



Rama Judicial

República de Colombia

JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Ibagué-Tolima, diecisiete (17) de junio de dos mil diecinueve (2019)

Asunto: **ACCIÓN DE TUTELA**
Accionante: **BRENDA LUCÍA TORRES SALAS**
Accionados: **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA y OTROS**
Radicación: **73001-33-33-003-2019-00220-00**

ASUNTO

Procede el Juzgado a proferir sentencia dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Brenda Lucía Torres Salas, contra el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA siendo vinculadas la Caja de Compensación Familiar COMFATOLIMA y COMFENALCO TOLIMA, por la presunta vulneración del derecho constitucional a la vivienda digna, el cual presuntamente está siendo desconocido por las entidades referenciadas.

I. ANTECEDENTES

1. DEMANDA

1.1. Elementos y pretensión

a. Derechos fundamentales invocados: a la vivienda digna.

b. PRETENSIONES:

- Se ordene a las accionadas faciliten la posibilidad de acceder a los planes de vivienda.

1.2. Fundamentos fácticos

Como hechos en los que funda su solicitud de amparo, la accionante manifestó:

- 1.2.1. Que es desplazada desde el año 2009 y como víctima del conflicto armado, dentro del proceso de rehabilitación se encuentra la posibilidad de adquirir vivienda.
- 1.2.2. Que para acceder a tal beneficio, es necesaria la inscripción en la caja de compensación familiar, quienes son las encargadas de entregar los subsidios y asignar los proyectos a las personas víctimas del desplazamiento forzado.

- 1.2.3. Que en su caso, ha estado siempre a la espera de poder cumplir con los requisitos, los cuales nunca ha podido acreditar por no existir convocatorias.

2. ACTUACIÓN JUDICIAL.

La acción fue presentada ante la Oficina Judicial el 31 de mayo de 2019, correspondiendo a este Despacho Judicial por reparto, como obra a folio 1 del expediente. Una vez recibidas las presentes diligencias, mediante providencia del 4 de junio de la presente anualidad (*folio 10*) el Juzgado admitió la presente acción de tutela, vinculó en calidad de accionados a la Caja de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA y COMFENALCO TOLIMA y requirió a las entidades accionadas para que en el término improrrogable de dos (2) días informaran sobre los motivos que generaron la presente actuación.

3. INFORME DE LOS ACCIONADOS

3.1. FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA (FOL. 31-51)

La apoderada judicial de FONVIVIENDA indica que se opone a la prosperidad de las pretensiones al considerar que no existe vulneración a derechos fundamentales, en razón a que han realizado las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento.

Respecto al derecho de petición elevado por la accionante, indica que el mismo fue contestado a través del oficio radicado 2019ER0050245, no obstante advierte la imposibilidad de la notificación personal a la señora Brenda Lucia Torres Salas, en razón a que la empresa de correos le devolvió en dos oportunidades la remisión, procediendo a la fijación del aviso en página web de la entidad y en la ventanilla del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Adicionalmente, indica que la señora Brenda Lucia Torres Salas no figura en ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007, resaltando además, que uno de los requisitos para acceder al subsidio de vivienda es la postulación a una de las convocatorias, de conformidad con el Decreto 1077 de 2015.

Añade que la fase 1 y fase 2 de vivienda gratuita por 100 mil viviendas se encuentran cerradas en su totalidad y la entidad que representa no abrirá más convocatorias bajo esa modalidad, por cuanto en la actualidad los programas ofertados son los de *“semilleros de propietarios, “mi casa ya” y “casa digna vida digna”*, señalando los requisitos para acceder a cada una de dichas convocatorias.

3.2. COMFENALCO TOLIMA (Fol. 26-30)

El Jefe de la División Jurídica de COMFENALCO TOLIMA en el informe allegado al cartulario, indica que la accionante no se encuentra postulada al subsidio de vivienda familiar ante Comfenalco, afirmando entonces, que no ha radicado documentos a esa corporación en calidad de desplazada.

Así mismo, informa que le corresponde a FONVIVIENDA, asignar y girar el subsidio de vivienda solicitado, pues la caja de compensación solo sirve de intermediario entre el postulante y el Fondo para recepcionar, captar y remitir la información contenida en los formularios de postulación.

Solicita que se le exonere de cualquier tipo de responsabilidad en el presente asunto, por cuanto no ha trasgredido ni vulnerado ningún derecho fundamental a la señora Brenda Lucia Torres Salas.

3.3. COMFATOLIMA (Fol. 55-57)

El Director Administrativo de COMFATOLIMA allega informe advirtiendo que consultada la base de datos de la página web de la unión temporal de cajas – CAVIS encuentran que la tutelante nunca ha realizado postulación para el subsidio de vivienda otorgado por el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio en esa entidad y tampoco el sistema reporta que se haya postulado en otra Caja de Compensación.

Advierte además, que en el momento el Ministerio de Vivienda no ha abierto convocatorias ni para el subsidio monetario ni para el programa de vivienda gratuita, y que las últimas convocatorias fueron en el año 2014, indicando que se debe esperar atentamente a que se abran nuevas convocatorias por parte del Ministerio para realizar la respectiva postulación.

Así mismo, sugiere acercarse al Departamento para la prosperidad Social y allí solicitar que sea incluida en la lista de potenciales beneficiarios para que sea tenida en cuenta en las próximas convocatorias que se realicen.

Por lo anterior, y al considerar que la Caja de Compensación Familiar no se encuentra vulnerando derechos fundamentales, solicita se nieguen las pretensiones de la accionante o en su defecto, se desvincule a COMFATOLIMA de la presente acción constitucional.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente este Despacho Judicial para conocer de la presente acción de tutela de conformidad con lo establecido en el artículo 37 del Decreto 2591 de 1991.

2. PROBLEMA JURÍDICO.

El problema jurídico fundamental se circunscribe a determinar si se ha vulnerado el derecho constitucional fundamental a la vivienda digna de la señora BRENDA LUCÍA TORRES SALAS, por parte de las accionadas al no ofertarle actualmente los subsidios de vivienda para la población desplazada por la violencia.

3. LA ACCIÓN DE TUTELA

La acción de tutela, instituida en nuestra Constitución Política en su artículo 86, tiene como finalidad facilitar a las personas un mecanismo ágil, breve y sumario a fin de hacer respetar los derechos fundamentales constitucionales, cuando quiera que ellos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en determinados casos, siempre que el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, sin que ello implique una instancia adicional a los procedimientos establecidos en las normas procesales pertinentes, figura regulada mediante los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992, 1069 y 1834 de 2015.

Dicha acción es un medio procesal específico que se contrae a la protección inmediata de los derechos fundamentales constitucionales afectados de manera actual e inminente, siempre que éstos se encuentren en cabeza de una persona o grupo determinado de personas, y conduce, previa solicitud, a la expedición de una declaración judicial que contenga una o varias órdenes de efectivo e inmediato cumplimiento, encaminadas a garantizar su protección.

Señalase que su consagración constitucional se dirige a establecer un procedimiento, o eventualmente, un conjunto de procedimientos judiciales autónomos, específicos y directos, de garantía inmediata de protección de los derechos considerados como fundamentales, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la concreta acción o la omisión de una autoridad pública o por un particular en los términos señalados por la ley.

4. DERECHOS CONSTITUCIONALES OBJETO DE LA ACCIÓN

Frente a los derechos considerados como vulnerados por la accionante, el Despacho considera pertinente hacer las siguientes precisiones:

4.1. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada

El derecho a la vivienda digna ha sido desarrollado en el artículo 51 del Constitución Política, que a la letra establece que *“[t]odos los colombianos tienen derecho a [una] vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.” Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte*”.

La Corte Constitucional por su parte, en múltiples pronunciamientos ha señalado que el derecho a la vivienda digna debe estudiarse bajo los criterios de conexidad y/o afectación del mínimo vital o de la familiar, indicando que *“[e]l 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.”¹

En pronunciamientos más recientes, el Máximo Órgano Constitucional ha sostenido que en tratándose de personas que han sufrido desplazamiento forzado, la acción de tutela es el medio idóneo para obtener la protección del derecho a la vivienda digna, esto es, otorgándole el carácter de fundamental y autónomo, puesto que se trata de personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, que han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer -entre otros factores- de recursos económicos o empleos estables².

Finalmente, aduce la Corte Constitucional que el derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes para³: i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) *proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas*; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta⁴; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

5. CASO CONCRETO

La accionante interpuso el presente mecanismo de defensa judicial por la presunta amenaza y/o vulneración de su derecho fundamental a la vivienda digna, ocasionada con la omisión en la que han incurrido el extremo accionado al no entregarle el subsidio de vivienda al que, a su juicio, tiene derecho por ser víctima de desplazamiento forzado.

Conforme la documentación allegada y los fundamentos fácticos planteados, encuentra el Despacho que la señora Brenda Lucía Torres Salas, mediante derecho de petición incoado el día 2 de mayo de 2019, solicitó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial información respecto del programa de planes de vivienda, así como la documentación requerida para adelantar la consecución de los mismos para cuando se abran las respectivas convocatorias, recibiendo respuesta a través del oficio 2019EE0038231 obrante a folio 38 y ss, en el que se

¹ Sentencia T-495 de 1995. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

² Sentencia T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

³ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño entre otros.

⁴ Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

le informa el trámite a seguir para ser beneficiario de los programas de vivienda que oferta dicha entidad.

Coinciden las accionadas en afirmar que la señora Branda Lucía Torres Salas no ha realizado la postulación correspondientes en ninguna de las dos cajas de compensación familiar y que para la fecha no existen proyecto de viviendas gratuitas aplicables para la población víctimas del conflicto armado.

Abordando el asunto que nos ocupa, previamente es menester conocer el trámite al cual deben ceñirse tanto el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento para la Prosperidad Social – DPS para la adjudicación de viviendas a las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, para lo cual, la Ley 1537 de 2012 reglamentada mediante Decreto 1921 de 2012, les otorgó competencias específicas a cada uno de estos órganos y la Corte Constitucional en sentencia T- 628 de 2015, las desarrolló de la siguiente manera:

“En primer lugar, le compete al Fondo Nacional de Vivienda el deber de remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita. En dicha remisión se deberá indicar el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, a qué grupo están destinadas las viviendas. En lo que respecta a este último punto, los sujetos habilitados son: población de la Red Unidos, población en condición de desplazamiento, hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo (Decreto 1921 de 2012, arts. 5 y 8).

En segundo lugar, después de recibida esta información, el mencionado Departamento Administrativo deberá elaborar un listado de “potenciales beneficiarios”, quienes serán los hogares registrados en la Red de la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, el SISBEN III y el Registro Único de Población Desplazada o el que haga sus veces. Para efectos de seleccionar a los potencia-les beneficiarios, se deberá tener en cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto (Decreto 1921 de 2012, art. 8)⁵.

⁵ Se enlista a continuación el grupo poblacional de personas en condición de desplazamiento, toda vez que de conformidad con la información suministrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el proyecto de vivienda para el cual fue seleccionada la accionante como potencial beneficiaria, estaba destinado a dicho grupo poblacional: “**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. // **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.”

En tercer lugar, una vez realizada la identificación de los potenciales beneficiarios, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para el efecto y deberán entregar los siguientes documentos:

“Artículo 11. Postulación. *Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:*

1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.

2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.

3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

Parágrafo. *El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas.”*

Después de revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, que se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.

La selección de los hogares beneficiarios podrá hacerse de forma directa, en aquellos casos en que los postulantes de un orden de priorización no exceden el número de viviendas ofertadas; o a través de sorteo, cuando los hogares que conforman el orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas, de conformidad con la metodología explicada en el artículo 15 del decreto en cita. El listado definitivo constará en una resolución que nuevamente se remitirá a Fonvivienda, quien se encargará de su posterior asignación mediante acto administrativo.”

Teniendo claro las competencias de cada una de las entidades accionadas, encuentra esta instancia que no existe vulneración al derecho de vivienda digna, pues de las contestaciones emitidas por los entes accionados y de los documentos allegados con el escrito tutelar, es claro para esta instancia judicial, que la señora Brenda Lucía Torres Salas no se ha postulado para la asignación de los subsidios de vivienda otorgados por FONVIVIENDA, en tanto, no puede pretender que por medio de la presente acción constitucional se haga entrega inmediata del bien inmueble solicitado por cuanto de acceder a ello, se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de las otras personas que se encuentran en las mismas circunstancias de vulnerabilidad producto del desplazamiento y que también se encuentran a la espera de la adjudicación de dicho beneficio.

Al respecto, el máximo órgano de cierre constitucional advirtió en un caso similar al que hoy se estudia que *"por regla general, la acción de tutela no procede para alterar el orden de asignación de subsidios, o los turnos destinados por la administración para adjudicar las ayudas en materia de vivienda. Una actuación en contrario desconocería el derecho de igualdad de aquellas familias que están en condiciones similares y que aguardan pacientemente el beneficio otorgado por las autoridades competentes."*⁶

Así las cosas, esta instancia denegará la solicitud de amparo deprecado por la señora Elsa Moreno, ya que como ciudadana debe cumplir unas cargas mínimas en aras de lograr la consecución de los fines que persigue, sin que se vislumbre una situación de urgencia que le permita soslayar los procedimientos establecidos por las accionadas para acceder al subsidio y planes de vivienda que anhela.

No obstante, se le EXHORTARÁ para que acuda a las cajas de compensación familiar existentes en esta localidad, esto Caja de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA y Caja de Compensación Familiar de Fenalco Tolima – COMFENALCO TOLIMA para que indague sobre los requisitos, documentos y demás necesarios para postularse a las convocatorias que se dispongan para la población víctima del conflicto armado.

Además, para que acuda al Departamento de la Prosperidad Social para que sea incluida como potencial beneficiaria para la asignación de vivienda.

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Tercero Administrativo Oral del Circuito de Ibagué - Tolima**, administrando justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: DENEGAR la solicitud de amparo interpuesta por la ciudadana BRENDA LUCÍA TORRES SALAS de conformidad con las razones expuestas con antelación.

SEGUNDO: EXHORTAR a la señora BRENDA LUCÍA TORRES SALAS para que acuda a las cajas de compensación familiar existentes en esta localidad, esto Caja

⁶ Sentencia T-885 de 2015 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

Acción: Tutela
Accionante: BRENDA LUCÍA TORRES SALAS
Accionado: Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y Otros
Radicación: 73001-33-33-003-2019-00220-00

de Compensación Familiar del Tolima – COMFATOLIMA y Caja de Compensación Familiar de Fenalco Tolima – COMFENALCO TOLIMA para que indague sobre los requisitos, documentos y demás necesarios para postularse a las convocatorias que se dispongan para la población víctima del conflicto armado.

Además, para que acuda a l Departamento de la Prosperidad Social para que sea incluida como potencial beneficiaria para la asignación de vivienda.

TERCERO: NOTIFÍQUESE esta decisión a las partes por el medio más expedito y eficaz en los términos indicados en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: Una vez notificado el presente fallo y, de no ser impugnado dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, envíese el expediente a la Honorable Corte Constitucional, para su eventual revisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,



DIANA CAROLINA MÉNDEZ BERNAL
Jueza