por cuanto no le corresponde asignar turnos o fechas probables de asignación de viviendas, pues de ser así se estarían vulnerando el derecho de otros hogares que se encuentran en la misma situación.

Así mismo, reiteró que una vez revisado el número de identificación de la parte accionante en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pudo establecer que el hogar de la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, se postuló en la convocatoria de vivienda gratuita, para adquisición de vivienda-subsidio en especie, en el proyecto “*Altos de la Sabana*”, en la Caja de Compensación Familiar de Sincelejo, como resultado de dicha postulación, el hogar quedó en estado de “no cumple con los requisitos para vivienda gratuita” por cuanto al realizar cruces de información con bases de datos externos, aparece que “DANIELA MARIA MORENO CASTRO, identificada con la C.C. No. 1045730141, no registra su número de cédula en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil”.

⁸ Folios 112 a 113 ib.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

VIII. TRÁMITE PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

A través de auto del 26 de agosto de 2015⁹, proferido por el juzgado de origen, se concedió la impugnación presentada por FONVIVIENDA. Por reparto asignado, le fue otorgado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado en la Oficina Judicial el 28 de agosto de este año¹⁰, siendo finalmente admitida el 01 de septiembre de 2015¹¹.

IX. INFORME DE SEGUNDA INSTANCIA DE FONVIVIENDA¹²

El Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, por conducto de su apoderada judicial, presentó informe dentro de la presente acción, reiterando los argumentos expuestos en el recurso de impugnación. Además, agregó que el proyecto para el cual se postuló el hogar de la señora Yulis Paola Moreno, o sea, Altos de la Sabana se encuentra cerrado, por lo tanto es imposible asignar subsidio en ese proyecto e improcedente la orden judicial proferida por el Juzgado de primera instancia.

En lo concerniente a asumir los gastos de arrendamiento para el hogar de la accionante, indicó que no es función de esa entidad dar soluciones temporales en lo que respecta al subsidio familiar, ya que por mandato legal su función es la asignación de subsidios de viviendas a los hogares que cumplen con los requisitos, y en este caso, el hogar de la actora no los cumplió. Amén de ello, precisa que la modalidad de arrendamiento para el otorgamiento del subsidio familiar ya no se encuentra operando, pues la nueva política de vivienda asumida por el estado es la de vivienda gratuita.

X. CONSIDERACIONES

10.1. Competencia.

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, en los términos del artículo 86 de la Constitución Política, en concordancia con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991 y el artículo 1º del Decreto 1382 de 2000.

10.2. Problema jurídico.

⁹ folio 125 a 126 ib.

¹⁰ Folio 1 C. Imp.

¹¹ Ver folio 3 ib.

¹² Folios 5 a 6 del C. de alzada.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

Atendiendo los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en sí: ¿Las entidades accionadas, vulneraron los derechos fundamentales a la vida digna y a la vivienda digna de la señora Yulis Paola Moreno Torres, al no otorgarle el subsidio de vivienda familiar para el cual se postuló?

Con el objeto de arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) generalidades de la acción de tutela; (ii) la procedencia de la acción de tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento; (iii) Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna en casos de subsidios familiares de vivienda; (iv) El contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna; (v) La condición de especial vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento; (vi))Las obligaciones del Estado y entes territoriales, frente a la situación de las personas desplazadas; (vii) el caso en concreto.

10.3. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, con el objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable. En ese sentido, el análisis de procedencia de la acción de tutela exige del juez constitucional la verificación de la inexistencia de otro medio de defensa judicial.

10.4. El contenido y la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna.

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 en el cual, pueda desarrollar su proyecto de vida.¹³

De conformidad con el Estado Social de Derecho como modelo adoptado por la Constitución de 1991, que en su parte dogmática establece una carta de derechos que el Estado debe garantizar. Entre ellos se encuentran los derechos económicos, sociales y culturales, los cuales abarcan prerrogativas que progresivamente deben tener la oportunidad de gozar y ejercer todos los ciudadanos colombianos. En efecto, la garantía de estos derechos está en cabeza del Estado, pero dado su carácter principalmente prestacional, en principio no pueden ser garantizados de forma inmediata, sino que requieren un desarrollo progresivo.

El artículo 51 de la Constitución Política, consagró el acceso a una vivienda digna, como un derecho de todas las personas¹⁴ y dispuso además, que el Estado, tiene la obligación de implementar políticas públicas y fijar las condiciones necesarias, para garantizar este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social y demás estrategias necesarias, para que el compromiso con la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales se materialice¹⁵.

¹³ Sentencias T-079 de 2008. M. P. Rodrigo Escobar Gil; T-894 de 2005. M. P. Jaime Araujo Rentería; T-791 de 2004. M. P. Jaime Araujo Rentería; y T-958 de 2001. M. P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁴ Sentencia T-349 de 2012. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

¹⁵ Sentencia T-907 de 2010 M. P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

De igual manera, esta prerrogativa, ha sido reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 25¹⁶ y en el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), artículo 11, párrafo 1^o¹⁷.

La Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC)¹⁸, en cuanto al contenido de este derecho, estableció los siguientes lineamientos, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del PIDESC:

“7. En opinión del Comité, el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, "la dignidad inherente a la persona humana", de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término "vivienda" se interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: "el concepto de "vivienda adecuada"... significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”

Teniendo en cuenta la anterior Observación General No. 4 del Comité DESC, la Corte Constitucional, en la sentencia T-585 de 2006¹⁹, fijó los requisitos para que una vivienda, sea considerada digna. En ella señaló:

¹⁶ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 25.1: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”

¹⁷ Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”

¹⁸ La mencionada observación, establece elementos que asisten a la interpretación del artículo 51 constitucional. El párrafo 7 de la observación, contiene algunos aspectos centrales del derecho a la vivienda adecuada, que sirven de pauta de interpretación de la disposición constitucional. Ver reiteración en sentencia T-349 de 2012 M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

¹⁹ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra. En igual sentido las sentencias C-444 de 2009, T-865 de 2011, T-919 de 2011, T-075 de 2012 y T-245 de 2012, M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

“En primer lugar, debe presentar condiciones adecuadas, las cuales dependen de la satisfacción de los siguientes factores, entre otros: (i) *Habitabilidad*, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) *Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes.* (iii) *Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes.* (iv) *Adecuación cultural a sus habitantes.* En segundo lugar, **debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia,** condición que comprende, entre otros aspectos: (i) *Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia,* entre otros. (...). (ii) *Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción.* (iii) *Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”* (Negrilla y subraya fuera del texto).

En el mismo sentido, en Sentencia C-444 de 2009²⁰, la Corte Constitucional, destacó los siguientes conceptos sobre el derecho a la vivienda digna, contenidos en la citada Observación General No. 4 del Comité DESC:

“a) El contenido del derecho a la vivienda digna abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de **protegerlos** del frío, la **humedad**, el calor, la lluvia, el viento u otras **amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.** Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.”²¹ (Negrillas fuera del texto original)

b) En relación con la habitabilidad de la vivienda digna, los Estados miembros del PIDESC (Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales) tienen la obligación de adoptar “medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho”, de conformidad con lo que al respecto indica el artículo 11 de dicho Pacto.”

De lo anterior se desprende, que el derecho a la vivienda, está íntimamente relacionado con el derecho a la vida en condiciones dignas, como tal, es obligación del Estado, ofrecer proyectos de vivienda o solución de vivienda a los ciudadanos, ya sea de forma directa o por intermedio de los particulares, procurando garantizar la materialización

²⁰ M. P. Jorge Pretelt Chaljub.

²¹ Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

efectiva del derecho en cuanto a: a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural.

10.5. La procedencia de la acción de tutela, para exigir la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional²², ha consolidado una línea frente a la garantía de los derechos fundamentales en cabeza de quienes, por sus características particulares, son considerados sujetos de especial protección constitucional. De esa forma, a través del mecanismo constitucional de la tutela, las personas en situación de desplazamiento, han sido objeto de especial protección, debido a las condiciones de vulnerabilidad que padecen y por ser sujetos pasivos, de la masiva vulneración de sus derechos constitucionales fundamentales.

Como se dijo en acápite anterior, fue por la constante y masiva vulneración de derechos fundamentales, que la Corte Constitucional, en sentencia T-025 de 2004²³, declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado interno. En ese fallo, se explicaron las razones por las cuales, éste fenómeno social, debía ser tratado como un problema estructural, por parte de las autoridades encargadas de brindar la asistencia necesaria a esta parte de la población. En ella se señaló:

“(…) por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional”²⁴ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad²⁵, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales²⁶ y, por lo mismo, amerita el

²² Sentencia T-919 de 2011 MP. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²³ M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

²⁴ “T-1346 de 2001 (MP. Rodrigo Escobar Gil). En la sentencia T-268 de 2003 (MP. Marco Gerardo Monroy Cabra) se acogió la definición de desplazados que consagran los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado Interno

²⁵ Los motivos y las manifestaciones de esta vulnerabilidad acentuada han sido caracterizados por la Corte desde diversas perspectivas. Así, por ejemplo, en la sentencia T-602 de 2003 se precisaron los efectos nocivos de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. Por otra parte, en la sentencia T-721 de 2003 (i) se señaló que la vulnerabilidad de los desplazados es reforzada por su proveniencia rural y (ii) se explicó el alcance de las repercusiones psicológicas que surte el desplazamiento y se subrayó la necesidad de incorporar una perspectiva de género en el tratamiento de este problema, por la especial fuerza con la que afecta a las mujeres.”

²⁶ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003, SU-1150 de 2000.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

otorgamiento de una especial atención por las autoridades: “Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado”²⁷. En ese mismo orden de ideas, ha indicado la Corte “la necesidad de inclinar la agenda política del Estado a la solución del desplazamiento interno y el deber de darle prioridad sobre muchos otros tópicos de la agenda pública”²⁸, dada la incidencia determinante que, por sus dimensiones y sus consecuencias psicológicas, políticas y socioeconómicas, ejercerá este fenómeno sobre la vida nacional.”

10.6. La condición de especial vulnerabilidad de la población en situación de desplazamiento.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional²⁹, es enfática al señalar, que las personas que son víctimas del desplazamiento forzado, adquieren la posición de sujetos de especial protección constitucional, por sus condiciones de especial vulnerabilidad y por la violación masiva de sus derechos fundamentales. Razón por la cual, las autoridades competentes, tienen el deber perentorio, de atender sus necesidades con un mayor grado de diligencia³⁰. En ese sentido, la Corte en la sentencia T-349 de 2012³¹, reiterando su posición sobre el tema, dijo:

“En la sentencia T-025 de 2004³² se declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional ante la continua y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. En esa oportunidad, la Corte constató que pese a la existencia de numerosos fallos a través de los cuales se había ordenado la protección de sus garantías, “...el patrón de violación de los derechos de la población desplazada ha persistido en el tiempo, sin que las autoridades competentes hayan adoptado los correctivos suficientes para superar esas violaciones, y sin que las soluciones puntuales ordenadas por la Corte frente a las violaciones detectadas en las sentencias dictadas hasta el momento, hayan contribuido a impedir la reincidencia de las autoridades demandadas en tutela”³³. Entre las razones que condujeron a dicha declaración, se encuentran

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-1150 de 2000, M. P: Eduardo Cifuentes Muñoz. En esta tutela se acumulan tres demandas. La primera corresponde a un grupo de desplazados por la violencia estaba compuesto por 26 familias que habían ocupado un predio de alto riesgo de propiedad de CORVIDE y que iban a ser desalojados por las autoridades municipales de Medellín, sin que se les hubiera ofrecido atención humanitaria y sin que existiera un plan de atención a la población desplazada. El segundo grupo estaba compuesto por una familia de desplazados que solicitaba ayuda a las autoridades de Cali para tener acceso a los beneficios de vivienda que se otorgaban a personas ubicadas en zonas de alto riesgo, pero a quienes se les niega dicho auxilio con el argumento de que no estaba diseñado para atender población desplazada que sólo podían recibir ayuda de carácter temporal. El tercer grupo, también unifamiliar, interpuso la acción de tutela contra la Red de Solidaridad, pues a pesar de haber firmado un acuerdo de reubicación voluntaria y haberse trasladado al municipio de Guayabal, la Red no había cumplido con la ayuda acordada para adelantar proyectos productivos y para obtener una solución de vivienda definitiva. La ayuda pactada para el proyecto productivo fue finalmente entregada al actor por orden del juez de tutela, pero la ayuda para vivienda no se le dio porque estaba sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.”

²⁸ Sentencia T-215 de 2002, M. P: Jaime Córdoba Triviño

²⁹ Sentencia T-1115 de 2008 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁰ Sentencia T-742 de 2009 M. P. Luís Ernesto Vargas Silva

³¹ M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

³² M. P. Manuel José Cepeda Espinosa

³³ Sentencia T-025 de 2004. M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

principalmente: “(i) La precariedad de la capacidad institucional para implementar la política, y (ii), la asignación insuficiente de recursos” (negrilla fuera de texto)³⁴, lo cual generó no sólo un retraso en la realización progresiva de los derechos de la población en circunstancia de desplazamiento forzado, sino un deterioro de sus niveles de satisfacción³⁵. Debido a estos dos grandes problemas estructurales, la Corte observó que no era posible garantizar el máximo nivel posible del contenido de los derechos de la personas en situación de desplazamiento de forma inmediata, pero que sí había ciertos contenidos de los derechos que debían ser garantizados de forma inmediata y en todo momento a esta población, entre los que se encuentra el derecho a la vivienda adecuada. Además se expuso que el derecho a la vivienda digna es una de las garantías que resulta en mayor medida transgredida por el hecho del desplazamiento forzado interno, “...puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos”.

En concordancia, en la sentencia T-585 de 2006, se realizó una síntesis de la línea jurisprudencial de esta Corporación acerca de la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento y las obligaciones que tienen las autoridades competentes para garantizar su efectiva realización. Algunas de las obligaciones del Estado que se enunciaron fueron las siguientes: (i) reubicar a las personas en situación de desplazamiento que, en razón a dicha circunstancia, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo; (ii) proveer una solución de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, una solución de carácter permanente; (iii) brindar asesoría a las personas en circunstancia de desplazamiento sobre los programas de vivienda a los cuales pueden acceder; y (iv) tener en cuenta dentro del diseño de los planes y programas de vivienda a subgrupos que podrían encontrarse en un mayor grado de vulnerabilidad, como menores de 18 años, madres y padres cabeza de familia, personas en situación de discapacidad, mujeres en estado de embarazo, adultos mayores, etc.

Adicionalmente, en la sentencia T-088 de 2011³⁶, se hizo referencia a las obligaciones específicas que tiene el Estado frente a la población en situación de desplazamiento con el fin de garantizarle su derecho a la vivienda digna, de la siguiente forma: (i) Garantizar vivienda y alojamiento básico después de que ocurre el hecho del desplazamiento. Dicha solución de carácter transitorio debe mantenerse hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna. Para asegurar este componente, se recordó que, entre otras situaciones fácticas, la Corte ha exigido que se les permita a las personas en circunstancia de desplazamiento que ocupen los inmuebles en los que residen, de facto o con la anuencia de las autoridades municipales o departamentales, hasta tanto no se les garantice su derecho a la vivienda.

(ii) Respetar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento en el proceso que le va a permitir acceder a una solución de vivienda adecuada. Por ejemplo, las autoridades deben informar acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda; acompañar a la población

³⁴ Ibídem

³⁵ M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

³⁶ M. P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

en el trámite de dichos subsidios y abstenerse de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos.

(iii) Aplicar la normativa vigente para otorgar soluciones de vivienda adecuadas a dicha población, adoptar una interpretación favorable de la misma y asegurar la protección constitucional reforzada a que tiene derecho la población en situación de desplazamiento forzado.

(iv) Asegurar un enfoque diferencial en el diseño de planes y programas de vivienda para las personas en situación de desplazamiento, como los menores de 18 años, personas en situación de discapacidad, adultos mayores, etc.

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”.

Por último, señala la sentencia citada que,

“... dentro del marco normativo que desarrolla la realización efectiva del derecho a la vivienda de la población en situación de desplazamiento, recientemente fue expedido el Decreto 4800 del 20 de diciembre de 2011 “Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones”, el cual consagra en el Título IV medidas de estabilización socioeconómica y cesación de la condición de vulnerabilidad manifiesta, cuyo objeto es contribuir a la atención y reparación integral de las víctimas del desplazamiento forzado; en particular, se destaca el aseguramiento del derecho a la vivienda como una forma de reparar a la población en circunstancia de desplazamiento.”

En resumen, el Estado, tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básico, a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado³⁷, 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 vital³⁸.

³⁷ Sentencia T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

³⁸ Sentencias T-216 A de 2008 M. P. Rodrigo Escobar Gil, y T-585 de 2006 M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra, SU-1150 de 2000 M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz y T-025 de 2004 M. P. Manuel José Cepeda Espinosa.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

10.7. Régimen jurídico para la postulación de la población desplazada al subsidio de vivienda familiar ante el fondo nacional de vivienda - FONVIVIENDA-

Antes de entrar a describir y analizar el proceso mediante el cual FONVIVIENDA asigna los subsidios, es necesario dejar claro en forma breve el antecedente legal que da origen a tal entidad y las normas que en forma general rigen la materia.

Concretamente, la Ley 3 de 1991 estableció el marco general del subsidio de vivienda familiar de interés social, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos 951 de 2001 y 975 de 2004, siendo esta última norma derogada por el Decreto 2190 de 2009, en la cual se establecen las disposiciones y reglas para la asignación, calificación y rechazo de postulaciones al subsidio de vivienda familiar.

En el año 2002, mediante la Ley 790 del mismo año, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que adelantara el programa de renovación de la Administración Pública, por lo que expidió el Decreto 555 de 2003, a través del cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.³⁹ La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Igualmente, dentro de las múltiples funciones que le fueron señaladas en el Decreto 555 de 2003, se encuentran la de asignación de los subsidios de vivienda de interés social bajo distintas modalidades y la atención continua de la postulación de los hogares que desean acceder al subsidio de vivienda, ya sea a través de contratos de gestión u otros mecanismos.

Las funciones y objetivos encomendados por ley a FONVIVIENDA tuvieron posterior desarrollo legal, dentro del cual se estableció la forma en que debían darse los procesos de postulación, calificación y posterior asignación de los subsidios de vivienda de interés social. De este modo, la herramienta utilizada para la implementación de la política social en materia de vivienda familiar fue reglamentada mediante el ya mencionado Decreto

³⁹ Artículo 1 del Decreto 555 de 2003.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

2190 de 2009, que pese a que derogó el que anteriormente regulaba, es decir, el Decreto 975 de 2004, conservó la misma estructura en el procedimiento. Así, por ejemplo, señala las mismas modalidades de adquisición de vivienda (nueva, adquirida, construida en sitio propio, etc). Por lo tanto, el régimen actual concentrado en el Decreto 2190 de 2009, es al que se hará referencia en adelante.

Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postuló para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: **(i)** adquisición de vivienda nueva⁴⁰, **(ii)** adquisición de vivienda usada⁴¹, **(iii)** construcción en sitio propio⁴², **(iv)** mejoramiento de vivienda⁴³ y, **(v)** mejoramiento para vivienda saludable⁴⁴.

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

De conformidad con lo anterior y las normas establecidas en el Decreto 2190 de 2009, las Cajas de Compensación deben desarrollar por su cuenta los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), pre-validación, apoyo a las actividades de asignación a cargo de FONVIVIENDA, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el subsidio familiar de vivienda.

⁴⁰ “Es la modalidad en la cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere una vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en el presente decreto, mediante acto jurídico traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente”.

⁴¹ “Es la modalidad que permite al hogar adquirir una vivienda usada”.

⁴² “Modalidad en la cual el beneficiario del subsidio accede a una vivienda de interés social, mediante la edificación de la misma en un lote de su propiedad que puede ser un lote de terreno, una terraza o una cubierta de loza”.

⁴³ “Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes”.

⁴⁴ “(...) es el que se otorga para la ejecución de obras menores, reparaciones o mejoras locativas que sin requerir la obtención de permisos o licencias por parte de las autoridades competentes, tienen por objeto optimizar las condiciones básicas de salud de los hogares más vulnerables”.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

Dentro de las obligaciones establecidas en el contrato de encargo de gestión, las Cajas de Compensación deben preparar la información que luego es entregada a los aspirantes al subsidio de vivienda, la cual debe incluir los requisitos y procedimientos de acceso al mismo. Una vez recibida la información, ésta debe ser revisada por cada una de las cajas, garantizando que se hayan presentado todos los documentos requeridos, actividad que estará precedida por la oportuna orientación y aclaración a cada uno de los postulantes para el cumplimiento de los requisitos.

Una vez recopilada la información por parte de las Cajas de Compensación, aquella debe ser remitida a FONVIVIENDA, quien se encargará de revisarla para posteriormente expedir el correspondiente acto administrativo señalando quiénes lograron ser calificados para la asignación del subsidio y quienes fueron rechazados.

10.8. Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda “FONVIVIENDA” y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “DPS”.

De conformidad al marco funcional del Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se puede señalar que, el Estado ha querido propender por la superación de los índices de vulnerabilidad poblaciones como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda nueva o usada, igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento, todos estos constitutivos de subsidios en especie.

A su vez, el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie va dirigido a la población pobre extrema y vulnerable, el Departamento para la Prosperidad Social – DPS- es quien lidera el proceso de focalización de la población pobre extrema y vulnerable a través de fuentes de información, como las suministradas por, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, en lo relacionado con la situación de extrema pobreza, y lo demás según las disposiciones establecidas en la ley 1537 de 2012 *“Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”*.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

Estando claro lo anterior, es importante señalar que la Ley 1537 de 2012 y el Decreto reglamentario 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, reglamentaron el procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, esto aras de clarificar la forma en que se desarrolla el proceso de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie.

Las etapas del proceso administrativo en el que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tienen competencias concurrentes se pueden clasificar teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Fase de composición poblacional.
- Identificación de potenciales beneficiarios.
- Fase de postulación.
- Selección definitiva de hogares beneficiarios.
- Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

Ahora bien, en lo relacionado con los proyectos habitacionales creados por Fonvivienda, según lo establecido por el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son, i) Población de la Red Unidos, ii) Población en condición de desplazamiento y, iii) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para la situación que ocupa la atención de la Sala en el caso de autos, es importante mencionar el procedimiento establecido en el segundo punto descrito anteriormente, relacionado con la población en condición de desplazamiento, al respecto se tiene que, dicho procedimiento se encuentra conformado por un índice de priorización en cada hogar que presente esta condición:

-Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.

-Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

-Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.

-Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

-Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

-Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada.

Una vez se surte el procedimiento de priorización, y determinado el supuesto en el cual encaja el grupo en particular, se continúa con la etapa de identificación de potenciales beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS. Sus funciones se centran en la identificación de los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, en estricto orden de priorización según los criterios expuestos anteriormente, con fundamento en listados elaborados a partir de las bases de datos oficiales avaladas y certificadas por la entidades competentes, tal como se mencionó anteriormente, y que se encuentran referenciadas en el artículo 6° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3° del Decreto 2164 de 2013.

Posteriormente se surte la etapa de postulación, la cual es competencia de FONVIVIENDA, esta fase, comprende el proceso de convocatoria y postulación en la que los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, se encarga de verificar que los hogares potenciales beneficiarios cumplan con los requisitos legales para acceder al subsidio, el procedimiento de postulación se fundamenta en la facultad que tiene dicha entidad de revisar en cualquier momento la veracidad y consistencia de la información

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

suministrada por el hogar postulado, este trámite es regulado por el artículo 10 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 7º del Decreto 2164 de 2013⁴⁵.

Luego de dar trámite a lo anterior, se realiza la fase de selección definitiva de hogares beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - y tiene como finalidad la selección de los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población y los criterios de orden y priorización.

Por último, se efectúa la etapa de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, la cual es consistente en que una vez el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS haya efectuado la selección definitiva de los hogares beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, es quien expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda.

Como se puede observar el procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda en especie, se desarrolla en estricto sentido bajo unos parámetros de priorización de los hogares que ostenten la condición de vulnerabilidad manifiesta, descrita como grupos poblacionales según el marco normativo descrito, por consiguiente, es importante mencionar que no se trata de una asignación de “turnos” sino de un orden específico de caracterización de las condiciones especiales de los grupos poblacionales.

10.9. Caso Concreto.

En el caso bajo examen, la señora Yulis Paola Moreno, sostiene ser persona en situación de desplazamiento, que solicita, a través de la acción de tutela, el amparo de su derecho fundamental a la vida digna y a la vivienda digna, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, por cuanto a pesar de que fue seleccionada como beneficiaria del subsidio de vivienda por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, por un cruce de cédulas con su hermana, no le hicieron entrega del subsidio de vivienda en especie, en el proyecto Altos de la Sabana de la ciudad de Sincelejo.

Conforme con la jurisprudencia expuesta con anterioridad, se tiene que la acción de tutela resulta procedente para examinar el caso puesto en conocimiento del Tribunal,

⁴⁵ Artículo 10. Convocatoria. “Fonvivienda, mediante acto administrativo, dará apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante Fonvivienda o el operador que este designe, y durante el término establecido por Fonvivienda mediante resolución.”

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

en tanto, se trata de decidir sobre derechos fundamentales invocados por la demandante, habida cuenta de que se trata de una persona que invoca situación de desplazamiento o de pobreza extrema y la desafortunada imposibilidad de acceder a los subsidios en comento es lo que ha motivado a la actora en esta oportunidad a acudir a la tutela. Tales circunstancias permiten al Tribunal considerar de fondo el reclamo constitucional interpuesto.

Aunado a lo expuesto, es importante precisar, que si bien es cierto a través de la presente acción no se está atacando directamente un acto administrativo, por lo cual, sería fácil concluir que el mecanismo idóneo para controvertirlo es la acción de nulidad antes los jueces administrativos, no lo es menos que sí se está cuestionando la exclusión de la actora del subsidio de vivienda familiar en especie, la cual deviene de la expedición de un acto administrativo –que no milita en el expediente-. Empero, atendiendo la difícil situación de la población desplazada por la violencia, al tener que establecerse en sitios diferentes a los de origen, hace que su vulnerabilidad sea aún mayor, requiriendo así una protección inmediata por parte de las autoridades tanto administrativas como judiciales, siendo la acción de tutela el único mecanismo idóneo para amparar en forma eficiente los derechos fundamentales de éste grupo poblacional, pues de acudir a la vía ordinaria, haría aún más grave la situación de la tutelante.

Entonces bien, de conformidad con los antecedentes obrantes en el expediente, la Sala encuentra probado lo siguiente: En primer lugar, es un hecho cierto que la señora YULIS PAOLA MORENO TORRES, y su grupo familiar se postularon ante COMFASUCRE, en convocatoria para desplazados en el año 2007, para la adquisición de una vivienda nueva o usada para hogares prioritarios, de ello da cuenta el informe arrimado por COMFASUCRE (fl. 39-41). Posteriormente, el 10 de julio del año 2013 se inscribió para el proyecto de adquisición de vivienda gratuita-subsidio en especie denominado *Altos de la Sabana*, encontrándose en estado de No cumple requisitos para vivienda gratuita, porque “el número de cédula de su hermana DANIELA MARÍA MORENO CASTRO, no registra en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil”⁴⁶.

De igual manera se encuentra acreditado, que la actora presentó recurso de reposición en contra de la Resolución No. 898 del 8 de mayo de 2014, que rechazó su postulación, por considerar que es falso el hecho de que la cédula de la su hermana no registra en la base de datos de la Registraduría, toda vez que consultada la misma se demostró lo contrario. Al resolver la reposición a través de la Resolución No. 0788 del 19 de mayo

⁴⁶ Ver formulario de postulación militante a folio 37 del C. ppal.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

de 2015, la entidad demandada indicó que el recurso sería rechazado, bajo el argumento de que no hace parte del proceso de asignación resuelto mediante la resolución atacada.

De otra parte, la actora aportó al expediente constancia de la Registraduría Nacional del Estado Civil emanada de la página web⁴⁷, donde aparece vigente la cédula de ciudadanía No. 1.045.730.141 de Barranquilla, perteneciente a la señora DANIELA MARÍA MORENO CASTRO, tal constancia se expidió el 22 de julio de 2015.

Considera el Tribunal bajo el examen del caso concreto, que efectivamente ha sido vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante y de su grupo familiar, en el entendido de que ha de considerarse la situación por la que dice haber atravesado la demandante, esto es, el desplazamiento forzado y por ende reclamando especial protección del Estado.

Igualmente, es importante mencionar, que la actora en calidad de jefe de hogar se presentó a la convocatoria del 2007 para personas desplazadas y nuevamente a la del año 2013, siendo negado este último subsidio de vivienda bajo el argumento de que la cédula de su hermana no registra en la base de datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil, circunstancia por la cual presentó recurso de reposición, siendo rechazado por la demandada por no cuestionar el acto correspondiente.

En primer lugar, frente a la situación del desplazamiento de la actora, se logra concluir, pese a no obrar en el expediente registro de ser persona desplazada, que tal hecho es cierto, toda vez que tal afirmación no fue objetada por las partes tuteladas, razón por la cual se tendrá por cierto en virtud del artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

En lo tocante a la respuesta de la Caja de Compensación Familiar de Sucre y FONVIVIENDA, frente a la exclusión de la actora del subsidio de vivienda, encuentra la Sala, que si bien en principio no puede cargarse toda la responsabilidad a FONVIVIENDA en su decisión de rechazo, también es pertinente tener en cuenta por vía de tutela la real situación en que se encontraba la demandante, esto es, en situación de desplazamiento y por supuesto sin las debidas garantías y los suficientes conocimientos para intervenir eficazmente en una actuación administrativa que le hubiese permitido corregir en tiempo los defectos indicados por la administración. Amén de ello, no puede la entidad accionada trasladar toda la carga administrativa al hogar desplazado y negar su acceso al trámite de asignación de subsidios, cuando ha sido el actuar de la propia administración la que impone barreras para materializar el

⁴⁷ Fl. 17 del C.ppal.

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

trámite respectivo de entrega de subsidio de vivienda, como lo ha sido denegar un subsidio bajo un argumento que a todas luces le corresponde a las Cajas de Compensación Familiar, dentro de las obligaciones establecidas en el contrato de encargo de gestión -cuales son recibir la información, revisarla, verificar que hayan presentado todos los documentos requeridos y orientar de manera oportuna a cada uno de los postulantes para el cumplimiento de los requisitos, para luego, una vez recopilada la información ser remitida a FONVIVIENDA- quien se encargará de revisarla para posteriormente expedir el correspondiente acto administrativo señalando quiénes lograron ser calificados para la asignación del subsidio y quienes fueron rechazados.

Así las cosas, como quiera que es deber de las Cajas de Compensación y de Fonvivienda, revisar los documentos arrimados por los postulantes, brindar orientación y hacer la correspondiente clasificación para la asignación de los referidos subsidios, encuentra esta Corporación que el motivo de rechazo de la señora Yulis Paola Moreno Torres, así como de su grupo familiar, no es de recibo, dado que la verificación de los datos en la Registraduría Nacional es un proceso de carácter administrativo, el cual puede ser corregido por esa misma entidad oficiando a dicha entidad, si es del caso; además de ser una respuesta sin soporte jurídico y de la cual la misma postulante puso en conocimiento de COMFASUCRE, tal yerro. Así mismo, es de advertirse por parte de esta Sala de decisión, que luego de realizar la consulta a la página web de la Registraduría de la cédula de la señora DANIELA MARÍA MORENO CASTRO, No. 1.045.730.141, se pudo constatar que encuentra vigente y que el fundamento de la negativa del subsidio de la actora es falso.⁴⁸

Es por lo anterior, que este Tribunal considera procedente proteger el derecho a la vivienda digna y a la vida digna de la demandante, razón por la cual revocará parcialmente el fallo de primera instancia, y en su lugar ordenará efectuar los ordenamientos correspondientes dirigidos a que la COMFASUCRE y FONVIVIENDA consideren nuevamente el hecho de que la actora y su grupo familiar, previa verificación de los demás requisitos que dispone la ley, si hay lugar a mantenerla o no como beneficiaria o postulante de la convocatoria realizada en el año 2013 y de esa manera se le permita continuar en el proceso de asignación de subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento, denominado Altos de la Sabana o en otro de iguales o similares características.

⁴⁸file:///C:/Users/d3tribadm-3/JSINCELEJO/Downloads/Certificado%20estado%20cedula%201045730141%20(1).pdf

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

XI. CONCLUSIÓN

Así las cosas, la respuesta al problema jurídico planteado ad initio es positiva, en razón a que se pudo probar dentro del trámite de la acción, que la accionante tiene derecho a la vida digna y a la vivienda digna, es así que se considera que la acción de tutela incoada es procedente frente a la gravedad y a la extrema urgencia a la que se ven sometidas las personas desplazadas pues no se les puede imponer cargas adicionales. Ello ha sido reiterado por la jurisprudencia que ha referido que cuando una entidad omita ejercer sus deberes de protección para con todos aquellos que soporten tal condición la tutela es un mecanismo idóneo para la protección de los derechos conculcados.

En virtud de todo lo expuesto, se modificará la sentencia impugnada.

XII. DECISIÓN

Con base en lo expuesto, el Tribunal Contencioso Administrativo de Sucre - Sala Tercera de Decisión Oral, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley.

RESUELVE:

PRIMERO: REVOCAR EL NUMERAL SEGUNDO Y TERCERO de la sentencia impugnada de fecha 18 de agosto de 2015, conforme lo anotado; en su lugar, se dispone:

Segundo: ORDENAR a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” y al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA- por conducto de su representante legal o a quien en virtud de la ley corresponda para que, dentro de los diez (10) días siguientes a la notificación de esta providencia, estudie nuevamente la situación de la postulante, YULIS PAOLA MORENO TORRES, identificada con CC. No. 64.699.685 de Sincelejo, al subsidio familiar de vivienda gratuita – en especie- para la población en situación de desplazamiento denominado Altos de la Sabana, si es del caso realizando la verificación previa con la Registraduría Nacional del Estado Civil sobre la vigencia de la cédula de la hermana de la actora DANIELA MARIA MORENO CASTRO, No. 1.045.730.141. Adicionalmente, deberá verificar el cumplimiento de los demás requisitos que dispone la ley, para que resuelva si hay lugar a mantenerla o no como beneficiaria o postulante de la convocatoria realizada en el año 2013

Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01
Accionante: YULIS PAOLA MORENO TORRES
Accionada: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA “FONVIVIENDA” – CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE SUCRE “COMFASUCRE” – FONDO MUNICIPAL DE VIVIENDA DE SINCELEJO “FOVIS”
Acción: TUTELA
Tema: PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA PARA LA POBLACIÓN DESPLAZADA, DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

e iniciada mediante Resolución No. 0019 del 20 de enero de 2014, ampliada por la Resolución No. 0083 del 31 de enero de 2014, y de la cual fue tomada en cuenta como postulante bajo la Resolución No. 366 del 26 de junio de 2013⁴⁹, y de ser pertinente se le permita continuar en el proceso de asignación de subsidio familiar de vivienda para la cual se postuló o en otro de iguales o similares características.

El acto administrativo que resuelva dicha situación deberá ser debidamente motivado y notificado a la demandante conforme a los procedimientos legales.

SEGUNDO: Confírmese en lo demás la sentencia impugnada.

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.

El proyecto de esta providencia se discutió y aprobó por la Sala, en sesión extraordinaria de la fecha, tal como consta en el Acta No. 144.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

Magistrado

LUÍS CARLOS ALZATE RÍOS

Magistrado

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

Magistrado

⁴⁹ Tal como se desprende del contenido de la Resolución No. 0788 de 2015. Fl. 47 reverso a 49.