

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**DISTRITO JUDICIAL DE BUCARAMANGA**  
**JUZGADO NOVENO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIÓN**  
**DE CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA.**

Bucaramanga, Veintitrés (23), de Septiembre, de dos mil veintiuno (2021)

**I. OBJETO DE DISCUSIÓN**

Se decide en segunda instancia la acción de tutela instaurada por HELIX MARIA TARAZONA CELY identificada con cedula de ciudadanía No 51.574.815; contra la ALCALDIA MUNIICPAL DE BUCARAMANGA, vinculado de forma oficiosa el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSA DEL ESPACIO PUBLICO, la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, la INSPECCIÓN DE POLICÍA No. 3 DE BUCARAMANGA, MINISTERIO DE VIVIENDA-FONVIVIENDA y MINISTERIO PÚBLICO; por presunta vulneración a los derechos fundamentales protegidos por la Carta Magna: VIVIENDA, CONFIANZA LEGITIMA, DIGNIDAD HUMANA.

**II. ANTECEDENTES**

El Juzgado Catorce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, al narrar los hechos materia de la presente acción constitucional, los sintetiza así:

Manifiesta la accionante que es madre cabeza de familia y ella junto con su núcleo familiar fueron victimas de desplazamiento forzado del municipio de Cáchira – Norte de Santander, siendo incluido por la Unidad de Víctimas en el RUV desde el 24 de enero de 2002, como víctimas del homicidio de su esposo de quienes dependían.

Señala que una vez arribaron a esta ciudad a Rectora del Colegio Adelina Cárdenas de Mendoza los acoge y le permite laborar como auxiliar de servicios varios y de hospedarse en la institución, ya que no tienen vivienda; refiere que la Alcaldía Municipal y el Colegio existía un contrato de comodato, el cual se dio por terminado al fallecimiento de la Rectora y la liquidación de la institución educativa.

Pese a lo anterior la accionante siguió residiendo en dicho lugar ya que no tenía otro lugar a donde acudir ni los medios económicos para ello, también aduce que no es beneficiaria de ningún programa del Estado que le permita adquirir o residir en otra vivienda; indica que el 22 de julio recibió notificación para que se presentara a Audiencia de Querrela por Perturbación a la Posesión en la Inspección de Policía No 3, a la cual asiste y coloca en conocimiento su especial situación, exponiendo que es una persona de 62 años que no

tiene trabajo ni los recursos económicos suficientes para residir en otra vivienda, buscando que se le garantice una vivienda digna.

### **III. SENTENCIA IMPUGNADA.**

El Juzgado Catorce Penal Municipal con Funciones de Control de Garantías de Bucaramanga, concedió el amparo deprecado. Argumentando para ello:

El a quo aduce que se encuentra que, si bien es cierto, el municipio de Bucaramanga, argumentó que presentó la querrela policiva por perturbación a la posesión sobre el inmueble en donde reside la accionante, con el objetivo de velar por la defensa y protección de un inmueble propiedad del municipio de Bucaramanga y ocupado de manera irregular por la accionante; también se evidencia según información de la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS anuncia la suspensión de manera definitiva la entrega de los componentes de la atención humanitaria y el MINISTERIO DE VIVIENDA señala que al consultar en el Sistema de Subsidios de Ministerio de Vivienda, esta no cumple con los requisitos para vivienda gratuita y por esta situación debe volver a postularse y cumplir con los planes que el gobierno nacional ofrece, es decir, la accionante no cuenta en estos momentos con ningún tipo de ayuda económica o en especie por parte del gobierno nacional y sus distintas entidades que le permitan acceder a una solución de vivienda digna una vez culmine el proceso policivo adelantado en su contra, en la eventualidad de que la autoridad de policía emita de fondo la orden de desalojo del predio oficial que hasta hoy ocupa la actora. Si bien es cierto, según el estudio de identificación de carencias, su grupo familiar tiene posibilidades de conseguir ingresos, no se establece que con éstos pueda solventar también una vivienda digna para ella y su grupo familiar.

Por ello la primera instancia considero que se hace necesario brindar a la accionante , un real y efectivo acompañamiento jurídico y social por parte del municipio de Bucaramanga, como entidad del orden público municipal sobre quien recae la competencia para realizar la inversión social de proyectos de vivienda en el Municipio de Bucaramanga y así mismo por parte de la UNIDAD DE VICTIMAS y FONVIVIENDA, a fin de que la accionante pueda iniciar un nuevo proceso tendiente a recibir en primer lugar la asesoría e información necesaria, que luego le permita conocer las distintas ofertas vigentes de proyectos de interés social en dicho municipio, reconociéndole además su prelación por ser víctima de desplazamiento y adulto mayor, circunstancias que la ubican como una persona merecedora de especial protección constitucional.

### **IV. FUNDAMENTOS IMPUGNACION**

**La apoderado judicial del FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA** impugna el fallo de primera instancia, señala que se presenta un desconocimiento de las normas que regulan los procesos de asignación de los subsidio de vivienda, los cuales

además no son solo otorgados por FONVIVIENDA sino también por otras autoridades; que de ordenar una priorización y posterior asignación sin previo cumplir con los requisitos exigidos, genera una inminente violación al principio de legalidad e inseguridad jurídica para quienes acceden a la administración de justicia y afecta los derecho a la igualdad y debido proceso de aquellas personas que se acogen a los procedimientos para finalmente gozar de los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

Las soluciones de vivienda o subsidio de vivienda ofrecidos por la entidad que represento, tienen su origen en los procedimiento establecidos en el Decreto 1077 de 2015 y demás normas concordantes, en las cuales se hace referencia a que es fundamental para el inicio de estos procesos la postulación de los hogares interesados, es decir, no está dentro de las competencia de FONVIVIENDA ni tampoco en un mandato legal asignar una solución de vivienda a quienes tan solo manifiesten haber sido reconocidos como víctimas de la violencia. Previo a la asignación se debe agotar un procedimiento al cual los hogares ingresan si se postularon al mismo, de lo contrario es material y jurídicamente imposible que FONVIVINEDA realice algún tipo de asignación.

En ese sentido, consultado el número de identificación de la accionante, se encontró que la misma se postuló a la convocatoria Vivienda Gratuita, en la modalidad "ADQUISICION DE VIVIENDA - SUBSIDIO EN ESPECIE" siendo su estado actual "No cumple requisitos para Vivienda Gratuita". Refiere que en el caso que nos ocupa, cuando se realizó el cruce de información del hogar se encontró que uno de los miembros es propietario de una propiedad en un sitio diferente a la postulación, razón por la cual no era posible seguir con el procedimiento para la asignación.

Indica que el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA al ser una entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, le corresponde como función principal ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, mediante la asignación de subsidios, PREVIO se agoten los trámites establecidos por la ley para cada uno de los programas a su cargo, por lo que no se puede asignar los subsidios a quienes no se han postulado o quienes no cumplieron con los requisitos para ellos, obviando las normas y procedimientos que regulan la postulación, cumplimiento de requisitos, asignación, desembolso, movilización y aplicación de los mismos y obviando también el derecho a la igualdad que le pertenece a todos los grupos familiares que surtieron todo el procedimiento legal conforme a los parámetros normativos y constitucionales preestablecidos para la respectiva consecución del Subsidio Familiar de Vivienda.

**La Representante Judicial de la Unidad para las Víctimas** refiere que el a quo incurrió tanto en un defecto sustantivo, como en uno fáctico. i) Sustantivo, al desconocer los planteamientos de la Corte Constitucional en la Sentencia SU 016/21, respecto de la medida del albergue temporal la cual "(...)se extenderá hasta que se cumpla con cualquiera de

las siguientes condiciones: (a) la UARIV brinde la atención humanitaria necesaria para la satisfacción de la necesidad de alojamiento que calificó, (b) la UARIV determine que por otras vías como una estabilización socioeconómica la víctima superó la carencia de alojamiento, o (c) se materialice una solución de vivienda de mediano o largo plazo. (...).”

ii) Y fáctico, en cuanto a que desde instancia de tutela quedó demostrado que la Entidad accionada garantizó el proceso de identificación de carencias al hogar de la accionante conforme a lo establecido en el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución 1645 de 2019, cuyo resultado se encuentra en la Resolución No. 0600120213200011 de 2021, no obstante, dicha prueba no fue debidamente valorada por la juez de tutela, ordenando la realización de una nueva medición, sin tener en cuenta el debido proceso que le asiste a las actuaciones administrativas proferidas por esta entidad.

Adicionalmente, señala que pese a que desde instancia de tutela fue advertido que existe falta de competencia de la Unidad para las Víctimas para brindar solución en materia de vivienda, éste argumento no fue tenido en cuenta por la juez al momento de proferir sentencia, endilgando responsabilidad frente a dicho trámite; por lo cual, la parte resolutive se hace de imposible cumplimiento para la Entidad bajo los términos y condiciones allí expuestos, además de que no fue probado que la entidad haya incurrido en vulneración de los derechos fundamentales reclamados por la parte accionante.

Advierte que, partiendo de lo expuesto y del debido proceso que le asiste a las actuaciones administrativas, la juez de tutela no debió haber ordenado una nueva medición de carencias (obviando la medición adelantada por la entidad), pues está claro que la medición realizada por la Unidad para las Víctimas es reciente y cumple con los parámetros legales establecidos tanto en la Ley 1437 de 2011, como en el Decreto 1084 de 2015 y la Resolución No 1645 de 2019, por lo cual la actora deberá adelantar el proceso de notificación personal o electrónica, y de considerarlo pertinente interponer los recursos de Ley.

Que el apoyo que brinda la Unidad a las víctimas de desplazamiento forzado frente a solución de vivienda es la entrega del componente de atención humanitaria en alojamiento (conforme al resultado del proceso de medición de carencias realizado a cada hogar), el cual es un mero auxilio que se entrega a cada víctima incluida por desplazamiento, en proporción a la conformación del núcleo familiar y sus necesidades; sin embargo, el mismo a veces resulta insuficiente a causa de la limitación de recursos y la gran cantidad de víctimas del conflicto armado por este hecho victimizante, por esta razón se trabaja conjuntamente con otras entidades como lo es el Ministerio de Vivienda para lograr brindar una solución definitiva y que por supuesto todas las víctimas alcancen su auto sostenimiento; teniéndose que se tiene que la determinación suspender la entrega de atención humanitaria al hogar de la accionante, estuvo supeditada al resultado del proceso de medición de carencias, en el que se determinó que no existen carencias en

los componentes de alojamiento temporal, ni de alimentación, por cuanto éstos solventan por sus propios medios y/o a través de distintos programas ofrecidos por el Estado.

### **V. CONSIDERACIONES**

La acción de tutela es un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuyo propósito consiste en brindar a toda persona la posibilidad de acudir sin mayores requerimientos de índole formal y en la certeza de que obtendrán oportuna resolución, a demandar la protección directa e inmediata del Estado, a 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 fines esenciales del Estado, consistente en garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

#### Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada.

El artículo 51 de la Constitución establece que “Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna”. En igual sentido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra que “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”<sup>1</sup>

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Opinión Consultiva número 42, desarrolló la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda<sup>3</sup> en los siguientes términos: “... 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.”

Además de lo anterior, para el Comité: i) el derecho a la vivienda está íntimamente ligado a otros derechos humanos que encuentran su fundamento en la dignidad inherente a la persona humana; y ii) se enfoca hacia el concepto de vivienda adecuada, lo que implica 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”<sup>4</sup>.

---

1 Al respecto ver sentencia C-244 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

2 Opinión Consultiva No. 4 del sexto período de sesiones de 1991, “El derecho a una vivienda adecuada”. Comité de derechos sociales económicos y culturales de la ONU.

3 Contenido en el artículo 11 párrafo 1 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

4 *Ibidem*.

En relación con la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional, en unos primeros pronunciamientos, consideraba tal derecho bajo una concepción prestacional que excluía su protección por vía de tutela<sup>5</sup>. Con posterioridad, la Corte avanzó hacia la naturaleza de fundamental del derecho de vivienda bajo criterios de conexidad<sup>6</sup>, transmutación<sup>7</sup>, afectación del mínimo vital o de la familia<sup>8</sup>.

En el caso de la población desplazada, el derecho a la vivienda digna adquiere una especial dimensión ius fundamental, ya que así lo ha reconocido la Corte, al señalar que "...el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela"<sup>9</sup> y que "... se concreta frente a personas de especial protección constitucional como los desplazados por lo que automáticamente reviste un carácter de fundamental y autónomo."<sup>10</sup>

De otro lado, para la Corte Constitucional el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes para<sup>11</sup>: 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 esta<sup>12</sup>; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

En resumen, el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros.

---

5 Sentencia T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia T-258 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Reiterado en sentencias T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

6 Sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

7 Sentencia T-304 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

8 Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

9 Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

10 Sentencia T-159 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

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

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

### **Caso Concreto**

En virtud del artículo 86 CP y el 10 del Decreto 2591 de 1991 procede la acción de tutela para la protección de un derecho de rango fundamental.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se tiene que la señora Tarazona Cely no se encuentra postulado ni calificado para acceder a ningún subsidio de vivienda que sea competencia de las entidades accionadas, lo anterior obedece a varias razones: (i) no se encuentra en las bases de datos que priorizan la asignación de subsidios y (ii) pese a que se ha postulado para programas de vivienda ante FONVIVIENDA no se ha considerado que cumpla con los requisitos establecidos en la normatividad para acceder a los subsidios.

No obstante, al tratarse de un sujeto de especial protección constitucional, reforzada por su condición de desplazado y adulto mayor, que no cuenta con trabajo; este Juzgado considera que se trata de un sujeto de especial protección reforzada constitucionalmente. Por lo tanto es necesario que se otorguen alternativas no solo en materia de vivienda, sino además, de todo tipo de medidas para su atención y reparación.

En efecto, “una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente,”<sup>13</sup> pues, en un Estado social de derecho uno de sus fines esenciales es la protección especial de quienes se encuentren en una circunstancia de debilidad manifiesta.

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha establecido que existen condiciones particulares de vulnerabilidad, como las de la actora, que requieren la atención prioritaria de las entidades del Estado y la eliminación de barreras administrativas para poder acceder al derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, dichos criterios diferenciadores justifican la adopción de acciones positivas en favor de los grupos especiales, en virtud del incumplimiento sistemático de obligaciones del Estado, con lo cual, la omisión de otorgar soluciones de vivienda digna a personas en circunstancias de debilidad manifiesta, vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna, y el Estado debe brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente.

En virtud de lo anterior, este Juzgado considera que se encuentran amenazados el derecho fundamental a la vivienda digna y los derechos especiales de la población desplazada de los cuales es acreedor la señora Tarazona Cely, pues se ha olvidado que una de las finalidades de los subsidios creados para personas en situación de desplazamiento, consiste en proveer condiciones de vida digna a una población que se vio obligada a dejar

---

<sup>13</sup> Sentencia T-068 de 2010. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

todos sus bienes y su forma de sostenimiento, para llegar a ciudades en búsqueda de oportunidades, sin contar con las mismas condiciones de igualdad para acceder a un empleo. Por lo tanto, el reconocimiento de una vivienda, en este caso especial, es un elemento esencial para lograr su estabilidad socioeconómica<sup>14</sup>.

Por lo tanto, es necesario que las entidades accionadas aparte de la información que deben suministrar adecuadamente a la actora, provean una solución de vivienda definitiva a la accionante permitiéndole el acceso a soluciones de vivienda en condiciones de dignidad, sin desconocer que debe cumplirse con lo previsto en la normatividad vigente para el reconocimiento de los subsidios. Lo anterior, tal como lo consagra el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011, otorgando prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda entre sus diversas facetas, a las víctimas de desplazamiento forzado<sup>15</sup>.

En este orden de ideas, el Estado tiene la obligación, de acuerdo con el principio de concurrencia, de disponer, estudiar e implementar planes para la atención integral de la población desplazada, sobre todo, cuando se trata de personas de especial protección constitucional, como la actora, víctima de desplazamiento forzado y adulto mayor.

En este orden de ideas, este Juzgado considera que las disposiciones dictadas por el Juzgado<sup>14</sup> Penal Municipal de Control Garantías a favor de la accionante van encaminadas a brindarle una definitiva protección al hacer parte de la población desplazada; no obstante respecto al numeral segundo de la parte resolutive en lo referente a la realización de caracterización de carencias mínimas por parte de la Unidad de Víctimas, este Juzgado observa que mediante Resolución No. 0600120213200011 de 2021, la cual contiene el resultado del proceso de medición de carencias realizado al hogar de la accionante, manifestándose que este no se encuentra en firme, por lo que la señora Tarazona Cely tiene la oportunidad de desvirtuar a través de los recursos legales.

En virtud de lo expuesto, el JUZGADO NOVENO PENAL DEL CIRCUITO CON FUNCIONES DE CONOCIMIENTO DE BUCARAMANGA SANTANDER, administrando justicia en nombre de la república y por autoridad de la ley;

## RESUELVE

**PRIMERO:** Revocar parcialmente el fallo de tutela de primera instancia de fecha 18 de agosto de 2021, emitido por el Juzgado Catorce Penal Municipal con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, promovida por HELIX MARIA TARAZONA CELY identificada con cedula de ciudadanía No 51.574.815; contra la ALCALDIA MUNIICPAL DE

---

<sup>14</sup> Tal como lo establece el artículo 2.2.11.4.1. del Decreto 1084 del 2015, “se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, **la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda**, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.” (Negrillas fuera de texto)

<sup>15</sup> Artículos 123 a 127 de la Ley 1448 de 2011.

BUCARAMANGA, vinculado de forma oficiosa el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSA DEL ESPACIO PUBLICO, la UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS, la INSPECCIÓN DE POLICÍA No. 3 DE BUCARAMANGA, MINISTERIO DE VIVIENDA- FONVIVIENDA y MINISTERIO PÚBLICO; por los motivos expresados en la presente providencia.

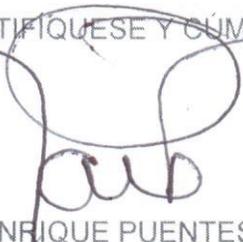
**SEGUNDO:** Revocar el numeral segundo de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia en lo referente a la “caracterización de sus carencias en materia de alojamiento por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, teniendo en cuenta incluso la eventualidad del desalojo promovido por el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSORÍA DEL ESPACIO PÚBLICO DEL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA- DADEP.”

**TERCERO:** Confirmar en las demás partes.

**CUARTO:** NOTIFICAR esta decisión a las partes interesadas en este asunto, de acuerdo a lo indicado en el Decreto 2591 de 1.991.

Oportunamente se remitirá el expediente digital de la presente actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

NOTIFIQUESE Y CÚMPLASE



JAIME ENRIQUE PUENTES TORRADO  
Juez