**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**
**SALA ÚNICA DE DECISIÓN**
***ÁREA CONSTITUCIONAL***

Pamplona, veintiuno de julio de dos mil veintitrés

| | |
|---|---|
| **REF:** | **EXP. No. 54-518-31-12-002-2023-00085-01**<br>**IMPUGNACIÓN ACCIÓN DE TUTELA** |
| **JUZGADO DE ORIGEN:** | **SEGUNDO CIVIL DEL CIRCUITO CON CONOCIMIENTO EN ASUNTOS LABORALES DE PAMPLONA** |
| **ACCIONANTE:** | **MERCEDES BLANCO CALDERÓN** |
| **ACCIONADO:** | **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**<br>**BANCO AGRARIO DE COLOMBIA**<br>**CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR "COMFACESAR"**<br>**ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÁCOTA** |
| **VINCULADOS:** | **SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR**<br>**FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA"**<br>**MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE**<br>**UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS** |

**MAGISTRADO PONENTE: JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ**
ACTA No. 102

## *I. A S U N T O*

Resuelve el Tribunal la **IMPUGNACIÓN** formulada por el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Banco Agrario de Colombia y la Caja de Compensación Familiar del Cesar – *COMFACESAR,*** contra el fallo proferido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de esta competencia el pasado 07 de junio, que concedió la tutela de los Derechos fundamentales invocados por la señora **MERCEDES BLANCO CALDERÓN**, en los siguientes términos[1]:

> ***"PRIMERO:*** ***TUTELAR*** *los derechos fundamentales a la vivienda digna, vida e igualdad, invocados por la señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN, identificada con cédula de ciudadanía número 60.421.167 de Chinácota, conforme a lo expuesto en las consideraciones de la presente providencia.*
>
> ***SEGUNDO:*** ***ORDENAR*** *al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESAROLLO RURAL, al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR "COMFACESAR", cada uno dentro de la órbita de sus competencias al interior del proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER", que dentro del término de DOS (2) MESES, siguientes a la notificación de esta sentencia, adelanten las gestiones necesarias y correspondientes para procurar la terminación de la ejecución del subsidio de la señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN, con la finalidad de hacer efectivo el desembolso(s) de los dineros para el cumplimiento de dicho proyecto, en favor y/o en relación con la aquí tutelante, de conformidad a las consideraciones expuestas.*
>
> ***TERCERO:*** ***ORDENAR*** *a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR "COMFACESAR" que, entregue la vivienda a la señora MERCEDES BLANCO*

[1] Folios 394 – 426 Cuaderno Unificado de Primera Instancia

*CALDERÓN, dentro del término de nueve (9) meses siguientes al recibo del desembolso de los dineros faltantes del proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER", en relación con la ejecución del subsidio de la aquí accionante, en su condición de beneficiaria del proyecto en cita en el Municipio de Chinácota, conforme a lo expuesto en la parte motiva (…)".*

## *II. A N T E C E D E N T E S*

### *1. Hechos y la solicitud* [2]

Refiere la señora Mercedes Blanco Calderón que en el primer trimestre del año 2018, por intermedio de la Alcaldía Municipal de Chinácota, le fue comunicado que el Gobierno Nacional y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural a través del Banco Agrario de Colombia se encontraban asignando *"subsidios de vivienda de interés social rural para 39 hogares postulantes en la modalidad de construcción de vivienda nueva en sitio propio"*, donde fue seleccionada como beneficiaria, en virtud de su *"condición de mujer rural"* y *"víctima del conflicto armado".*

Luego, para el 12 de julio de 2022, se socializó la fecha en la cual se daría inicio con el mentado programa, siendo terminadas a finales de ese año solo 5 viviendas y quedando pendientes por construir, entre otras, la suya. En consecuencia, decidió acudir ante la Personería Municipal de Chinácota con el fin de poner en su conocimiento lo sucedido, por lo que, se ofició a la Caja de Compensación *Comfacesar*, para que informara sobre la terminación del proyecto.

Recepcionando como respuesta, que actualmente "*se encuentra en trámite el segundo desembolso correspondiente al CUARENTA POR CIENTO (40%) del valor del proyecto, lo que permitirá su culminación".*

Arguye que desde el momento en que fue beneficiaria del *"programa de construcción de vivienda nueva han pasado 5 años y este aún no entra en ejecución",* vulnerando así, sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda en condiciones dignas, teniendo en cuenta que actualmente vive *"en muy malas condiciones"*, pues *"la pieza de madera que tenía para vivir la tumbé para acceder a este proyecto y ahora no tengo ni la habitación donde vivía ni el proyecto que me prometieron".*

En ese orden de ideas, solicita, se ordene a las entidades accionadas *"adelantar todas las gestiones necesarias para que el proyecto de construcción de vivienda nueva se ejecute de acuerdo a lo estipulado y con prontitud, concretamente, la consecución de las pólizas requeridas para dar inicio a la ejecución del proyecto".*

[2] Folios 04 – 09 ídem

## *2. Admisión de la tutela[3]*

Mediante proveído del 26 de mayo actual, el Juzgado Segundo Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de esta competencia admitió el resguardo constitucional, ordenando vincular a la Superintendencia de Subsidio Familiar, al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concediéndoles término para ejercer los derechos de defensa y contradicción.

Igualmente, dispuso oficiar a las entidades accionadas y vinculadas para que informaran y allegaran con los soportes de ley, de tenerlos en su poder, lo siguiente:

- *"El trámite que le dieron a la petición formulada por la Señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN, identificada con la cédula de ciudadanía número 60.421.167 de Chinácota, calendada 12 de abril de 2023, relacionada con el "PROYECTO 39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER" en el cual la citada Señora MERCEDES es beneficiaria.*
- *Si el "PROYECTO 39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIO DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER" en el Municipio de CHINÁCOTA ha entregado vivienda a alguna persona beneficiaria, en caso positivo, explicar las razones; además de por qué la Señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN no fue incluida entre las personas que le fue entregada vivienda".*

Ulteriormente, se ordenó vincular a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas[4], en atención a la contestación de la acción de tutela por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el informe del oficinal mayor incorporado a la foliatura[5], para que se manifestara con relación a los hechos materia de tutela y ejercitara su derecho de réplica.

## *3. Intervención de los accionados*

### *3.1 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[6]*

Como primera medida se opuso a todas y cada una de las peticiones elevadas por la actora, al considerar que carecen de fundamentos fácticos y jurídicos que permitan demostrar la violación de los Derechos Constitucionales Fundamentales.

Precisó que una vez revisado el sistema de consulta *"Información Histórica de FONVIVIENDA",* con la cédula de la señora Mercedes Blanco CALDERÓN *"en consulta de Vivienda Rural", la misma "no aparece postulada en convocatorias para subsidio"* de ese programa, por lo tanto, no podría señalarse una vulneración al derecho a la vivienda digna por parte de esa entidad.

[3] Folios 19 – 22 ídem
[4] Folio 382 ídem
[5] Folio 381 ídem
[6] Folios 40 – 53 ídem

Alega la falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto, se debe cumplir como mínimo requisito, *"**que se dirija contra la autoridad que esté causando la omisión que posiblemente vulnera los derechos fundamentales que se busca proteger**"*, que en el presente caso no es el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Además, puntualizó que la competencia en vivienda fue trasladada del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda a partir del 1° de enero de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019[7], y reglamentado mediante el artículo 2 del Decreto 1341 de 2020[8].

Informa, igualmente, que el valor establecido para los programas de subsidio familiar de vivienda (SVF) varían de acuerdo a su modalidad, ya sea de vivienda nueva, donde el valor corresponde *"a una suma de hasta SETENTA (70) SALARIOS MÍNIMOS por vivienda*", de mejoramiento de vivienda con una *"inversión de hasta VEINTIDÓS (22) SALARIOS MÍNIMOS MENSUALES LEGALES VIGENTES (SMMLV) para el mismo",* o Subsidio Familiar de Vivienda Rural dirigido a los ex integrantes de las FARC- EP y sus familias, donde corresponde *"un valor de hasta NOVENTA (90) SALARIOS MÍNIMOS LEGALES MENSUALES VIGENTES (SMLMV)".*

Finalmente, solicita denegar el amparo de los derechos fundamentales aquí solicitados, de acuerdo a lo antes expuesto. Así como excluir del trámite a ese Ministerio por falta de legitimación en la causa por pasiva.

### *3.2 Caja de Compensación Familiar del Cesar - COMFACESAR[9]*

Expone que para la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social rural -VISR- se deben surtir diferentes etapas hasta la ejecución de las mismas, como son *"el diagnóstico, la*

---

[7] **ARTÍCULO 255. VIVIENDA RURAL EFECTIVA**. El Gobierno nacional diseñará un plan para la efectiva implementación de una política de vivienda rural. A partir del año 2020 su formulación y ejecución estará a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por lo que será esa entidad la encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural.
Para este efecto el Gobierno nacional realizará los ajustes presupuesta les correspondientes, respetando tanto el Marco de Gasto de lY1ediano Plazo, así como el Marco Fiscal de Mediano Plazo, y reglamentará la materia.

[8] **ARTÍCULO 2**. **Régimen de transición y aplicación.** Lo dispuesto en el presente decreto aplica solamente para el proceso de ejecución de la Política Pública de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda", a partir del 1 de enero de 2020. El proceso de ejecución de la Política de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación hasta la vigencia fiscal 2019, continuará su trámite con observancia de las normas contenidas en el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y las demás que lo complementen modifiquen, adicionen o sustituyan, mientras se ejecutan sus proyectos pendientes. **PARÁGRAFO 1**. El cumplimiento de las sentencias y autos proferidos dentro de los procesos de restitución de tierras donde ordenen la asignación de subsidios de vivienda rural, y que hayan sido priorizados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hasta el 31 de diciembre de 2019, serán competencia de dicha cartera ministerial. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio será competente para el cumplimiento de las sentencias y autos proferidos dentro de los procesos de restitución de tierras donde ordenen la asignación de subsidios de vivienda rural y que sean priorizadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a partir del 1° de enero de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019. **PARÁGRAFO 2**. Entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá establecerse un procedimiento que permita compartir y transferir información relevante sobre el proceso de formulación de la política pública y otorgamiento de los subsidios de vivienda rural ejecutados antes del 1° de enero de 2020, con el fin de que dicha información sirva como apoyo para la formulación e implementación de la nueva política de vivienda rural que realizará el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y ejecutará el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda".

[9] Folios 55 – 58 ídem

*formulación del proyecto, la evaluación del proyecto, la viabilidad del proyecto, la contratación del ejecutor de obra, interventor de obra y trabajo social, expedición de póliza del proyecto y solicitud de los recursos que proceden de la siguiente manera*", **i)** Primer desembolso: "*el cual corresponde al cincuenta por ciento (50%) del valor del proyecto";* **ii)** Segundo desembolso: *"del cual la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, solicitará el cuarenta por ciento (40%) del valor total del proyecto, completando así, el noventa por ciento (90%) de los recursos";* y el **iii)** Tercer desembolso: *"por el diez por ciento (10%) del valor del proyecto".*

Indica que actualmente se encuentra en trámite la solicitud para el segundo desembolso del proyecto denominado *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER",* del cual hace parte la accionante*,* sin embargo*,* resalta que para el momento en que los subsidios fueron otorgados, la tasación se realizó conforme al salario mínimo legal mensual vigente del año 2017, y que para el año 2023, se evidencia un desequilibrio económico presentado por un ejecutor de obra[10], por consiguiente, emitió oficio CC-GI-270-07-2023 al Banco Agrario de Colombia manifestando *"la necesidad de indexar los diferentes proyectos asignados a la Gerencia Integral 270, inyectando recursos adicionales que permitan su culminación"[11],* situación que a la fecha se encuentra en estudio por parte de esa entidad.

Exhorta al despacho a *"**ABSTENERSE** de declarar procedente la acción de tutela"* y de tal forma se *"desvincule a **COMFACESAR**",* debido a que no ha vulnerado los derechos fundamentales del accionante, por el contrario, ha sido diligente con sus compromisos como Gerencia Integral.

### *3.3 Alcaldía Municipal de Chinácota[12]*

Con intervención de su representante legal, demanda la falta de legitimación en la causa por pasiva, tras advertir que "*la Alcaldía de Chinácota no es la responsable directa del "PROYECTO 39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER", pues este, está a cargo de una entidad ajena a esta administración"*, por tanto, no tiene injerencia alguna en causar una acción u omisión que vayan en contravía de los derechos fundamentales de la actora.

En cuanto al requerimiento efectuado por la juez primaria, manifestó que de información *"remitida por COMFACESAR, se conoce que, las personas beneficiarias que han recibido la vivienda son las siguientes: FLOR DAZA CORREA, GLADIS GONZÁLEZ, JHON JAIRO MUÑOZ, NORALBA ROJAS, ROSA MARÍA ORTEGA",* y que desconoce las razones por las cuales la accionante no fue incluida entre las personas que ya recibieron su vivienda.

[10] Folios 59 – 64 ídem
[11] Folios 224 – 295 ídem
[12] Folios 296 – 301 ídem

Pretende se declare que la Alcaldía Municipal de Chinácota no ha vulnerado los derechos fundamentales de la señora Mercedes Blanco CALDERÓN por carecer de legitimación en la causa por pasiva.

### *3.4 Banco Agrario de Colombia S.A.[13]*

En escrito de fecha 30 de mayo de 2023, advierte que esa entidad es la encargada de *"administrar el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural – VISR hasta la vigencia 2017 a través de una solución de vivienda a las familias colombianas del sector rural, postuladas en los proyectos a los cuales el Banco como Entidad Otorgante asigne recursos que cumplan con las condiciones satisfactorias de espacio, salubridad, saneamiento básico, calidad estructural y con desarrollo progresivo".*

Por esta razón, procedió a realizar una consulta en el aplicativo de VISR administrado por la Gerencia de Vivienda del Banco, donde verificó que a la accionante *"se le otorgó el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural a través del Acta 39 – 2017 en la modalidad de vivienda nueva para el municipio de Chinácota (Norte de Santander), siendo atendida por la Gerencia Integral 270 Caja de Compensación Familiar del Cesar – COMFACESAR".*

Indica que en el marco del contrato No. C-VG2018-012 suscrito con COMFACESAR, el **i)** 13 de diciembre de 2022, la entidad operadora informó que presentaba un desfinanciamiento económico para proyectos de mejoramiento de vivienda; **ii)** 03 de abril de 2023, manifestó su intención de realizar la cesión del contrato; **iii)** 03 de mayo siguiente, solicitó la indexación a proyectos de vivienda nueva, debido a que esos recursos son otorgados de acuerdo con el SMLMV, que para ese momento fue el correspondiente al año 2017.

En vista de tales circunstancias, el 04 de mayo del año en cita, se concertó un acercamiento con la Caja de Compensación a fin de buscar alternativas de solución, sin embargo, esa entidad se negó a continuar con la ejecución de los proyectos hasta tanto los recursos sean indexados.

Resalta que, desde esa entidad, se han iniciado todas las gestiones ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el propósito de dar trámite a la solicitud elevada en el mes de mayo por la entidad operadora, encontrándose a la espera de que la misma sea aprobada.

Asimismo, aclara que el Banco Agrario de Colombia en ningún momento ha vulnerado los derechos fundamentales de la accionante, pues ha dado cumplimiento a la adjudicación del Subsidio de VISR en su favor.

[13] Folios 339 – 341 ídem

## *4. Intervención de los vinculados*

### *4.1 Superintendencia de Subsidio Familiar[14]*

Por su parte, señala la falta de legitimación en la causa por pasiva, por cuanto, *"no es la llamada a responder por la violación o amenaza de los derechos a la vida, vivienda digna e igualdad, en razón a que los hechos que fundamentan la presunta transgresión alegada no son imputables a esta Entidad".* Lo anterior, teniendo en cuenta que como lo precisa la accionante es el Banco Agrario de Colombia, quien *"no ha desembolsado los recursos correspondientes al valor del proyecto de vivienda de interés social rural del que es beneficiaria".*

Aclaró que la competencia propia de esa entidad obedece *"a ejercer la inspección, vigilancia y control sobre las cajas de compensación familiar como instituciones privadas delegadas por la ley para recaudar los aportes de naturaleza parafiscal al subsidio familiar y pagar la prestación social del Subsidio Familiar, ya sea en dinero, especie y servicios".*

En suma, insta, se desvincule a esa Superintendencia de la acción materia de debate.

### *4.2 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[15]*

A través de su apoderada judicial, aduce que esa cartera ministerial *"no ha tenido injerencia alguna en los hechos narrados por la accionante, no se refleja … intervención directa o indirecta, ya sea por acción u omisión (…), y, por ende, (…) no ha vulnerado derecho fundamental alguno, ni mucho menos existe prueba que lo comprometa",* configurándose así, la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

Máxime cuando los objetivos y funciones propias de ese Ministerio -conforme a los artículos 1 y 2 del Decreto – Ley 3570 de 2011[16]-, dan cuenta que *"es un órgano de gestión encargado*

---

[14] Folios 303 – 306 ídem
[15] Folios 321 – 331 ídem
[16] **ARTÍCULO 1°. Objetivos del Ministerio.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. El Ministerio Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará, junto con el Presidente de la República la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. Corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible dirigir el Sistema Nacional Ambiental (SINA), organizado de conformidad con la Ley 99 de 1993, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el ambiente y el patrimonio natural de la Nación.
**ARTÍCULO 2°. Funciones.** Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones: 1. Diseñar y formular la política nacional en relación con el ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar su conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente. 2. Diseñar y regular las políticas públicas y las condiciones generales para el saneamiento del ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural, en todos los sectores económicos y productivos. 3. Apoyar a los demás Ministerios y entidades estatales, en la formulación de las políticas públicas, de competencia de los mismos, que tengan implicaciones de carácter ambiental y desarrollo sostenible, y establecer los criterios ambientales que deben ser incorporados en esta formulación de las políticas sectoriales. 4. Participar con el Ministerio de Relaciones Exteriores en la formulación de la política internacional en materia ambiental y definir con este los instrumentos y procedimientos de cooperación, y

*de fijar las políticas ambientales a nivel nacional, para que estas sean ejecutadas por las autoridades ambientales de acuerdo con el área de jurisdicción y sus respectivas competencias".*

Igualmente, reitera la inexistencia de una vulneración de los derechos fundamentales de la accionante por parte de esa Cartera Ministerial, como quiera que no tiene ninguna intromisión respecto del incumplimiento en la entrega de viviendas nuevas en el proyecto de construcción con un subsidio de interés social rural en el Municipio de Chinácota.

Concluye, persuadiendo, se realice una valoración integral y en conjunto de las pruebas arrimadas en el proceso, como de los hechos citados, a fin de establecer una decisión que garantice *"la protección a los presuntos derechos vulnerados".*

### *4.3 Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural*[17]

Relata que mediante oficio No. 2023-440-010428-1 de fecha 31 de mayo de 2023, requirió al Banco Agrario para que en un término no superior a dos (02) meses, *"informe y adelante las*

---

representar al Gobierno Nacional en la ejecución de tratados y convenios internacionales sobre ambiente, recursos naturales renovables y desarrollo sostenible. 5. Orientar, en coordinación con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las acciones tendientes a prevenir el riesgo ecológico. 6. Preparar, con la asesoría del Departamento Nacional de Planeación, los planes, programas y proyectos que en materia ambiental, o en relación con los recursos naturales renovables y el ordenamiento ambiental del territorio, deban incorporarse a los proyectos del Plan Nacional de Desarrollo y del Plan Nacional de Inversiones que el Gobierno someta a consideración del Congreso de la República. 7. Evaluar los alcances y efectos económicos de los factores ambientales, su incorporación al valor de mercado de bienes y servicios y su impacto sobre el desarrollo de la economía |nacional y su sector externo; su costo en los proyectos de mediana y grande infraestructura, así como el costo económico del deterioro y de la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables. 8. Realizar investigaciones, análisis y estudios económicos y fiscales en relación con los recursos presupuestales y financieros del sector de gestión ambiental, tales como, impuestos, tasas, contribuciones, derechos, multas e incentivos con él relacionados; y fijar el monto tarifario mínimo de las tasas por el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de conformidad con la ley. 9. Dirigir y coordinar el proceso de planificación y la ejecución armónica de las actividades en materia ambiental de las entidades integrantes del Sistema Nacional Ambiental (SINA), dirimir las discrepancias ocasionadas por el ejercicio de sus funciones y establecer criterios o adoptar decisiones cuando surjan conflictos entre ellas en relación con la aplicación de las normas o con las políticas relacionadas con el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables o del ambiente. 10. Ejercer la inspección y vigilancia sobre las Corporaciones Autónomas Regionales, y ejercer discrecional y selectivamente, cuando las circunstancias lo ameriten, sobre los asuntos asignados a estas corporaciones la evaluación y control preventivo, actual o posterior, de los efectos del deterioro ambiental que puedan presentarse por la ejecución de actividades o proyectos de desarrollo, así como por la exploración, explotación, transporte, beneficio y utilización de los recursos naturales renovables y no renovables, y ordenar al organismo nacional competente para la expedición de licencias ambientales a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la suspensión de los trabajos o actividades cuando a ello hubiese lugar. 11. Coordinar, promover y orientar las acciones de investigación sobre el ambiente y los recursos naturales renovables y sobre modelos alternativos de desarrollo sostenible. 12. Establecer el Sistema de Información Ambiental, organizar el inventario de la biodiversidad y de los recursos genéticos nacionales; y administrar el Fondo Nacional Ambiental (Fonam) y sus subcuentas. 13. Diseñar y formular la política, planes, programas y proyectos, y establecer los criterios, directrices, orientaciones y lineamientos en materia de áreas protegidas, y formular la política en materia del Sistema de Parques Nacionales Naturales. 14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio 15. Elaborar los términos de referencia para la realización de los estudios con base en los cuales las autoridades ambientales declararán, reservarán, alinderarán, re alinderarán, sustraerán, integrarán o re categorizarán, las reservas forestales regionales y para la delimitación de los ecosistemas de páramo y humedales sin requerir la adopción de los mismos por parte del Ministerio. 16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos. 17. Adquirir, en los casos expresamente definidos en la Ley 99 de 1993, los bienes de propiedad privada y los patrimoniales de las entidades de derecho público; adelantar ante la autoridad competente la expropiación de bienes por razones de utilidad pública o interés social definidas por la ley, e imponer las servidumbres a que hubiese lugar. 18. Constituir con otras personas jurídicas de derecho público o privado, asociaciones, fundaciones o entidades para la conservación, manejo, administración y gestión de la biodiversidad, promoción y comercialización de bienes y servicios ambientales, velando por la protección del patrimonio natural del país. 19. Las demás señaladas en las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 que no resulten contrarias a lo dispuesto en el presente decreto.

[17] Folios 350 – 352 ídem

*gestiones necesarias y correspondientes para procurar la terminación de la ejecución del subsidio de la accionante".*

Por tanto, y en aras de garantizar los derechos de las personas beneficiadas de los subsidios otorgados por esa cartera, convocó a reunión virtual el día 02 de junio de 2023 a las 8 am, con el propósito de *dar "seguimiento de la ejecución"* del mentado subsidio en favor de la accionante, donde se contará con la participación de la misma.

A posteriori, según informe incorporado a las diligencias por el Oficial Mayor adscrito al Despacho de primer grado, donde colocó de presente que una vez establecida comunicación con la señora Mercedes Blanco Calderón a través del abonado telefónico relacionado en el escrito de tutela, se logró constatar que efectivamente asistió a la reunión antes citada, tal como, los representantes de Comfacesar, del Banco Agrario de Colombia y de la Alcaldía de Chinácota, donde le fue informado *"que después la llamaban y esperara llamada".* Adicionalmente, manifestó que se encontraba inscrita en la Unidad para la Atención y Reparación de Víctimas[18].

***4.4 Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA[19]***

A su turno, destacó que una vez revisada la base de datos con la cédula del accionante, ***"****se encontró que* ***no figura como beneficiario o postulante dentro de los programas a cargo"*** del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda.

En tal sentido, resaltó que desde el año 2020 el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la *"entidad encargada de coordinar y liderar la ejecución de los proyectos de vivienda y mejoramiento de vivienda encaminados a la disminución del déficit habitacional rural",* mientras que esa entidad *"administrará y ejecutará los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y rural, en los términos del artículo 6 de la Ley 1537 de 2012".* En consecuencia, *"el Gobierno nacional expidió el Decreto 1341 de 2020[20], (…), con el cual se definió la política pública de vivienda rural, así como las condiciones de asignación del subsidio familiar de vivienda rural".* Por lo tanto, explica que no es posible asignar un subsidio familiar de vivienda sin haber agotado los procedimientos normativos que se aplican a dicha política de vivienda.

Subraya que la competencia en *"vivienda rural fue trasladada del Ministerio de Agricultura al Ministerio de Vivienda a partir del 1º de enero de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019"* y reglamentado en el artículo 2 del Decreto antes citado[21], por lo

[18] Folio 381 ídem
[19] Folios 358 – 362 ídem
[20] "Por el cual se adiciona el Título 10 a la Parte 1 del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015 en relación con la Política Pública de Vivienda Rural"
[21] **ARTÍCULO 2. Régimen de transición y aplicación.** Lo dispuesto en el presente decreto aplica solamente para el proceso de ejecución de la Política Pública de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda", a partir del 1 de enero de 2020. El proceso de ejecución de la Política de Vivienda Rural a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación hasta la vigencia fiscal 2019, continuará su trámite con observancia de las normas contenidas en el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero

que, "*el proceso de ejecución de la Política de Vivienda Rural con recursos del Presupuesto General de la Nación hasta la vigencia fiscal 2019 se encuentra a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el cual debe continuar su trámite con observancia de las normas contenidas en el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural y concordantes, mientras se ejecutan sus proyectos pendientes".*

Por ese motivo, y en vista de que en el amparo constitucional se hace referencia a los subsidios de vivienda otorgados previos al mes de enero de 2020, asevera le ***"corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Banco Agrario de Colombia, la atención de los subsidios familiares de vivienda de interés social y prioritario rural otorgados hasta su culminación, así como los trámites subyacentes producto de la asignación y/o aplicación de los mismos".***

A la postre, invoca, se declare ***"IMPROCEDENTE"*** la presente acción tutelar, teniendo en cuenta que el Fondo Nacional de Vivienda no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la accionante.

### *4.5 Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas*[22]

En primer lugar, anuncia que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011[23], deber haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el Registro Único de Víctimas – RUV. Para el caso en concreto, advierte que la accionante *"se encuentra incluida en dicho Registro como víctima* ***INDIRECTA*** *de* ***HOMICIDIO, FUD AG0000896204 - LEY 1448 DE 2011*** *como fue corroborado en las herramientas administrativas de la Unidad".*

En segundo lugar, deja en claro que conforme a la "*Ley 1448 de 2011 y los Decretos 4800 y 4802 de 2011 y demás normas concordantes",* cumple 3 funciones, a saber: **i)** como entidad coordinadora; **ii)** como ente ejecutor e implementador; y **iii)** como ente administrador; evidenciando así que al no existir acciones u omisiones que vulneren los derechos fundamentales de la accionante por parte de la Unidad para las Víctimas, opera una falta de legitimación en la causa por pasiva.

---

y de Desarrollo Rural y las demás que lo complementen modifiquen, adicionen o sustituyan, mientras se ejecutan sus proyectos pendientes. PARÁGRAFO 1. El cumplimiento de las sentencias y autos proferidos dentro de los procesos de restitución de tierras donde ordenen la asignación de subsidios de vivienda rural, y que hayan sido priorizados por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hasta el 31 de diciembre de 2019, serán competencia de dicha cartera ministerial. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio será competente para el cumplimiento de las sentencias y autos proferidos dentro de los procesos de restitución de tierras donde ordenen la asignación de subsidios de vivienda rural y que sean priorizadas por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a partir del 1° de enero de 2020, de acuerdo con lo establecido en el artículo 255 de la Ley 1955 de 2019. PARÁGRAFO 2. Entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, deberá establecerse un procedimiento que permita compartir y transferir información relevante sobre el proceso de formulación de la política pública y otorgamiento de los subsidios de vivienda rural ejecutados antes del 1° de enero de 2020, con el fin de que dicha información sirva como apoyo para la formulación e implementación de la nueva política de vivienda rural que realizará el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y ejecutará el Fondo Nacional de Vivienda "Fonvivienda".

[22] Folios 387 – 391 ídem

[23] Ley de Víctimas y Restitución de Tierras

Así pues, solicita se desvincule a esa entidad de la presente acción de tutela, por ***"carecer de competencia frente a los hechos y pretensiones de la acción"*** alegadas por la parte actora.

## *III. DEL FALLO IMPUGNADO*[24]

El Juzgado Segundo Civil de Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de Pamplona, mediante sentencia del 7 de junio de 2023, como se precisó con antelación, resolvió tutelar los derechos fundamentales invocados; conclusión a la que arribó tras encontrar satisfechos los requisitos de procedibilidad en el caso concreto, por cuanto: **i)** la tutela fue interpuesta, por la señora Mercedes Calderón Blanco actuando en causa propia ***-legitimación activa-;*** **ii)** contra las entidades accionadas y vinculadas dentro el presente amparo constitucional, en la medida en que *"son personas jurídicas encargadas de garantizar el subsidio de vivienda de interés social rural"* -***legitimación pasiva-;*** **iii) -*Inmediatez-*,** por cuanto la vulneración de los derechos fundamentales de la actora *"es actual",* en tanto, *"continúa sin recibir la vivienda que le fue adjudicada en el proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER";* **iv)** y de ***subsidiariedad,*** puesto que *"frente a la presunta vulneración del derecho a la vivienda digna de la accionante, denota un perjuicio irremediable que habilita la acción de tutela como instrumento amparador, dado que (…) no cuenta con una morada digna de ser habitada".*

Respecto del derecho fundamental a la vivienda digna, aseguró que le corresponde al Estado proteger ese derecho en favor de la accionante y su familia, que se ha visto vulnerado por el actuar omisivo de COMFACESAR, EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

Por lo que, no fue de recibo para la funcionaria de instancia las *"argumentaciones y solicitudes elevadas por COMFACESAR y el Banco Agrario de Colombia S.A., de que no han vulnerado los derechos fundamentales citados por la accionante, pues han tenido el deber de ejecutar el subsidio en favor de la Señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN; ya que (…) a la actora no le ha sido entregada la vivienda de manera efectiva, a pesar de encontrarse como beneficiaria del proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DE NORTE DE SANTANDER" a través del acta de 39 de 2019".*

Luego, a dichas entidades les sobreviene la obligación de superar las barreras administrativas que le han impuesto a la accionante, a fin de garantizar su derecho a la vivienda digna, y por ende, que la misma le sea entregada.

En cuanto al derecho a la igualdad, precisó que el mismo le ha sido vulnerado a la accionante, en tanto, COMFACESAR, EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y el MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, realizó la entrega de viviendas a otros beneficiarios del proyecto citado.

[24] Folios 394 – 426 ídem

Deja en claro que *"la protección de los derechos fundamentales a una vivienda digna, a la vida, e igualdad de la accionante, se fundan en el desconocimiento por parte del MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A., y COMFACESAR"* al incumplir con la ejecución del proyecto *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER; y las derivadas de los desembolsos para la construcción de la vivienda en favor de la aquí accionante y la descapitalización de los dineros aprobados en el año 2017 al interior del proyecto en mención".*

## *IV. LA IMPUGNACIÓN*

### *1.1 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible[25]*

La doctora Nadia Rubí Martínez, actuando como apoderada judicial, manifestó inconformidad frente a la decisión de instancia**,** por cuanto esa cartera ministerial carece de legitimación en la causa por pasiva, en virtud de que *"no tiene dentro de sus competencias y funciones garantizar el subsidio de vivienda de interés social rural, lo anterior conforme al Decreto-Ley 3570 de 2011".*

Relieva que el A quo no resolvió la petición presentada respecto a *"**DESVINCULAR** al **MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE"*** puesto que *"no se acredita en el expediente ninguna acción u omisión relacionada con sus funciones que generaré la vulneración del derecho fundamental alegado",* y *"al contrario, se pretende que continúe vinculado a la acción cuando no tiene la competencia frente al objeto de la tutela y tampoco se emitió orden alguna a cumplir en la decisión".*

Concluye solicitando, se revoque el ordinal octavo de la orden de tutela y, por lo tanto, se desvincule a esa entidad en atención a la falta de legitimación en la causa por pasiva.

Adicionalmente, en escrito separado solicita "*se aclare la sentencia en cuanto al nombre de esta apoderada, ya que no corresponde a NUBIA como representante del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, siendo el correcto NADIA, generando así un error".*

### *1.2. Banco Agrario de Colombia[26]*

A través de su Representante Legal, resalta que, como se dijo en la contestación de la tutela, *"desde las competencias legalmente establecidas para el Banco Agrario de Colombia S.A. respecto del funcionamiento del Programa de Subsidio de VISR en concordancia con la situación de desfinanciación en la que se encuentra el subsidio adjudicado a la tutelante, se dio inicio a la solicitud de indexación ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien es el dueño de la política pública y el ordenador del gasto de dicho programa".*

[25] Folios 445 – 450 ídem
[26] Folios 452 – 459 ídem

En ese marco, explica que *"se tiene priorizada para indexación de recursos para vigencia 2023 el proyecto donde se encuentra la tutelante, con el fin de superar las condiciones financieras que han impedido la ejecución de la solución habitacional adjudicada, por lo cual se presentó dicha propuesta ante la mesa técnica de la Comisión Intersectorial de Vivienda llevada a cabo el pasado 30 de mayo de 2023".*

Enfatiza que hasta tanto la Comisión Intersectorial de Vivienda apruebe la solicitud de indexación al proyecto donde se encuentra la accionante, esa entidad no podrá dar cumplimiento a lo ordenado, máxime, cuando *"los trámites administrativos derivados de dicho proceso conllevan más tiempo de los 2 meses"* otorgados en primera instancia.

Utima, solicitando se *"module el fallo"* en el sentido de que *"se otorgue un plazo de 4 meses"* para que esa entidad bancaria *"realice todas las gestiones tendientes en procura de la materialización del subsidio".* Lo anterior, una vez *"el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural emita la resolución de indexación para la vigencia 2023, donde se encuentre aprobado el proyecto en el cual la tutelante se encuentra incluida".*

### *1.3. Caja de Compensación Familiar del Cesar - COMFACESAR*[27]

El jefe de la oficina jurídica y asuntos corporativos, el doctor Víctor Manuel Rueda Rodríguez, impugna el fallo de tutela describiendo los factores que llevaron a que *"el contrato No. C-GV2018-012 suscrito el día 23 de noviembre de 2018 por COMFACESAR y BANAGRARIO, para la construcción de viviendas como la de la señora MERCEDES BLANCO"* se haya *"hecho inejecutable debido a causas atribuibles"* a esa entidad bancaria, esto es:

[27] Folios 461 – 498 ídem

| No. de Acta | Tipo de Documento | Fecha de Inicio | Fecha Fin | Motivo |
|---|---|---|---|---|
| | Firma de Contrato | 23/11/2018 | | |
| No. 1 | Acta de Inicio | 01/03/2019 | 02/12/2020 | |
| No. 2 | Acta de Suspensión No.1 | 16/03/2020 | 16/04/2020 | Emergencia sanitaria COVID 19 |
| No. 3 | Prorroga 1 Suspensión No. 1 | 16/04/2020 | 16/05/2020 | Emergencia sanitaria COVID 19 |
| No. 4 | Prorroga 2 Suspensión No. 1 | 16/05/2020 | 16/06/2020 | Emergencia sanitaria COVID 19 |
| No. 5 | Acta de Reinicio | 16/06/2020 | | |
| No. 6 | Modificación No.1 (Prorroga) | 02/12/2020 | 02/11/2021 | Demoras en la viabilización de proyectos por parte de BANAGRARIO |
| No. 7 | Modificación No.2 (Prorroga) | 02/11/2021 | 22/07/2022 | Demoras en el desembolso de subsidios y viabilización de proyectos por parte de BANAGRARIO |
| No. 8 | Modificación No.3 (Prorroga) | 22/07/2022 | 31/12/2022 | Demoras en el desembolso de subsidios y viabilización de proyectos por parte de BANAGRARIO |
| | Modificación No.4 (Prorroga) | 31/12/2022 | 31/12/2023 | Temporada Invernal 2022 Demoras en la consecución de pólizas, debido a que BANAGRARIO no descargó proyectos que no se van a ejecutar en el marco del contrato. Desfinanciación de proyectos. |

Refiere que, como consecuencia de lo anterior, el término de duración del contrato inicialmente pactado debió ser prorrogado, ocasionando una desfinanciación en los proyectos de vivienda, principalmente, cuando el Banco Agrario *"no ha logrado obtener los recursos para que pueda terminarse la construcción de las casas faltantes".*

Asevera, igualmente, que mantuvo diferentes reuniones con esa entidad, a fin de realizar la indexación de los subsidios para cubrir la mayoría de costos que demanda la construcción de las viviendas, sin embargo, ante la respuesta efectuada por la misma, con relación a que dicho trámite se encuentra en curso, y teniendo en cuenta que *"COMFACESAR ha tenido que asumir gastos muy superiores a los pactados en el contrato",* se vio en la *"obligación de iniciar acciones judiciales",* tenientes a lograr la terminación anticipada del mentado contrato.

Por otra parte, *"refuta"* las afirmaciones realizadas en la sentencia de tutela, aclarando que ha *"actuado con diligencia y suma preocupación"* en el cumplimiento de las obligaciones que como entidad operadora del proyecto *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER"* tiene a su cargo, respecto de las 39 familias beneficiarias, pretendiendo así *"garantizarlas asegurando el correcto flujo de caja para la construcción de cada una de las dieciocho (18) viviendas que se encuentran pendiente por ejecutar".*

En cuanto a lo ordenado en el fallo objeto de impugnación, explica *"que los subsidios de Construcción de Vivienda Nueva en Sitio Propio, otorgados a los accionantes versa sobre el año 2017 este fue realmente otorgado durante el año 2022, en virtud que la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, cumplió de forma debida en sus actividades de Diagnóstico, Estructuración y Subsanación del Proyecto, conforme a lo previsto en el Reglamento Operativo del Programa VISR, lo que subsiguientemente permitió que el Banco Agrario de Colombia S.A. expidiera Viabilidad técnica, jurídica y financiera, quedando claro que en todas las etapas del proceso de materialización de los subsidios de vivienda hemos actuado diligentemente respetando los derechos que le asisten a los beneficiarios como a las demás entidades competentes que se encuentran ligadas a esta labor".*

Reitera que, para cumplir con los requerimientos efectuados, es indispensable que *"se surta la indexación de recursos solicitada por Comfacesar, trámite que se encuentra en curso por parte del Banco Agrario de Colombia S.A.".*

Por lo anteriormente expuesto, pretende se revoque el fallo de primera instancia desvinculando a COMFACESAR de los efectos de la providencia proferida el pasado 07 de junio.

## *V. CONSIDERACIONES DE LA SALA*

### *1. Competencia*

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991[28] es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada.

### *2. Problema jurídico*

De conformidad con la situación fáctica planteada, corresponde determinar si los accionados y entidades vinculadas vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida e igualdad de la señora Mercedes Blanco Calderón, al no realizar la entrega oportuna de la vivienda que le fuese adjudicada desde el año 2017 bajo la modalidad de subsidio de vivienda de interés social rural - vivienda nueva en el municipio de Chinácota, con el proyecto denominado *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER"*

Para tal fin, y una vez se acredite el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela, esta Sala desarrollará, con base en jurisprudencia constitucional, los siguientes ejes

[28]**ARTICULO 32. TRAMITE DE LA IMPUGNACION.** Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente. El juez que conozca de la impugnación, estudiará el contenido de la misma, cotejándola con el acervo probatorio y con el fallo. El juez, de oficio o a petición de parte, podrá solicitar informes y ordenar la práctica de pruebas *y proferirá el fallo dentro de los 20 días siguientes a la recepción del expediente*. Si a su juicio, el fallo carece de fundamento, procederá a revocarlo, lo cual comunicará de inmediato. Si encuentra el fallo ajustado a derecho, lo confirmará. En ambos casos, dentro de los diez días siguientes a la ejecutoria del fallo de segunda instancia, el juez remitirá el expediente a la Corte Constitucional, para su *eventual* revisión.

temáticos: **i)** el derecho a la vivienda digna; **ii)** el alcance del derecho a la vivienda digna y la procedencia de la acción de tutela para exigir su protección; **iii)** el acceso progresivo a la vivienda de las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección; **iv)** del programa de vivienda de interés social; y pasará a resolver **v)** el Caso concreto.

## *3. Examen de procedencia de la acción*

### *3.1. Legitimación por activa*

En virtud de lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política, cualquier persona tiene derecho a acudir a la acción de tutela, en defensa de sus derechos fundamentales, cuando estos se consideran amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de algún particular.

Por su parte, conforme el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991[29], la petición de amparo puede ser presentada a nombre propio, a través de representante legal, por medio de apoderado judicial o mediante agente oficioso.

En el asunto que aquí se analiza, se acredita el requisito de legitimación en la causa por activa, teniendo en cuenta que la señora Mercedes Blanco Calderón es la persona que directamente reclama la protección de sus derechos fundamentales, presuntamente transgredidos por los accionados y entidades vinculadas, al no continuar con la ejecución el proyecto *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER",* a fin de entregar la vivienda de interés social rural que le corresponde como beneficiaria de dicho proyecto, máxime, cuando actualmente no cuenta con una vivienda donde habitar.

### *3.2 Legitimación por pasiva*

A partir de lo consagrado en los artículos 5 y 13 del Decreto 2591 de 1991[30], y la reiterada jurisprudencia Constitucional, la legitimación en la causa por pasiva se refiere *"a la aptitud legal que tiene la persona contra la que se dirige la acción y quien está llamada a responder*

---

[29] **ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES.** La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.
También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.
También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

[30] **ARTICULO 5o. PROCEDENCIA DE LA ACCION DE TUTELA.** La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III de este Decreto. La procedencia de la tutela en ningún caso está sujeta a que la acción de la autoridad o del particular se haya manifestado en un acto jurídico escrito.
**ARTICULO 13. PERSONAS CONTRA QUIEN SE DIRIGE LA ACCION E INTERVINIENTES**. La acción se dirigirá contra la autoridad pública o el representante del órgano que presuntamente violó o amenazó el derecho fundamental. Si uno u otro hubiesen actuado en cumplimiento de órdenes o instrucciones impartidas por un superior, o con su autorización o aprobación, la acción se entenderá dirigida contra ambos, sin perjuicio de lo que se decida en el fallo. De ignorarse la identidad de la autoridad pública, la acción se tendrá por ejercida contra el superior.
Quien tuviere un interés legítimo en el resultado del proceso podrá intervenir en él como coadyuvante del actor o de la persona o autoridad pública contra quien se hubiere hecho la solicitud.

*por la vulneración o amenaza del derecho fundamental, cuando esta resulte demostrada; trátese de una autoridad pública o de un particular"*[31]*.*

En el caso bajo estudio, se tiene que la acción de tutela fue dirigida contra el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia, la Caja de Compensación Familiar del Cesar "COMFACESAR" y la Alcaldía Municipal de Chinácota, a quienes la actora atribuye el quebrantamiento de sus derechos fundamentales. Luego, consideró necesario el juez de instancia vincular de oficio a la Superintendencia de Subsidio Familiar, al Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA", al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Así las cosas, resulta menester indicar que: **i)** el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como *"dueño de la política pública y ordenador del gasto*"; **ii)** el Banco Agrario de Colombia S.A. como entidad *"encomendada a administrar el Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural VISR – hasta la vigencia 2017";* y la **iii)** la Caja de Compensación Familiar del Cesar – COMFACESAR, como entidad operadora del proyecto, son los ciertamente legitimados para actuar en la causa por pasiva.

Ergo, respecto de las demás entidades accionadas y vinculadas, no es dable colegir lo mismo, dado que, la Alcaldía Municipal de Chinácota, la Superintendencia de Subsidio Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA", el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no cuentan con las competencias legales que les permita brindar una solución respecto de las pretensiones elevadas por la accionante.

Siendo así, se da por acreditado este requisito.

### *3.3 Inmediatez*

Sostiene el máximo órgano de cierre constitucional, que el presupuesto de inmediatez *"[c]omo requisito de procedibilidad, (…) exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza de un derecho fundamental, de manera que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento judicial de aplicación inmediata y urgente (CP art. 86), con miras a asegurar la efectividad concreta y actual del derecho objeto de violación o amenaza"*[32] .

En el sub examine, encontramos que desde principios del mes de diciembre de 2022 la actora reclama la vulneración de sus derechos fundamentales, cuando la Caja de Compensación Familiar del Cesar COMFACESAR entregó 5 de las 10 viviendas de interés social rural presupuestadas para el municipio de Chinácota, en virtud del proyecto *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER",* del cual es beneficiaria y

[31] Sentencia T-373 de 2015 Reiterado en Sentencia T-420/18 y Sentencia T-206/19-
[32] Sentencia T-712 de 2017, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

que a la fecha se encuentra pendiente por recibir. Por lo tanto, decidió colocar en conocimiento de la Personería Municipal tal situación, procediendo está por requerir a la Caja de Compensación para que informara sobre la continuidad del mentado proyecto. Recibiendo como respuesta:

> *"(…) se encuentra en trámite el segundo desembolso correspondiente al CUARENTA POR CIENTO (40%) del valor del proyecto, lo que permitiría su culminación. El reinicio de las actividades para la construcción de las viviendas pendientes por entregar se encuentra supeditado a la fecha que el Banco Agrario de Colombia S.A. efectué el giro de los recursos. Teniendo en cuenta que la Entidad Otorgante (Banco Agrario de Colombia S.A.) no tiene un plazo especifico dentro de su Reglamento Operativo para el Programa de Vivienda de Interés Social Rural"*[33]*.*

Situación que originó la presentación del amparo constitucional el día 25 de mayo de 2023, y que como se observa, tan solo transcurrió un intervalo de cinco (05) meses, considerado evidentemente prudente y razonable para el ejercicio de la acción constitucional.

### *3.4. Subsidiariedad*

Sobre el tópico, el inciso 4º del artículo 86 la Carta Política establece que la acción de tutela solo procede *"cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable".* En la misma línea, el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, prevé que el amparo constitucional será improcedente, cuando existan otros medios de defensa judicial eficaces para resolver la situación particular en la que se encuentre el solicitante.

En ese sentido, la Corte Constitucional ha identificado dos excepciones a la regla general de la improcedencia de la tutela ante la existencia de otros medios de defensa judicial. Esto es, cuando *"(i) es interpuesta como mecanismo principal o (ii) se ejercita como medio de defensa transitorio para evitar un perjuicio irremediable sobre los precitados derechos*[34]*"*[35]

La parte actora no cuenta con otro medio judicial ordinario de defensa idóneo y eficaz, para solicitar la protección de los derechos fundamentales, no solo por la condiciones de vulnerabilidad en la que se encuentra actualmente en razón a que no cuenta con un hogar donde vivir en condiciones de seguridad, paz y dignidad; sino también por ser víctima del conflicto armado, situación que demanda del Estado una especial protección constitucional, como lo ha concluido el máximo Tribunal en múltiples oportunidades.

> *"(…) el cumplimiento del requisito de subsidiariedad para la interposición de acciones de tutela debe ser estudiado en forma flexible, atendiendo a su condición*

[33] Folio 07 Archivo 02 ídem
[34] Ver Sentencias T-354 de 2012, T-953 de 2013 y T-578 de 2016. MP. Luis Ernesto Vargas Silva.
[35] Reiterada en la Sentencia T-464-17

> *de sujetos de especial protección constitucional[36], lo que no implica "que las víctimas de la violencia no estén obligadas a acudir a las instancias legalmente establecidas para el reconocimiento de sus derechos", sino que "en ciertos casos, estos procedimientos pueden llegar a tornarse ineficaces, ante la urgente e inminente necesidad de salvaguardar sus derechos como sujetos de especial protección constitucional (…) "*[37]

A este tenor, en la Sentencia T – 299 de 2017[38] con similares hechos a los que ocupan nuestra atención, la Corte Constitucional determinó:

> *"la Sala encuentra que la acción de tutela es el mecanismo apropiado para evitar la configuración de un perjuicio irremediable y proteger los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la vida en condiciones dignas de las accionantes y su núcleo familiar, ya que el perjuicio que se les ha ocasionado es inminente y grave, pues se les ha impedido acceder a una vivienda, y ellas no cuentan con los recursos económicos suficientes para construir una. Por tanto, en este caso se requiere de medidas urgentes e impostergables para solucionar la apremiante situación de estas personas, so pena de que se les cause una afectación mayor a sus garantías fundamentales".*

Así, superado el requisito de subsidiariedad, se pasa a estudiar el asunto en particular.

***i) El derecho a la vivienda digna. Reiteración jurisprudencial[39]***

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que *"Todos los colombianos tienen derecho a 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".*

Para tal fin, resulta imperioso que *"las autoridades creen políticas públicas que verdaderamente garanticen este derecho, pues, no solo implica tener un lugar donde habitar, sino como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, "es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad*"[40].

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

> *"(…) el derecho a la vivienda digna pretende garantizar un espacio donde las personas puedan residir, sea propio o ajeno, pero donde existan condiciones mínimas para desarrollar un proyecto de vida dignamente[41]. No obstante, lo anterior, también ha indicado que debe ser adecuada, habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia[42].*

[36] Ver sentencias T-188 de 2007, T-462 de 2012, T-364 de 2015 y T-404 de 201
[37] Sentencia T-211 de 2019 M.P. Cristina Pardo Schlesinger
[38] M.P. Aquiles Arrieta Gómez
[39] Sentencia T-531 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
[40] Sentencia T-531 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
[41] Sentencias T-167 de 2016, T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-585 de 2008 y C-300 de 2011.
[42] Sentencia T-167 de 2016.M.P. Alejandro Linares Cantillo

> *Por ello, para lograr la protección material del derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha establecido que este tiene una doble connotación. De un lado, como un derecho de carácter prestacional de ejecución progresiva y por otro, tiene características de un derecho fundamental de garantía inmediata[43]. En ciertos casos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental, debido a que integra contenidos propios del respeto a la dignidad humana[44"45].*

En esa dirección, la Sentencia C-444 de 2009 indicó que la vivienda digna se configura como derecho fundamental cuando:

> *"(…) las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares"[46].*

Es así, que cuando de *"una política pública depende el goce de un derecho fundamental y el Estado no ha desplegado ninguna acción tendiente a garantizar el derecho, siendo deber de éste por el carácter de progresividad de los derechos, se estaría aceptando situaciones contrarias a los mandatos constitucionales. En ello no solo incurren quienes hayan omitido llevar a cabo el diseño de una política pública, sino también aquellos que adoptaron la política, pero no implementaron las acciones mínimas o estas fueron insuficientes para asegurar la garantía efectiva del derecho[47]".*

De manera que, corresponde al Estado garantizar *"el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente su residencia y permanecer en ella de manera pacífica y tranquila"[48]* y, en consecuencia, velar por *"un desarrollo legal y presupuestal, progresivo para la materialización efectiva de las políticas públicas en materia de vivienda. Sin embargo, puede darse una protección inmediata del derecho, teniendo en cuenta las condiciones particulares del caso"[49].*

***ii) El derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia[50]***

Sobre el tópico, para el máximo órgano de cierre constitucional *"la acción de tutela es el medio idóneo para proteger el derecho a la vivienda digna, cuando este derecho se encuentra en conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad personal o los derechos de los niños, por mencionar algunos ejemplos. Esta posición hace más de una década fue modificada, al considerar que tales ámbitos de protección del derecho son*

[43] Sentencias T-035 de 2017, C-299 de 2011 y C-244 de 2011
[44] Sentencia T-583 de 2014.M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez
[45] Sentencia T-531 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
[46] M.P. Dr. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
[47] Sentencia T-595 de 2002 M.P. Dr. Manuel José Cepeda Espinosa
[48] Sentencia T-089 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger
[49] Sentencia T-531 de 2017 M.P. Alberto Rojas Ríos
[50] Sentencia T-299 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez

*fundamentales, por lo que en esos eventos ha tutelado 'el derecho fundamental a la vivienda digna"*[51]*.*

En cuanto al supuesto de conexidad, indica, igualmente, que ese Tribunal acogió tal postura *"con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna, con base en un análisis garantista del artículo 51 de la Carta Política"*[52]*.*

Tutelando así el derecho a la vivienda digna como un derecho autónomo *"[…] estrictamente ligado con la dignidad humana entendida como valor, puesto que la disposición de un sitio de habitación adecuado es absolutamente necesario para el desarrollo del proyecto de vida, toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y, además, porque es allí en donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia"*[53]*.*

De esta forma, la Corte Constitucional ha manifestado que en sede de tutela se puede exigir el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna de manera inmediata, lo cual no implica que[54]:

> *"[…] todos los aspectos que se deriven de la garantía de este derecho se puedan exigir del mismo modo, pues para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones la administración requiere de la inversión de recursos humanos y económicos, por consiguiente, su satisfacción está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva'. De esta manera, si bien hoy se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna solo es exigible al Estado colombiano, en un corto plazo, su contenido mínimo o esencial puesto que, en relación con lo demás, su obligación se agota en iniciar, inmediatamente, el proceso encaminado a obtener el resultado esperado y definitivo en el mediano y largo plazo"*[55]*.*

Precisando las facetas prestacionales que deben cumplirse de inmediato o en periodos cortos de tiempo, a saber:

> *"(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa*

---

[51] En la sentencia T-079 de 2008 (MP Mauricio González Cuervo), por ejemplo, se tuteló el derecho fundamental a una vivienda digna, se ordena hacer las gestiones necesarias para reubicar en una vivienda de interés social a un sujeto de especial protección constitucional ¬–una persona de la tercera edad (más de 62 años), madre cabeza de familia, analfabeta, de escasos recursos económicos, sin ingreso fijo, sin la expectativa de ser beneficiaria de una pensión y que durante su actividad laboral trabajó como empleada del servicio doméstico–, a la cual se le había demolido su casa, por encontrarse en una zona de riesgo. Esta posición fue reiterada por la sentencia T-544 de 2009 (MP María Victoria Calle Correa) en la cual también se tuteló el derecho a la vivienda digna.

[52] Este supuesto de la conexidad se defendió con la intención de proteger de manera efectiva las garantías constitucionales que pudieran resultar afectadas por causa de la transgresión del derecho a la vivienda digna. Sobre esta cuestión, y su evolución, ver al respecto, entre otras, las sentencias T-756 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), T- 363 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-1075 de 2007 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-079 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T- 036 de 2010 (MP Jorge Iván palacio Palacio), T-437 de 2012 (MP Adriana María Guillén Arango), y T-024 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV Gloria Stella Ortiz Delgado), en las que la Corte defendió la procedencia de la acción de tutela para el amparo del derecho a la vivienda digna, cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta y para los casos en que existiera una afectación cierta del mínimo vital del núcleo familiar del accionante.

[53] Sentencia T-530 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto

[54] Sentencia T-299 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez

[55] Sentencia T-176 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa

> *realización del derecho (como mínimo, disponer de un plan); (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho, y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, el Estado debe asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural"*[56]*.*

No cabe duda, entonces, de que el derecho a la vivienda digna puede demandar su oportuna protección merced de la acción de tutela, *"la cual se deberá concederse de acuerdo del ámbito que corresponda y con el debido respeto del orden jurídico y democrático vigente".* Lejos de obviar, el deber de *"protección inmediata a contenidos mínimos, estructurales o esenciales de un derecho fundamental"*[57]*.*

### *iii) El acceso progresivo a la vivienda de las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección*[58]

De cara a este aspecto, la Corte Constitucional ha definido los sujetos que merecen una especial protección constitucional, es decir, los menores de edad, los adultos mayores, los grupos étnicos, las personas con discapacidad o aquellas que sufran de enfermedades catastróficas y las víctimas del conflicto armado.

Sobre el particular, ha reiterado el mandato de protección a estos sujetos:

> *"Con fundamento en el mandato de igualdad del artículo 13 de la Constitución, las víctimas del conflicto armado interno han sido reconocidas como sujetos de especial protección, por razón de su vulnerabilidad, pues sus derechos se han visto vulnerados de forma grave y sistemática ante la omisión de respuesta por parte del Estado. De ahí que la obligación de adoptar medidas concretas y afirmativas para restablecer y reparar sus derechos también hallen sustento en dicho principio constitucional"*[59]*.*

De suerte que, "*la jurisprudencia constitucional e interamericana identifican la protección a las víctimas del conflicto armado interno (i.e. los desplazados y los despojados de sus viviendas) como sujetos de especial protección constitucional".* De lo cual, *"se deriva para las autoridades -y en concreto para el legislador- el deber de adoptar medidas para restablecer y reparar sus derechos vulnerados de manera masiva, a fin de garantizar una igualdad real y efectiva. Esta corporación ha señalado que, frente al conflicto armado interno, la capacidad de respuesta*

[56] Sentencia T-176 de 2013 M.P. María Victoria Calle Correa
[57] Sentencia T-299 de 2017 M.P. Aquiles Arrieta Gómez
[58] Sentencia C-191de 2021 M.P. José Fernando Reyes Cuartas
[59] Sentencia C-579 de 2013. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*institucional del Estado se ha visto superada por la realidad. En concreto, las políticas públicas implementadas para atender a las víctimas han sido insuficientes para contrarrestar la vulnerabilidad de quienes vieron mermado el goce de sus derechos[69]. Por lo tanto, fue declarado un ECI por la omisión estructural de la institucionalidad en la atención a las masivas, prolongadas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos [70]".*

Así, el Estado deberá resguardar el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental autónomo, que reviste mayor importancia por el simple hecho de tratarse de personas desplazadas o desalojadas, como consecuencia del conflicto armado interno y que se hace más apremiante cuando se lesionan otros derechos como por ejemplo a la dignidad humana.

***iv) Del programa de vivienda de interés social[60]***

El legislador en ejercicio de la cláusula general de competencias expidió la Ley 3 de 1991, *"por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones".* Dicho sistema se encuentra conformado por las entidades publicas y privadas encargadas de funciones como la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas caracterizadas por esta naturaleza.

Así, y debido al ingente desplazamiento forzado interno, como búsqueda de una solución eficaz, se expidió la Ley 387 de 1997, *"por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia".* Al respecto, en la Sentencia T-669 de 2016, la Corte Constitucional aclaró que, esta ley, *"[m]ás allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, (…) radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada"[61].*

Ulteriormente, las aludidas leyes fueron reglamentadas mediante el Decreto 951 de 2001, por el Ministerio de Desarrollo Económico, donde se estipuló el procedimiento a seguir para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. Sin embargo, en el año 2003, se ordenó la supresión y liquidación del INURBE y, como resultado, su competencia fue trasladada al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, a fin de fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y lograr ejecutar debidamente las políticas gubernamentales afines con las viviendas de interés social urbanas[62].

[60] Sentencia T -089 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

[61] Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[62] Sentencia T -089 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger

Luego, mediante la Sentencia T – 025 de 2004, la Corte Constitucional estudió las exigencias establecidas para acceder al subsidio de vivienda, puesto que, las soluciones frente a dicho tema eran considerablemente deficientes, sugiriendo mediante Auto 008 de 2009 al Gobierno Nacional replantear la política de vivienda que se venía manejando para la población desplazada. Lo anterior, teniendo en cuenta que *"seguían presentándose serias fallas en su concepción y fundamentación, pese a llevar ya diez años de su adopción"*[63].

Por consiguiente, atendiendo al diagnóstico efectuado por ese órgano constitucional, el Gobierno Nacional despachó el Decreto 4911 de 2009, *"por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento". En la parte considerativa se manifestó que este decreto fue creado con la finalidad de "adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional"*[64]. Igualmente, destacó *"que a través de la referida normatividad se hizo una focalización a la política de vivienda en el sentido de generar suficiente oferta para "el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras"*[65].

Adicionalmente, en la Sentencia T-763 de 2015 se indicó que el Decreto 2190 de 2009, *"[p]or el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas",* se precisó que todas las personas que estuviesen interesados en ser beneficiarios del citado subsidio, debían, como primer paso, postularse ante las entidades otorgantes, conforme al artículo 33 de este Decreto, el cual conviene *"[l]a postulación de los hogares para la obtención de los subsidios se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos"*

[63] Sentencia T -089 de 2021 M.P. Cristina Pardo Schlesinger
[64] Decreto 4911 de 2009, "por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento".
[65] Sentencia T-669 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

A su turno, las autoridades públicas deberán; *"(i) calificar y seleccionar a las familias con base en sus condiciones socioeconómicas[66]; y, (ii) luego, asignar los mencionados recursos[67]. Puntualmente, FONVIVIENDA es la entidad encargada de la asignación de los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional, tal y como se estableció en el artículo 2 del decreto en mención, así como también las Cajas de Compensación Familiar, entidades que asignan los beneficios económicos con cargo a las contribuciones parafiscales que administran"[68].*

Finalmente, en cuanto a las víctimas del conflicto armado Colombiano, el parágrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011[69], estableció que la UARIV *"deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (…) vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural (…)".*

### *v) Caso en Concreto*

La accionante, mujer del sector rural, víctima del conflicto armado[70], demandó la protección constitucional de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida y a la igualdad, presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, en razón a que, pese al término transcurrido desde el año 2017 a la fecha de invocación del presente amparo, 25 de mayo de

---

[66] Decreto 2190de 2009, "Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas", **artículo 43:** "Criterios para la calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 42 del presente decreto, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/o falsedad en la información.// Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de variables del ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de los postulantes tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6° y 7°. Estas variables son las siguientes:// 1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.// 2. Número de miembros del hogar.// 3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.
4. Ahorro previo.// 5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.// Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente del presente decreto."

[67] Ídem, **Artículo 45**: "Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado resultante serán excluidos de la correspondiente asignación.// Parágrafo 1°. Si los recursos no son suficientes para atender el monto total de subsidio solicitado por el postulante individual alcanzado por el corte de selección, tanto ese postulante como los que le siguen en el orden secuencial serán excluidos de la correspondiente asignación.// Parágrafo 2°. Las entidades otorgantes del subsidio, no asumirán compromiso alguno respecto de los postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en los listados de beneficiarios contenidos en las resoluciones de asignación expedidas en los términos del artículo 55 del presente decreto."

[68] Ídem. **Artículo 5:** "Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia."

[69] Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

[70] Según respuesta otorgada por la Unidad las Victimas y la Caja de Compensación familiar del Cesar COMFACESAR Folios 387 y 492 Cuaderno Unificado de primera instancia

2023, no se ha culminado ni hecho entrega de la vivienda que le fue adjudicada bajo la modalidad de Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural en el proyecto *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER",* para el municipio de Chinácota, situación que afirma, le ha generado malas condiciones de vida, pues, *"la pieza de madera"* donde residía junto con su familia, fue derribada para acceder al mentado proyecto.

En criterio de la Juez constitucional de primer grado[71], el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia S.A. y Comfacesar quebrantaron los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la igualdad de la señora Mercedes Blanco Calderón, al incumplir con la ejecución del citado proyecto y las derivadas de los desembolsos para la construcción de la vivienda en favor de esta.

Al analizar el caso que hoy ocupa la atención de la Sala y lo manifestado por las entidades impugnantes, se advierte que la sentencia de primer nivel deberá confirmarse, en la medida en que la accionante no tiene la obligación de soportar la cargas que le sobrevienen única y exclusivamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Banco Agrario de Colombia S.A. y a Comfacesar, respecto a la ejecución y culminación del proyecto en mención, de cual la accionante es beneficiaria desde el año 2017, por las razones que aquí se explican.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible impugnó el fallo de primera instancia[72], alegando falta de legitimación en la causa por pasiva, considerando que dentro de sus funciones no se estipula la de garantizar el subsidio de vivienda de interés social rural conforme al Decreto-Ley 3570 de 2011[73], razón que, para la Sala le asiste, en la medida en que no tiene la competencia legal para dar una posible solución respecto a las necesidades y pretensiones reclamadas en la acción tutelar, como se dijo en el acápite anterior, toda vez que, las mismas se centran en temas como *"Vivienda, Desarrollo Territorial, Agua y Saneamiento Básico",* por tanto, se desvinculara del presente trámite Constitucional.

Por su parte, el Banco Agrario de Colombia S.A.[74], sostiene que el pasado 30 de mayo solicitó la indexación de recursos para la vigencia 2023 ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, quien es el dueño de la política pública y el ordenador del gasto, a fin de superar las condiciones financieras que han impedido la ejecución de la solución habitacional adjudicada, encontrándose actualmente a la espera de que se emita la resolución que apruebe el proyecto en el cual se encuentra incluida la accionante, por lo cual, solicita se le otorgue un plazo de cuatro (04) meses, en dirección a realizar todas las gestiones tendientes en procura de la materialización del subsidio.

[71] Folios 394 – 426 ídem
[72] Folios 446 – 450 ídem
[73] "Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible."
[74] Folios 452 y 452 ídem

Así las cosas, considerando que la citada entidad financiera informa haber adelantado las actuaciones administrativas necesarias para obtener la indexación de recursos para la vigencia actual ante la mesa técnica de la comisión intersectorial de Vivienda, culminación que deriva de la actuación conjunta de las partes, viable resulta acceder a su pedimento, y en tal sentido ampliar a cuatro meses el término concedido por la Juez de instancia para que, tanto el Banco Agrario de Colombia, como el Ministerio de Agricultura y Desarrollo y la Caja de Compensación Familiar "*COMFACESAR",* cada uno dentro de la órbita de sus competencias al interior del proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER", adelanten las gestiones necesarias para procurar la terminación de la ejecución del subsidio de la señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN, con la finalidad *de* hacer efectivo el desembolso(s) de los dineros para el cumplimiento del proyecto.

Ahora bien, solicita la Caja de Compensación Familiar del Cesar "*COMFACESAR"*[75]- impugnante- se revoque el fallo de primera instancia, desvinculando a esa entidad, porque en su sentir, cumplió a cabalidad con las funciones que le fueron asignadas como operadora, en virtud del proyecto en mención, de ahí que, no vulneró y/o amenazó ningún derecho fundamental de la accionante.

Explica que actualmente atraviesa por una desfinanciación en los proyectos de vivienda que tiene a su cargo, entre los cuales, concurre el proyecto objeto de atención, situación que, asegura, obedece a factores presentados a lo largo de estos últimos años, como son, la emergencia sanitaria del COVID – 19, las olas invernales y las demoras en los desembolsos de los subsidios de vivienda por parte del Banco Agrario de Colombia, entre otros, generando así un incremento considerable en los gastos de ejecución pactados inicialmente.

Dice que, hasta tanto el Banco Agrario de Colombia S.A. autorice la indexación de los recursos por ella solicitados, no le es dable cumplir con los requerimientos efectuados por la falladora de primera instancia, puesto que resulta indispensable contar con esos recursos para culminar con la ejecución de las 5 viviendas faltantes para el municipio de Chinácota, dentro de las cuales se encuentra la vivienda de la accionante.

Es menester resaltar que las razones anteriormente esbozadas en cuanto al incumplimiento en la entrega del inmueble, no pueden representar para la accionante un atentado contra sus derechos fundamentales, en especial, el derecho a la vivienda en condiciones dignas, ni muchos menos una carga que soportar, como lo es no contar con una casa en la que pueda habitar junto con su familia, cuando es un deber del Estado velar por la correcta implementación de los programas de subsidio de interés social rural, como ocurre en el presente caso, circunstancia que ameritan una asistencia apremiante por parte del juez de tutela.

Sobre el particular, la Honorable Corte Constitucional ha señalado que:

[75] Folios 461 – 498 ídem

*"(…) la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la acción tutela está condicionada a la posibilidad de que este pueda traducirse en un derecho subjetivo. En consecuencia, el amparo del derecho a la vivienda por vía de tutela es procedente en tres hipótesis: **primero**, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; **segundo**, siempre que se formulen pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y **tercero**, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional y se torna imperiosa la intervención del juez constitucional para lograr la igualdad efectiva[76].*

*Con respecto a la última hipótesis en mención este Tribunal ha destacado la obligación radicada en cabeza del Estado para que el mandato de igualdad sea real y efectivo a través de la adopción de medidas en favor de grupos discriminados o marginados, y mediante la especial protección constitucional de personas en condiciones de debilidad manifiesta. Asimismo, se ha referido al principio de solidaridad social que, de conformidad con el artículo 95 superior, es un deber de todos los asociados y, de forma correlativa, genera medidas de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta como consecuencia de fenómenos sociales económicos o naturales"[77].*

Como viene de verse y una vez revisada la foliatura, se logra advertir que la accionante es víctima del conflicto armado interno[78], ubicándose en el grupo de personas que demandan un trato preferencial del Estado, con el fin de propender por la igualdad efectiva en el goce de sus derechos, y en ese orden, no hay duda de que se requiere la implementación de medidas orientadas a proteger a esta población frente a las omisiones o acciones que puedan suponer una afectación a sus garantías fundamentales.

Situación que, aunada al estado de indefensión en el que se encuentra actualmente, al no contar con un lugar en condiciones dignas donde vivir con su familia, pese a ser beneficiaria de una vivienda de interés social rural en el proyecto denominado *"39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER"* para el municipio de Chinácota desde el año 2017 y que a la fecha no se ha hecho efectivo, evidenciándose así una vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y la igualdad, este último, dado que, las entidades accionadas hicieron entrega de la mitad de las viviendas, desconocimiento que el mismo derecho le asiste a todos los beneficiarios del proyecto, entre estos, el de la actora.

[76] Sentencias T-206 de 2019 M.P. Antonio José Lizarazo, T-139 de 2017 M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, y T-585 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[77] Sentencia SU016 de 2021 M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
[78] Según respuesta otorgada por la Unidad las Victimas y la Caja de Compensación familiar del Cesar COMFACESAR Folios 387 y 492 Cuaderno Unificado de primera instancia

Preciso es recordar ante esta Caja, frente a sus puntuales alegaciones, que los trámites administrativos no pueden ser una barrera infranqueable para garantizar los derechos fundamentales de quienes en su momento confiaron en los planes que el Estado ofreció para su bienestar y que la impugnante asumió; y si bien, por el lapso que ha transcurrido desde que se efectuó el proceso de financiación del proyecto al día de hoy puede presentar desequilibrio financiero, también lo es que en este trámite constitucional se evidencian actuaciones del Banco Agrario tendientes a superar dicho déficit; aunado a ello, las ordenes impartidas a esta entidad, en principio lo son de manera mancomunada y en el ámbito de sus competencias con el Banco Agrario y el Ministerio de Agricultura; pero adicionalmente la ejecución final de la vivienda está supedita al diligente actuar para alcanzar la inversión final del proyecto del que es beneficiaria la accionante, razones por las cuales, la decisión debe mantenerse.

Por todo lo dicho, para el Tribunal la decisión adoptada por el Juzgado Segundo Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de esta competencia que concedió el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, vida e igualdad en favor de la señora Mercedes Blanco Calderón deberá confirmarse, en la medida en que se cumplen los requisitos que tanto el legislador como la jurisprudencia han considerado viables para garantizar tales derechos, modificando sólo el plazo inicialmente concedido.

No sobra acotar que, a pesar de que la vivienda es un derecho programático y abstracto, la Accionante ha sido reconocida como parte de un programa estructurado, concreto y específico

Protección que se dispensó dado que el acceso a la vivienda en condiciones dignas, es considerado jurisprudencialmente un derecho fundamental autónomo en sí mismo, además que en sujetos de especial protección, como el caso de las víctimas del conflicto armado interno, este derecho adquiere mayor relevancia, pues, ubican a estas personas en un estado de debilidad manifiesta del cual el Estado debe encargarse; debilidad que en el asunto se hace más apremiante, debido a que, la accionante no cuenta con un lugar de residencia adecuado donde morar junto con su familia.

Finalmente, se ordenará desvincular de la acción tutelar a las demás entidades vinculadas, toda vez que, no se logra evidenciar una acción u omisión que genere un menoscabo de los derechos fundamentales de la accionante.

Corolario, como se advirtió, es la confirmación del fallo impugnado, por las razones expuesta en esta instancia.

## ***Vi. D E C I S I O N***

En armonía con lo expuesto, ***LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA,*** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

***R E S U E L V E:***

**PRIMERO: CONFIRMAR** el fallo de tutela emitido por el Juzgado Segundo Civil del Circuito con Conocimiento en Asuntos Laborales de Pamplona el 07 de junio de 2023; **MODIFINCANDO EL ORDINAL SEGUNDO**, que así se establece:

> ***"ORDENAR** al MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESAROLLO RURAL, al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR "COMFACESAR", cada uno dentro de la órbita de sus competencias al interior del proyecto "39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER", que dentro del **término de CUATRO (04) MESES**, siguientes a la notificación de esta sentencia, adelanten las gestiones necesarias y correspondientes para procurar la terminación de la ejecución del subsidio de la señora MERCEDES BLANCO CALDERÓN, con la finalidad de hacer efectivo el desembolso(s) de los dineros para el cumplimiento de dicho proyecto, en favor y/o en relación con la aquí tutelante, de conformidad a las consideraciones expuestas.*

**SEGUNDO: DESVINCULAR** de las presentes diligencias a **LA ALCALDÍA MUNICIPAL DE CHINÁCOTA, LA SUPERINTENDENCIA DE SUBSIDIO FAMILIAR, EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA "FONVIVIENDA", EL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE Y LA UNIDAD ADMINISTRATIVA PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS,** conforme a la motiva.

**TERCERO: COMUNICAR** lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

***CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.***

***JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ***

***NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS***

***JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO***

- En permiso -

**Firmado Por:**

**Jaime Andres Mejia Gomez**

**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**

**002**

**Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **423e5a6ce77359a1cd6e4fccc63d6fa311a5207a27ebc8a9ddb051b3da7e732a**

Documento generado en 21/07/2023 11:57:17 AM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL: https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica**