



**TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA**  
**Sala de Decisión Civil Familia**

Magistrado Ponente:  
**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

Pereira, Risaralda, nueve (9) de junio de dos mil catorce (2014)

Acta No. 242

Referencia: Expediente 66001-31-10-004-2014-00220-01

**I. Asunto**

Decide la Sala por medio de este proveído la impugnación interpuesta por la señora **YOLANDA LEMOS MENA**, contra el fallo proferido el 29 de abril hogaño, por el Juez Cuarto de Familia de la ciudad, con ocasión de la acción de tutela instaurada contra el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIALES -DPS-, EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA-** y como vinculada, **LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA “COMFAMILAIR”**.

**II. Antecedentes**

1. La señora Yolanda Lemos Mena, acudió a la jurisdicción en ejercicio de la acción de tutela de conformidad con el



---

artículo 86 de la Constitución Política, con el fin de que se protejan sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y la vivienda y que en virtud de lo anterior, se ordene a *“fonvivienda que me haga entrega de la vivienda que por ley me pertenece sin necesidad de que me estén bananiando (sic) tanto y jugando con mis necesidades”*

2. Para dar soporte a la demanda constitucional, relata que en el mes de septiembre del año pasado, la llamaron de Comfamiliar, para hacerle entrega de las llaves de su casa de la que salió beneficiada para el proyecto de vivienda Salamanca; pero *“valla sorpresa cuando dichos apartamentos los dieron por medio de sorteos lo cual no salió beneficiada”* (sic), jugando con sus necesidades, ya que es madre cabeza de hogar, se encuentra desempleada y pagando arriendo, para que ahora le digan que tiene que llenar de nuevo un formulario si ya lo hizo en el año 2007, y que tiene que postularse de nuevo para el proyecto de vivienda de San Joaquín.

3. Notificada en debida forma la demanda a las entidades accionada y vinculada, por medio de sus representantes indicaron:

**a.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a través de su asesora jurídica, informó que la señora Yolanda Lemus Mena, fue identificada como potencial beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie para el proyecto denominado “PROYECTO SALAMANCA” en Risaralda, que conforme a ello expidió la Resolución No. 947 del 3 de octubre de 2013; una vez seleccionada corresponde a Fonvivienda realizar la asignación de las viviendas. Así aclaró, que el DPS solo participa en el estudio técnico para la identificación de los potenciales beneficiarios, pero el proceso de convocatoria y postulación le compete a Fonvivienda. De esta manera plantea la falta de legitimación por pasiva



en cabeza de su representada y solicitó la desvinculación del presente amparo de tutela.

**b. El Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda** expuso que la entidad no es competente para otorgar ni negar subsidios de vivienda a los ciudadanos del sector informal de trabajo, desplazados o a la población vulnerable, para ello existe la entidad denominada Fonvivienda, adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Sobre el caso particular, dijo, que el hogar que encabeza la accionante fue tenido en cuenta por parte de Fonvivienda como potencial beneficiaria dentro del programa de vivienda gratuita adelantado por el Gobierno Nacional, postulándose en junio del año anterior al proyecto SALAMANCA de Pereira, por estar dentro del segundo orden de prioridad establecido en el Decreto 1921 de 2012, que reglamentó la Ley 1537 del mismo año y que el estado actual en el que se encuentra su grupo familiar es de: “*cumple requisitos*”. En razón de ello, señaló que, el artículo 15 dispone que, si el número de hogares que acreditan cumplir los requisitos excede las viviendas a proveer, se llevará a cabo un sorteo para definir los hogares que entrarán a ocupar dichas viviendas, lo que ocurrió en este caso, donde Fonvivienda procedió a realizar el sorteo en donde el hogar de la señora Lemos Mena no logró obtener un resultado favorable.

Agregó, que actualmente se encuentran en plena etapa de convocatoria para el proyecto denominado SAN JOAQUIN, ubicado en la ciudad de Pereira, razón por la que informaron a la actora, la posibilidad que tiene de postularse nuevamente, en dicho proyecto.

**c. Por su parte, la apoderada especial del Fondo Nacional de Vivienda**, también realizó pronunciamiento al respecto. Informando que, mediante Resolución 747 del 14 de agosto



de 2013, el DPS estableció el listado de hogares que cumple los requisitos para ser beneficiarios del SFVE por selección directa para cada grupo de población teniendo en cuenta los criterios de priorización, listado en el que efectivamente se encontraba la accionante; no obstante, en razón a que los hogares que hacen parte de dicho grupo excedió el número de vivienda a asignar, debió efectuarse su entrega por sorteo – Decreto 1921 de 2012-. Así fue hecho, - señalando, al parecer de manera errada- en el caso del proyecto “*San Luis del Municipio de Pasto*” (sic). Informa a la actora que el proceso iniciado para la asignación de vivienda termina una vez realizado el sorteo, sin perjuicio de que pueda postularse nuevamente a otros proyectos, lo que significa iniciar un proceso desde la etapa inicial debiendo cumplir con todos los requisitos establecidos para tal fin. Reitera que Fonvivienda no asigna turnos, ni señala fechas para el otorgamiento del subsidio a los hogares que se encuentren en estado “*CALIFICADO*”, porque no está regulado legalmente.

Bajo estos planteamientos, solicita el apoderado se denieguen las pretensiones del accionante en contra de su representada, toda vez que como ha quedado demostrado no le ha vulnerado derecho fundamental alguno.

### **III. La sentencia impugnada**

1. El Juzgado Cuarto de Familia de Pereira, por sentencia de fecha 29 de abril de la presente anualidad, luego de enunciar los artículos 7 y 8 del Decreto 1921 de 2012, referentes a la selección de hogares potenciales beneficiarios y criterios de priorización para conformar cada grupo de población para un proyecto de vivienda y los artículos 15 y 16 del mismo Decreto – Proceso de selección de hogares beneficiarios del SFVE y Condiciones para el sorteo-, concluyó que el amparo de tutela “*se torna improcedente como quiera que la accionante no se encuentra en una circunstancia excepcional*”



---

*que justifique de manera urgente darle prioridad en la asignación de la vivienda. “.*

2. El fallo fue impugnado por el accionante, al encontrarse inconforme con lo dispuesto, argumentando que sus condiciones si se ajustan a las excepciones de la regla general que la Corte Constitucional estableció para que proceda el amparo en la asignación de vivienda, toda vez que además de encontrarse en una situación precaria, paupérrima, es madre cabeza de hogar y pertenece a una minoría étnica racial – es AFRO DESCENDIENTE-, situaciones que, refuta, no fueron tenidas en cuenta por el señor juez, al igual que tampoco se dio importancia a que su postulación fue hecha desde el año 2007 y *“sorprendentemente otras familias que solo las realizaron hasta el año pasado fueron beneficiadas con vivienda”.*

### **III. Consideraciones de la Sala**

1. Esta Corporación es competente para resolver la impugnación, toda vez que es el superior funcional de la autoridad judicial que profirió la sentencia de primera instancia.

2. Es suficientemente conocido que la acción de tutela es un instrumento procesal de trámite preferente y sumario, establecido por el artículo 86 de la Carta Política de 1991, con el objeto de que las personas, por sí mismas o a través de apoderado o agente oficioso, puedan reclamar ante los jueces la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados de violación por la acción u omisión de cualquiera autoridad pública, o de los particulares.

3. En esta labor, la Sala debe determinar si las entidades accionadas, vulneraron los derechos fundamentales



---

invocados por la accionante, al no hacer entrega de la vivienda del proyecto Salamanca para el cual se postuló, pese a que se encuentra en estado “CALIFICADO”

3. De la petición de amparo puede inferirse que el accionante considera lesionado el derecho a acceder a una vivienda digna, que consagra el artículo 51 de la Constitución Política en los siguientes términos: **“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.”**

4. Por su parte, la Corte Constitucional ha reconocido que la acción de tutela es un mecanismo judicial adecuado para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada; la acción de tutela ha sido, por excelencia, el dispositivo idóneo para la protección de sus derechos fundamentales, puesto que se configuran en sujetos de especial protección constitucional dada su particular situación de vulnerabilidad.

Con base en lo anterior, existen derechos fundamentales cuyos titulares son la población desplazada y que la jurisprudencia ha entendido que pueden ser protegidos mediante la acción de tutela, dentro de tales derechos fundamentales se encuentra el derecho a la vivienda digna<sup>1</sup>, en tanto **“tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En**

---

<sup>1</sup> T-245 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub El concepto de vivienda digna implica contar con un lugar, propio o ajeno, que le permita a la persona desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad y satisfacer su proyecto de vida. Igualmente, el artículo 51 de la Constitución Política consagra el acceso a una vivienda digna como un derecho de todas las personas, y asigna al Estado la obligación de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas.



---

***relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.”<sup>2</sup>***

Como consecuencia de dicha vulneración, en sentencia T-025 de 2004, fue declarado el estado de cosas inconstitucional en que se encontraba la población desplazada e indicó que el derecho a la vivienda digna de estas personas debía ser garantizado por las entidades estatales competentes<sup>3</sup>

5. En razón a esto, el Estado colombiano ha creado varias entidades encargadas de satisfacer las necesidades de dichos grupos en materia habitacional. Particularmente, la labor de asignación de vivienda corresponde a FONVIVIENDA, facultada para la ejecución e implementación de las políticas en materia de vivienda, las cuales se caracterizan por su ejecución progresiva, haciendo que dependan de la disponibilidad de recursos y obligando a que, por razones administrativas, se establezcan turnos para su asignación.

***Precisamente, los turnos para la asignación de recursos es una temática que ha sido abordada por la Corte Constitucional, frente a la cual manifestó que deben ser respetados por parte de quienes vieron aprobada su solicitud de subsidio, señalando además que el ejercicio de la acción de tutela para lograr el desembolso de los mismos, no resulta coherente con los derechos de quienes han esperado pacientemente por tal beneficio, en particular, con la garantía de su derecho a la igualdad.<sup>4</sup>***

---

<sup>2</sup> T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda; T-245 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

<sup>3</sup> Sentencia T-245 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub “El Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento básicos a las personas que han sufrido un desplazamiento forzado, dado que han tenido que abandonar sus viviendas, tierras y propiedades en su lugar de origen, sin que en ello medie su voluntad. Éstas, cuando llegan a otros municipios y ciudades, se enfrentan a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas que les provean resguardo y condiciones dignas de subsistencia, por carecer de recursos económicos suficientes y empleos estables, entre otros factores. Por esta razón se ha entendido que la satisfacción del derecho a la vivienda digna es indispensable no solo por la naturaleza fundamental del derecho, sino porque sin ella, no es posible realizar otros derechos como la salud, la integridad física, y el mínimo vital.”



---

## V. El caso concreto

1. En el caso *sub examine*, la accionante invoca el quebrantamiento de sus derechos a la vida en condiciones dignas y a la vivienda, en razón a que las entidades querelladas pese a que le indicaron que había salido beneficiada para la entrega de vivienda en el proyecto “SALAMANCA”, luego se enteró que la asignación de dichos apartamentos había sido por sorteo y que ella no fue escogida; por lo que debía postularse nuevamente para otro proyecto de vivienda.

2. En el trámite de instancia, el *a quo* decidió no tutelar los derechos invocados al considerar que la señora Yolanda Lemos Mena, no se encuentra inmersa dentro de las circunstancias de excepción, que justifiquen la asignación de vivienda, mediante acción de tutela.

3. Decisión que refutó la accionante, bajo el argumento que la ella si hace parte de dichas excepciones, puesto que es madre cabeza de hogar y pertenece a la población afrocolombiana, además de que desde el año 2007 efectuó su postulación para vivienda y aun así no le fue asignada como a otras personas que tan solo el año pasado hicieron su inscripción.

4. En respuesta al escrito de tutela, las entidades acusadas, confluyen en afirmar que la señora Lemos Mena, efectivamente se encuentra inscrita en el programa de vivienda para la población desplazada, en estado “CALIFICADO”<sup>5</sup> cumpliendo con los requisitos para ello. Que, de conformidad con el Decreto 1921 de 2012, cuando el listado de hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios del SFVE por selección directa para cada grupo

---

<sup>5</sup> Folio 47 C. tutela.



de población, conformado por el DPS, es superior al número de viviendas a proveer, la definición de los hogares que entrarán a ocupar dichas vivienda se llevará a cabo por medio de un sorteo, que fue el caso presentado con la señora Yolanda, donde la lista constituida para asignar las soluciones habitacionales del proyecto Salamanca, fue superior, debiendo acudir al mecanismo de sorteo donde ella no salió favorecida y, en consecuencia deberá efectuar nuevamente el proceso de inscripción para el siguiente proyecto.

5. Ahora bien, de acuerdo con el problema jurídico planteado con anterioridad, la Sala debe entrar a determinar si en el caso particular de la señora Yolanda Lemos Mena, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para ordenar la entrega del subsidio de vivienda familiar, teniendo en cuenta que no salió beneficiada en el sorteo que para tal fin se hizo respecto al proyecto Salamanca de la ciudad de Pereira.

6. Advierte esta Corporación, que la accionante, es una persona que ostenta estado actual de “CALIFICADO” para ser beneficiada del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie – SFVE- de acuerdo con lo aseverado por las accionadas; gozando de una mera expectativa, al igual que todos los postulantes inscritos al programa del Estado; que si bien hizo parte de la lista conformada para el proyecto Salamanca, lo cierto es que conforme al procedimiento establecido por la ley – Decreto 1921 de 2012-, no corrió con suerte en el sorteo efectuado para tal fin y a su cargo queda efectuar el procedimiento por ellas indicado para hacer parte del nuevo proyecto de vivienda denominado San Joaquín que se encuentran en etapa de convocatoria.

Se impone la conclusión de que no se le vulneró las prerrogativas cuya protección demanda. De un lado, porque se cumplieron las reglas establecidas para la asignación del citado



beneficio, luego, no se observa la vulneración del derecho a la vivienda que aquí se alega, pues no se trata de un derecho cierto de la actora, y mucho menos se determina que su derecho a postularse para la adquisición de vivienda nueva se le haya vulnerado; es por ello que esta Corporación no accederá al pedimento de la señora Yolanda Lemos Mena.

7. En cuanto a las condiciones especiales que dice la tutelante ostenta, precisamente esas condiciones son atendidas conforme al Decreto 1921 de 2012, a que hacen referencia las entidades querelladas, disponiendo que la conformación del listado de potenciales beneficiarios hecho por el DPS, debe elaborarse de acuerdo a los órdenes de priorización allí establecidos, “1. *Población Desplazada: Primer orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por el Fondo Nacional de Vivienda que se encuentre sin aplicar. Segundo orden de priorización: Hogares que se encuentren en estado “Calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fondo Nacional de Vivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007. (...) II. Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo;*”, subrayas fuera de texto. Seguidamente, comunicará al Fondo Nacional de Vivienda, el acto administrativo que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en listados que contendrán el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población, por proyecto.

8. Y si bien, esta Corporación es consciente de que los motivos que llevaron a la accionante a interponer la acción de tutela, se fundan en la necesidad de garantizar su derecho a la vivienda digna, no obstante, aunque su núcleo familiar ha realizado todo el proceso para la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA, encontrándose calificados para ello, para la Sala es



igualmente claro que existen otras familias en igual circunstancia o tal vez más gravosas, y con estado de postulación “calificado” que se encuentran en espera de recursos para lograr la obtención y protección de su derecho a la vivienda. Por ello no puede desconocerse el orden en la calificación, pues se estaría quebrantando el principio de igualdad respecto de aquellos que hacen parte de ese mismo grupo poblacional.

En reciente pronunciamiento la Corte ha dejado sentado que, de manera excepcional, puede alterarse el turno cuando se evidencien casos de extrema vulnerabilidad e indefensión<sup>6</sup>:

***“Para la jurisprudencia constitucional la acción de tutela resulta improcedente como mecanismo de protección judicial para alterar el sistema de turnos, todo ello en virtud del principio de igualdad. Aun así, de manera excepcional es posible alterarlos en donde se ha comprobado que la persona se encuentra en situaciones de urgencia manifiesta, como el delicado estado de salud o condiciones extremas de vulnerabilidad. Finalmente, la Sala resalta que en los casos donde la población desplazada interpone acción de tutela con el fin de alterar los turnos para la asignación de subsidios de vivienda, deben estar demostradas las circunstancias especiales de urgencia manifiesta mencionadas por la jurisprudencia, situación en la que no puede exigirse la espera y el beneficio debe ser entregado de manera inmediata de acuerdo con un enfoque diferencial, en virtud del principio de igualdad y, de este modo, poder acceder materialmente a una vivienda de óptimas calidades donde puedan desarrollar su proyecto de vida, lejos de las adversidades y del entorno hostil que obligó al desplazamiento”.*<sup>7</sup> Subrayas fuera de texto.**

En el caso particular si bien la actora afirma que por sus condiciones especiales de madre cabeza de familia, pertenecer a una minoría étnica o racial por ser afro-descendiente, se ajusta a las excepciones de la regla general que estableció la Corte Constitucional y en consecuencia debe ordenarse por este mecanismo la entrega de una vivienda. Para la Sala no se consideran razones suficientes para la concesión del amparo constitucional, no existe una situación de urgencia manifiesta que haga procedente la acción de

<sup>6</sup> Ver entre otras Sentencia T – 919 de 2006, T-755 de 2009 y T- 176 de 2013,

<sup>7</sup> Sentencia T-245 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



tutela para lograr la alteración del turno en la asignación del subsidio de vivienda familiar, dado que ni ella ni su núcleo familiar se encuentran en circunstancias de extrema vulnerabilidad como así lo exige la excepción a la regla, que indique la prioridad para el otorgamiento de dicho subsidio, de ello no aportó prueba alguna para acceder a su pedido, que prácticamente se reduce en pasar por encima de quienes están bajo sus mismas condiciones y que pacientemente esperan un nuevo proyecto de vivienda para correr con mejor suerte y salir allí favorecidos.

En consecuencia, corresponde a la señora Yolanda Lemos Mena y a su núcleo familiar efectuar el proceso de inscripción conforme fue indicado por la Caja de Compensación Familiar, para el nuevo proyecto de vivienda.

Por lo anterior, se confirma el fallo impugnado.

#### **IV. Decisión**

En mérito de lo expuesto, la Sala Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

#### **RESUELVE:**

**Primero: CONFIRMAR** el fallo proferido el 29 de abril de 2014, por el Juzgado Cuarto de Familia de la localidad, conforme lo expuesto en la parte considerativa de este proveído.

**Segundo:** Notifíquese esta decisión a las partes por el medio más expedito posible (Art. 5o. del Decreto 306 de 1992).



**Tercero:** Remítase el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese y notifíquese,

Los Magistrados,

**EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS**

**JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO**

**DUBERNEY GRISALES HERRERA**