TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL FAMILIA

Magistrada Ponente: Claudia María Arcila Ríos

Pereira, septiembre once (11) de dos mil catorce (2014)

Acta No. 418 del 11 de septiembre de 2014

Expediente No. 66001-22-13-000-2014-00246-00

Decide esta Sala en primera instancia la acción de tutela instaurada por la señora María Nelly Ospina Herrera contra el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- y la Alcaldía de Pereira, a la que fueron vinculados el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Director de Gestión Social Humanitaria de la UARIV, el Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y el Director de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda -Comfamiliar-.

A N T E C E D E N T E S

En el escrito por medio del cual se promovió la acción relató la demandante que es desplazada desde el año 2000; inicialmente se había trasladado al municipio del Bagadó, Chocó, pero después se estableció en la ciudad de Pereira; es madre cabeza de hogar, con dos hijos, uno de ellos menor de edad; se la ha pasado "de una oficina a otra solicitando la vivienda", pero las instituciones le dicen que debe esperar; durante catorce años lo ha hecho y apenas pudo postularse el pasado mes de enero; también le han informado que no le pueden entregar las ayudas humanitarias porque "tengo 10 años" y está calificada para vivienda. Adujo por último que padece de una lumbalgia crónica que le impide trabajar.

Considera que la prevalencia de los derechos de la población desplazada pregonada por la ley no se está atendiendo pues las entidades competentes se limitan a responderle que tiene que esperar, cuando su situación justifica un tratamiento urgente; también que en su caso persisten las condiciones de vulnerabilidad ya que aún no puede atender su sostenimiento, de ahí su necesidad de las ayudas humanitarias y del subsidio de vivienda para que pueda ser reparada íntegramente.

Solicita se protejan sus derechos al mínimo vital, la vivienda y la vida digna y para su protección pretende se ordene a Fonvivienda y al Municipio de Pereira entregar de forma prioritaria su casa, o en su defecto le permitan postularse para la adquisición de una vivienda

gratuita y le contesten cuándo podrá acceder a ella. También, se mande al ICBF y a la UARIV le entreguen sus ayudas humanitarias y se abstengan, en lo sucesivo, de suministrarla tardía o parcialmente; además que le señalen un turno prioritario para su pago.

A C T U A C I Ó N P R O C E S A L

1.- Mediante proveído del pasado 29 de agosto se admitió la acción, se vinculó al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y se ordenaron las notificaciones de rigor. Con posterioridad se dispuso la vinculación del Director de Gestión Social Humanitaria de la UARIV, el Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y el Director de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda -Comfamiliar-.

2.- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del ICBF se pronunció para manifestar que según la UARIV el desplazamiento de la actora ocurrió hace más de diez años por lo que su grupo familiar no hace parte de la etapa de atención en transición en la que la entidad tiene competencia directa en virtud de la Ley 1448 de 2011; dicha circunstancia fue explicada a la accionante tal como se advierte en la respuesta al derecho de petición que ella misma aportó con su demanda. También indicó que la actora cuenta con 46 años y si bien manifestó estar incapacitada para trabajar, su grupo familiar cuenta con una persona mayor de edad, en plena fase productiva laboral; por el tiempo que ha transcurrido desde el hecho victimizante se infiere que la situación de necesidad actual de la demandante no está exclusivamente relacionada con el desplazamiento y para acceder al programa de alimentación se requiere establecer previamente el grado de vulnerabilidad del peticionario, lo cual es competencia de la UARIV. Solicitó la desvinculación del trámite de la entidad que representa.

3.- El apoderado del Municipio de Pereira, alegó que el ente territorial no tiene disponibilidad para desarrollar programas de vivienda; para acceder a algún subsidio de esa naturaleza es necesario que se cumplan los requisitos señalados en la ley, los cuales se deben acreditar ante la Caja de Compensación Familiar, para que con posterioridad Fonvivienda proceda al trámite de preselección, calificación y adjudicación, procedimiento dentro del cual el municipio no tiene injerencia; en relación con el programa de viviendas gratuitas, la selección de los posibles beneficiarios está a cargo del Departamento para la Prosperidad Social; al ser el derecho a la vivienda de carácter progresivo, no es la tutela el mecanismo para protegerlo ya que para ese efecto existen otros medios de defensa judicial.

4.- El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la UARIV expresó que la población desplazada tiene derecho a acceder a la oferta institucional brindada por el sistema nacional de atención a víctimas; para garantizar el derecho a la vivienda el desplazado

debe postularse ante las Cajas de Compensación Familiar luego de lo cual Fonvivienda califica su hogar y realiza el pago del subsidio, en caso de acreditarse el lleno de requisitos fijados para ese fin; afirmó, por otra parte, que la ayuda humanitaria se compone de tres etapas, la de urgencia que se entrega a las personas que no se encuentran en el RUPD, la de emergencia cuyos destinatarios son las víctimas que estando incluidas en el RUPD el tiempo de desplazamiento no supere el año y la de transición dispuesta para aquellos que pasado más de un año desde cuando se presentó el desplazamiento, sigan presentando carencias básicas por causa de ese hecho victimizante y que no lleven más de diez años en el registro; las ayudas tienen una duración de tres meses y para la aprobación de su prórroga es necesario que el interesado presente la respectiva solicitud y que su hogar sea sometido al proceso de caracterización; en relación con la petición de la actora, informó que cuenta con turno de atención generado el 11 de abril de este año. Argumentó que no ha vulnerado derechos de la demandante y que se ha configurado un hecho superado.

5.- La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, al ejercer su derecho de defensa, aseveró que el Departamento carece de legitimación por pasiva para actuar en esta tutela en consideración a que en el trámite de la entrega del subsidio de vivienda familiar en especie su competencia se limita al estudio técnico para la identificación de potenciales beneficiarios y el proceso de convocatoria y postulación compete a Fonvivienda entidad que surte dicho trámite a través de las Cajas de Compensación Familiar, de acuerdo con el Decreto 1921 de 2012.

En cuanto al proyecto de subsidio de vivienda familiar en especie en el municipio de Dosquebradas, dijo que el DPS elaboró el listado de potenciales beneficiarios de conformidad con los órdenes de priorización, de los que describió sus parámetros; las personas que no cumplían con las condiciones allí descritas o que manifestaron una residencia diferente a Dosquebradas no fueron incluidas; según su base de datos la señora María Nelly Ospina Herrera se encuentra registrada en la Red Unidos, con residencia declarada en Dosquebradas por lo que fue ubicada como potencial beneficiaria en el sexto orden de priorización. Fonvivienda, luego de estudiar el listado, concluyó que la actora cumplía con los requisitos para ser beneficiaria del subsidio y fue así como fue ubicada en el proyecto Millenium Parque Residencial y participó del sorteo realizado entre los hogares en igual grado de priorización, ya que el número de familias aspirantes superaba el de las viviendas del proyecto, pero no resultó favorecida. Solicitó negar la tutela debido a que el DPS ha actuado conforme con la normativa, evitando así la lesión de los derechos de la accionante.

6.- El Fondo Nacional de Vivienda y los vinculados guardaron silencio.

C O N S I D E R A C I O N E S

1.- La acción de tutela, consagrada en el artículo 86 de la Constitución Nacional, otorga a toda persona la facultad para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un trámite breve y sumario, la protección a sus derechos constitucionales fundamentales, cuando resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares, en determinados eventos.

2.- En el caso bajo estudio, la actora encuentra vulnerados sus derechos fundamentales, como desplazada por la violencia, en razón a que las entidades accionadas no le han entregado una solución de vivienda; además porque le han negado la prórroga de la ayuda humanitaria porque han transcurrido más de diez años desde cuando se produjo el hecho victimizante y porque se encuentra en estado calificada para acceder a vivienda.

3.- Para empezar a dilucidar el primero de los aspectos, es necesario mencionar que el derecho a la vivienda contemplado en el artículo 51 de la Constitución Política, no hace parte del capítulo de los denominados "fundamentales", sino de los sociales, económicos y culturales, requiere desarrollo legal y progresivo y no otorga a las personas la facultad de exigir del Estado, de manera inmediata, una vivienda digna. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha enseñado que adquiere el carácter de fundamental cuando lo reclama la población desplazada por la violencia y por tanto, es susceptible de protección mediante acción de tutela. Así ha dicho esa Corporación:

> **"Cuando se trata de población en situación de desplazamiento, debido a su especial condición de vulnerabilidad, la Corte ha indicado que el derecho a la vivienda digna goza de una protección especial. En este sentido, ha establecido que el derecho a la vivienda digna es de carácter fundamental cuando se trata de personas desplazadas por la violencia, y en esos casos específicos es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. Ciertamente, las personas desplazadas han tenido que abandonar su lugar de origen, usualmente renunciando a todos sus bienes, para reubicarse en una nueva localidad en la cual son extraños y, probablemente, en la que no tienen medios materiales para llevar una vida mínimamente digna. Siendo esto así, es muy difícil que logren superar la condición de desplazamiento sin el concurso del Estado. En este orden de ideas, esta Corporación ha proferido múltiples decisiones con el objetivo de proteger el derecho a la vivienda digna de la población desplazada"[1].**

Según se desprende de la respuesta brindada por Fonvivienda al derecho de petición de la accionante[2] y del pronunciamiento

---

[1] Corte Constitucional. Sentencia T-515 de 2010, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.
[2] Folio 10 y 11.

efectuado en esta instancia por el Departamento para la Prosperidad Social, el hogar de la accionante se postuló para la adquisición de vivienda; en esa convocatoria fue catalogado como "Cumple Requisitos" lo que le permitía continuar con el proceso ante el DPS, entidad que selecciona los hogares teniendo en cuenta los criterios de priorización definidos en el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012; no obstante, como el número de hogares aspirantes superaba el de viviendas ofertadas, en aplicación del artículo 15 del mismo decreto, se realizó un sorteo entre las familias que ocupaban el mismo nivel de priorización, en este caso el sexto, en el que la actora no salió favorecida.

Así entonces, establecida la razón por la cual el grupo familiar de la accionante quedó al margen del proceso de asignación de vivienda gratuita, corresponde entonces decidir a esta Sala sobre si ese motivo es procedente o no, debido a que está de por medio el derecho a la vivienda digna de una persona que hace parte de la población desplazada.

El citado Decreto 1921 de 2012 tiene por objeto reglamentar *"la metodología para la focalización, identificación y selección de los hogares potencialmente beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie (SFVE), así como los criterios para la asignación y legalización del referido subsidio, en el marco del programa de vivienda gratuita dirigido a los hogares de que trata el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012."*[3]

De conformidad con los artículos 2º[4] y 4º del referido Decreto, los hogares aspirantes a vivienda deberán postularse ante el Fondo Nacional de Vivienda, el cual determinará si cumplen con los requisitos necesarios para acceder al subsidio. Aquellos que los acrediten serán remitidos al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el cual se encargará de elaborar el listado de potenciales beneficiarios, para lo cual deberá tener en cuenta los criterios de priorización fijados por el artículo 8º[5].

Tal procedimiento se cumplió a cabalidad, como quiera que a la señora María Nelly Ospina Herrera se le dio la posibilidad de postularse ante Fonvivienda para la "adquisición de vivienda – subsidio en especie" en el proyecto Millenium Parque Residencial de Dosquebradas; se le ubicó en estado de "cumple con requisitos" para ser beneficiaria del subsidio familiar de vivienda[6]; de modo que su caso fue remitido al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social; este, tomando como referente la situación en que se encuentra y los criterios de priorización, la ubicó en el sexto orden; sin embargo, como el número de viviendas en ese proyecto no alcanzaba para el número de hogares aspirantes, hubo de dar aplicación a la regla contenida en el literal a) del artículo 15 del

[3] Artículo 1º.
[4] Modificado por el 1º del Decreto 2164 de 2013
[5] Modificado por el 5º del Decreto 2164 de 2013
[6] Ver cuadro de convocatoria a folio 10.

Decreto 2164 ya citado, según el cual *"Si los hogares que conforman el primer criterio de priorización exceden el número de viviendas a transferir a un grupo de población en el proyecto, se realizará un sorteo entre los hogares del respectivo criterio de priorización, en las condiciones establecidas en el presente decreto y se tendrán como beneficiarios del SFVE aquellos que resulten seleccionados en el sorteo."*; como resultado de ese sorteo, su grupo familiar salió desfavorecido.

Así las cosas, contrario a lo aducido por la accionante quien considera que sus garantías fundamentales han sido transgredidas al no conceder su subsidio de vivienda, las entidades competentes se sometieron a las disposiciones que regulan el procedimiento para la adjudicación de viviendas en especie, pues tuvo la posibilidad de postularse y fue tenida en cuenta dentro de los potenciales beneficiarios y si bien no resultó favorecida, ello obedeció más a la fortuna que no la acompañó en el sorteo que hubo de realizarse entre los hogares que se encontraban en igual orden de prioridad al suyo. Por tanto, ni el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, ni Fonvivienda, lesionaron derechos fundamentales a la actora que justifiquen brindar la protección constitucional que solicitó para que se le otorgara un subsidio para vivienda en especie.

Tampoco los han vulnerado Comfamiliar ni la Alcaldía de Pereira, entidades que no tuvieron participación en el procedimiento por medio del cual se otorgaron los subsidios en el que no salió sorteada la demandante.

4.- Esta también dirige su tutela contra la UARIV y el ICBF, a las cuales acusa de no brindarle ayuda humanitaria como víctima bajo los pretextos de que han transcurrido más de diez años desde su desplazamiento y que fue calificada para vivienda.

En su jurisprudencia la Corte Constitucional ha enseñado que la entrega de la ayuda humanitaria a la población desplazada, hace parte de sus derechos fundamentales y la ha definido, así:

> **"… la asistencia humanitaria es un conjunto de actividades a cargo del Estado dirigidas a proporcionar socorro a las personas desprotegidas en casos de desastres naturales, hambruna, terremotos, epidemias y conflicto armado interno. Por tal motivo, dada su gran importancia, ha sido considerada como un "derecho de solidaridad de tercera generación", reconocido principalmente en instrumentos internacionales de derechos humanos que hacen parte del Bloque de Constitucionalidad y que encuentran su fundamento en principios constitucionales tales como el Estado social de derecho, la dignidad humana, y en derechos fundamentales que se encuentran íntimamente ligados como la vida, la dignidad humana, mínimo vital, la salud, la vivienda, entre otros.**

> **"En suma, la asistencia humanitaria en términos generales debe ser entendida como un derecho radicado en cabeza de la población civil, consistente en la facultad de reclamar del Estado la ayuda necesaria para salir de la situación de emergencia en la que se encuentran los Ciudadanos como consecuencia de causas naturales o humanas."[7]**

No es objeto de controversia que la demandante solicitó a las citadas entidades la entrega de una ayuda humanitaria, pues en respuesta el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le indicó que conforme a la caracterización efectuada por la UARIV se constató que el evento desplazamiento ocurrió hace más de diez años contados desde que se efectuó la petición, por tanto de contar con características de extrema urgencia y vulnerabilidad deberá allegar los documentos pertinentes a la UARIV para que esta los analice y determine la procedencia de la entrega de la ayuda[8].

Sin embargo, al pronunciarse en relación con la acción propuesta, el Jefe de la Oficina Jurídica de la UARIV informó que el 11 de abril de este año se le asignó a la accionante el turno de atención 3D-162464; que está "pendiente de giro"[9] y que "el prefijo 3D va en el turno 2925".

Los turnos asignados por la UARIV para la entrega de la ayuda humanitaria deben ser respetados de manera estricta, pues solo cuando el afectado demuestre una especial condición de vulnerabilidad podrá saltarse para que de manera prioritaria se atiendan sus necesidades; no obstante, es obligación de esa entidad informar la fecha en que la ayuda será entregada. Al respecto señaló la Corte Constitucional en sentencia T-496 de 2007:

> **"Como ha destacado la Corte, si bien resulta imperativo el respeto de los turnos de entrega de la ayuda humanitaria de emergencia, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las demás personas que se encuentran en la misma situación, este hecho no puede convertirse en una excusa para no informar a la persona sobre el momento en que se hará entrega de la asistencia humanitaria. No debe confundirse el respeto al derecho a la igualdad que impone acatar los turnos establecidos para la entrega de la asistencia humanitaria, con el derecho que tiene las personas de conocer la fecha a partir de la cual se hará entrega de la ayuda, la cual debe darse dentro de un periodo de tiempo oportuno y razonable…"**
>
> **"Al respecto la Corte ha señalado:**
>
> **"No se puede ordenar a través de tutela que el pago de la ayuda humanitaria contemplada en el artículo 49 de la Ley 418 de 1997 se realice de manera inmediata, porque de esta manera se estaría vulnerando el derecho a la igualdad de todas las personas que han presentado la solicitud de esta**

---

[7] Sentencia T-1094 de 2007, MP. Humberto Antonio Sierra Porto
[8] Folio 7
[9] Ver cuadro a folio 60

> **ayuda con anterioridad al peticionario, según lo señalado por la Red de Solidaridad en su contestación.**
>
> **"Sin embargo, se hace preciso indicar que para las personas que se encuentran en condición de desplazados es necesario conocer una fecha cierta, aunque no inmediata, en la cual se realizará el pago. Esta fecha debe ser fijada con estricto respeto de los turnos, dentro de un término razonable y oportuno."**

De acuerdo con esa jurisprudencia, solo cuando se acrediten circunstancias de extrema urgencia se pueden saltar los turnos de entrega, situación que no es la que ofrece el caso concreto porque aunque la actora expresó que padece una lumbalgia que le impide laborar, de su grupo familiar hace parte una persona mayor de edad[10] que no está incapacitado para trabajar y como no se aportaron más elementos que hicieran presumir una estado grave de necesidad, es improcedente la solicitud de entrega prioritaria de la ayuda.

Por otra parte, teniendo en cuenta la última providencia transcrita, aquellas personas a quienes se les ha autorizado la ayuda humanitaria tienen derecho a que se les informe la fecha cierta en la que la recibirán y como en este caso la UARIV no obró de tal manera, pues aún desconoce el demandante la fecha en que se le entregará, se lesionó su derecho de petición.

Así las cosas, para protegerlo, se ordenará a la citada entidad que en el término de cuarenta y ocho horas, contado a partir de la notificación de esta providencia, le informe a la demandante la fecha en que le hará entrega de la ayuda humanitaria que le concedió.

En relación con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar la acción será negada, en razón a que respondió la petición que elevó el demandante relacionada con la entrega de ayuda del componente de alimentación que contempla la atención humanitaria de transición, sin que sea del caso analizar los motivos por los cuales negó la solicitud porque se compartan o no, como ya se mencionó en otro parte de esta providencia, la UARIV ya otorgó un turno a la actora para hacerle entrega de una ayuda humanitaria.

A manera de conclusión, las pretensiones de la peticionaria encaminadas a que se entregue el subsidio de vivienda y se priorice su turno de espera de la ayuda humanitaria serán negada; en cambio, sí procede el amparo del derecho de petición para cuya protección se debe ordenar a la UARIV informar la fecha cierta en que la accionante recibirá dicha ayuda; todo lo anterior genera que las restantes entidades sean absueltas.

---

[10] Ver cédula de ciudadanía de su hija a folio 2.

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

R E S U E L V E

PRIMERO.- CONCEDER la tutela solicitada por la señora María Nelly Ospina Herrera exclusivamente para proteger su derecho de petición que resultó vulnerado por el Director de Gestión Social Humanitaria de la UARIV.

SEGUNDO.- ORDENAR al Director de Gestión Social Humanitaria de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que en el término de 48 horas, contado a partir de que sea notificado de esta decisión, proceda a informar a la accionante de la fecha cierta en que le será entregada la ayuda humanitaria autorizada, cuyo turno de espera es 3D-162464.

TERCERO.- Se niega la tutela frente al Departamento para la Prosperidad Social, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, la Alcaldía de Pereira, el Subdirector de Restablecimiento de Derechos del ICBF y el Director de la Caja de Compensación Familiar de Risaralda –Comfamiliar.

CUARTO.- Notifíquese lo aquí decidido a las partes al tenor del artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO.- De no ser impugnada esta decisión, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, conforme lo dispone el artículo 32 del referido decreto.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Los Magistrados,

CLAUDIA MARÍA ARCILA RÍOS

EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO