



TRIBUNAL SUPERIOR DE PEREIRA
Sala de Decisión Civil Familia

Magistrado Ponente:

EDDER JIMMY SÁNCHEZ CALAMBÁS

Pereira, Risaralda, trece (13) de febrero de dos mil catorce (2014)

Acta No. 060

Expediente 66170-31-03-001-2013-00221-01

I. Asunto

Decide el Tribunal la impugnación formulada por la accionante, contra la sentencia de fecha 9 de diciembre del año anterior proferida por el Juzgado Civil del Circuito de la ciudad, dentro de la acción de tutela promovida por la señora **Olga del Socorro Cardona Fernández**, contra el **Fondo Nacional de Vivienda** y como vinculadas el **Ministerio de Vivienda**, la **Caja de Compensación Familiar Comfamiliar Risaralda** y la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**.

II. Antecedentes

1. Acudió la señora Olga del Socorro Cardona Fernández al amparo Constitucional, por considerar que la entidad accionada vulnera su derecho fundamental a la vivienda. Para su protección



solicita, se ordene al Fondo de Vivienda incluirla en un proyecto de vivienda digna, garantizando ese derecho a ella y sus hijos.

2. Cimenta su petición en un breve recuento de los hechos que a continuación se exponen:

(a) Dice, es desplazada de la vereda La Esperanza perteneciente a Carmen de Viverá sic- Antioquia desde el año 2005 y para el año 2006 fue incluida en el registro de desplazados. **(b)** En el 2007 solicitó subsidio de vivienda ante Comfamiliar, allí le dijeron que aparece como dueña de un predio en el municipio donde fue desplazada, lo cual no es cierto. **(c)** Comenta es desempleada y madre cabeza de hogar, vive en una casa de hogar donde paga un cuarto para ella y sus dos hijos.

III. Tramite del proceso

1. Por auto del 27 de noviembre de 2013, la demanda de amparo fue admitida por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, advirtiendo la necesidad de vincular al Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, la Caja de Compensación Familiar Comfamiliar Risaralda y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

3. En ejercicio del derecho de defensa las entidades vinculadas y la accionada allegaron sendos escritos, de los que se extracta su argumento central:

a. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, se opone a los hechos por no constarle. Refiere que la entidad encargada por parte del Gobierno Nacional de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades, así como las gestiones atinentes al asunto corresponden al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA- y no a ese



Ministerio. Relaciona seguidamente las funciones del Ministerio de Vivienda como las asignadas a FONVIVIENDA, para finalmente solicitar se deniegue el amparo instaurado en su contra, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

b. La Caja de Compensación Familiar de Risaralda, por intermedio de la Secretaría General, indica que es función del Fondo Nacional de Vivienda asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades dispuesta sobre la materia, que Comfamiliar Risaralda solo asigna subsidios de vivienda con recursos del FOVIS para los afiliados a la Caja.

Que en razón de un convenio gestiona la parte operativa de los recursos del Gobierno Nacional, realiza todo el trámite operativo de postulación a los subsidios familiares de vivienda de ciudadanos del Departamento de Risaralda que no pertenecen al sector formal de trabajo; aclara que la asignación o rechazo del grupo familiar la efectúa directamente FONVIVIENDA.

Frente al caso dice que el grupo familiar de la tutelante se postuló en el mes de junio pasado dentro del programa que adelanta el Gobierno Nacional a vivienda gratuita, luego de figurar como potencial beneficiaria según listado remitido por el DPS, para ser incluida en el proyecto San Joaquín de la ciudad de Pereira, el resultado que obtuvo el hogar de la señora Olga del Socorro fue de rechazo por parte de FONVIVIENDA, según la entidad la postulante cuenta con una propiedad en Carmen de Viboral – Antioquia.

Tiene conocimiento de que la señora Cardona Fernández interpuso recurso de reposición frente a dicha decisión del cual no se ha obtenido respuesta a la fecha.



c. La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en síntesis informa que la actora en atención a su condición de población desplazada, tiene derecho a acceder a la oferta institucional que brindan las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada – SNAIPD- como son a la vivienda, educación y salud. La primera de ellas a cargo de FONVIVIENDA, entidad gubernamental que debe ceñirse a los procedimientos para otorgar subsidios de vivienda, así la persona interesada debe postularse ante las Cajas de Compensación para acceder al subsidio, previo cumplimiento de los requisitos. En cuanto a los derechos de petición sobre ese particular no son de su competencia, por lo que cada solicitante debe remitirse a la entidad correspondiente.

Plantea la falta de legitimación por pasiva e indica que la pretensión de subsidio de vivienda no es de resorte de la Unidad, ella ha cumplido con lo de su competencia respondiendo oportunamente a los derechos de petición de la actora referentes a las ayudas humanitarias y en la actualidad le tramita un turno para la próxima entrega.

d. Por fuera de término allego escrito el **Fondo Nacional de Vivienda**. En cuanto a los hechos dice, el estado actual de la señora Olga del Socorro Cardona Fernández es “CALIFICADO”; que luego para el 25 de abril del año anterior, salió preseleccionada para la convocatoria de vivienda gratuita, pero al correr el proceso no cumplió los requisitos para vivienda gratuita por: *“Hogar tiene una o más propiedades en un lugar diferente al sitio de aspiración y de expulsión”*

Fonvivienda no puede ofrecer al hogar fecha probable de entrega de la asignación del subsidio, por cuanto la entidad en desarrollo a lo ordenado en los autos de seguimiento de la H. Corte Constitucional, viene cambiando las políticas de vivienda para que los hogares en



situación de desplazamiento puedan recibir el subsidio familiar a través de un cupo dentro de un proyecto de vivienda que haya presentado la entidad territorial del domicilio del accionante o los constructores interesados en presentar propuestas para la construcción de vivienda gratuita dentro del programa 100 mil viviendas gratis. A la fecha han realizado 10 procesos de asignación, los seis primeros realizados conforme la normativa de la época, esto es, la entrega de un dinero como complemento para acceder a una solución habitacional; los restantes tres procesos de asignación se efectuaron bajo los parámetros de asignación de un cupo dentro de un proyecto de vivienda digna.

Más adelante indican que *el hogar del accionante será priorizado al realizar la asignación de los Subsidios Familiares 100% de vivienda en Especie – SFVE, por encontrarse en estado calificado.*”

Bajo estos planteamientos, solicita la apoderada se denieguen las pretensiones de la accionante en contra de su representada, toda vez que como ha quedado demostrado ha actuado de conformidad con la Constitución y la Ley vigente, garantizando además el derecho a la igualdad y debido proceso de los postulantes que ostentan el estado de calificado.

3. El *a-quo* dictó fallo, negando el amparo constitucional, decisión que fue objeto de impugnación por la señora Olga del Socorro Cardona Fernández.

IV. La decisión impugnada

1. El Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, por sentencia del 9 de diciembre de 2013, resolvió no tutelar los derechos fundamentales incoados por la actora.



Para decidir así, se refirió a la población en condición de desplazamiento y su protección Constitucional, el subsidio familiar de vivienda para dicha población y el derecho a la igualdad que rige su proceso de asignación, para concluir que de concederle a la actora de manera preferente el subsidio de vivienda familiar se violaría el derecho a la igualdad en relación con los demás hogares que en iguales condiciones, están en la lista de espera con anterioridad a la postulación de la actora.

2. Inconforme con lo resuelto, la accionada lo impugnó. Basa su descontento en que fue calificada en la base de datos de FONVIVIENDA para un subsidio, le dicen no cumplió con el requisito para vivienda por tener una o más propiedades en lugar diferente al de la expulsión, argumento que avalado por el juzgado para negarle el amparo, no tiene validez, si se tiene en cuenta que precisamente el terreno o finca que tuvieron que dejar abandonada para salvar sus vidas está ubicada en la vereda La Esperanza que pertenece al municipio de Carmen de Vivora sic – Antioquia. La finca está a nombre de sus hermanos por herencia de sus padres, pero la tuvieron que dejar en posesión de paramilitares y fueron asesinados su hermanos y desaparecidos a sus primos y otros familiares.

Cómo puede tener una vivienda si no puede poseerla materialmente?, vive en Dosquebradas en el barrio Santa Isabel pagando arriendo con sus dos hijos, allí la visita la trabajadora de RED UNIDOS. Solicita se revoque la decisión.

V. 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. Aunque el *a quo* dispuso la



vinculación del Ministerio de Vivienda, lo que ocasionaría su pérdida de competencia para el conocimiento del asunto, ha de decirse que en reiteradas ocasiones esta Sala siguiendo lineamiento de la Corte Suprema de Justicia ha precisado, frente a acciones de tutela donde se reclama el subsidio de vivienda, el tema es de resorte único y exclusivo de Fonvivienda, entidad encargada de coordinar, otorgar y asignar el subsidio de vivienda.¹

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, en los casos previstos por el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991.

3. En reiterada jurisprudencia 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, aún en el evento que no se ha acudido a los recursos previstos por la ley.

¹ “Al tenor de lo establecido en el Decreto 555 de 2003 numerales 8° y 9° del artículo 3, a Fonvivienda le compete: i) “diseñar, administrar, mantener actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional...”; ii) “Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional ...” iii) “Atender de manera continua la postulación de hogares para el subsidio familiar de vivienda, a través de contratos de encargo de gestión u otros mecanismos...” y; iv) “Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social ...”

Luego, aunque la solicitud de amparo se dirigió contra esa entidad y entre otras, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, si la pretensión de la actora se encamina al pago del subsidio de vivienda que administra Fonvivienda, al ente primeramente señalado no se le puede endilgar la vulneración alegada en la queja constitucional, dado que es el organismo citado y no el ente ministerial, el encargado por el Gobierno Nacional para la coordinación, otorgamiento, asignación y/o rechazo de los subsidios de vivienda de interés social urbana.”



En reciente pronunciamiento la Corte sobre el particular señaló que *“En otras palabras, los demás mecanismos judiciales de defensa no resultan idóneos y eficaces para dar respuesta a las violaciones de los derechos fundamentales de la población desplazada, razón por la cual la acción de tutela es procedente como mecanismo principal para la defensa de los mismos aún cuando no se hayan agotado los recursos de la vía gubernativa o no se haya acudido a la justicia contencioso administrativa para atacar los actos expedidos por las entidades gubernamentales encargadas de la protección de sus derechos .”*²

Existen derechos fundamentales cuyos titulares son la población desplazada y que la jurisprudencia ha entendido que pueden ser protegidos mediante la acción de tutela, como son, el derecho a la vivienda digna³, 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 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.”*⁴

4. La alta Corporación, como consecuencia de dicha vulneración, en sentencia T-025 de 2004, declaró 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 para ello.

5. En consecuencia, el Estado colombiano asignó particularmente esta labor a FONVIVIENDA, facultada para la ejecución e

² C.Constitucional, Sentencia T-873 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.

³ 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.

⁴ T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda; T-245 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub



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.⁵

6. 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.

VI. El caso concreto

1. Del escrito de tutela observa la Sala que la señora Olga del Socorro Cardona Fernández, plantea como pretensión se ordene al Fondo Nacional de Vivienda “*sea incluida en un proyecto de vivienda digna,*” y lo importante es que le sea garantizado su derecho a la vivienda digna y el de sus hijos sic.

2. El funcionario judicial de primer grado, dictó sentencia negando el amparo constitucional, al no encontrar vulnerado el derecho fundamental a la vivienda. El hecho de no haberle entregado a la actora el subsidio que reclama, no convierte al Fondo Nacional de Vivienda en vulnerador de ese derecho, entidad que ha actuado conforme a los parámetros establecidos para la distribución de los mismos. De acceder a la alteración de turnos vulnera el derecho a la igualdad de quienes se postularon al programa con anterioridad a cuando lo hizo la actora.

⁵ *Ibíd*em; Sentencia T-067 de 2008. “(...) la emisión de una orden por parte del juez constitucional está supeditada al respeto de los eventuales turnos asignados por la entidad para sufragar esas prestaciones, con el fin de no afectar el derecho a la igualdad de terceros que estén a la espera de una erogación similar.”



3. Se concentra el cuestionamiento al fallo de primer nivel en que negó el amparo del derecho a la vivienda digna, avalando la causal de rechazo del programa de vivienda, esbozado por Fonvivienda y el que no es cierto, toda vez que por el contrario la propiedad de que se le acusa es propietaria, está ubicada en el lugar de donde fue desplazada y ahora está en poder de los paramilitares.

2. No resulta descabellada la pretensión de la actora, si se tiene en cuenta, que en reiteradas oportunidades la Corte Constitucional, ha efectuado un estudio entorno a la causal de rechazo que ahora recae sobre la señora Olga del Socorro Cardona Fernández, por parte del Fondo Nacional de Vivienda, “*Hogar tiene una o más propiedades en un lugar diferente al sitio de aspiración y de expulsión*”, para finalmente ordenar la expedición de un nuevo acto administrativo que devuelva el estado de “CALIFICADO” al postulante a los diferentes programas de vivienda gratuita o en su defecto efectuar un estudio juicioso del caso concreto.⁶

3. En este asunto, la foliatura no ofrece el compendio probatorio suficiente para ordenar la modificación del estado de la censora, o endilgar a Fonvivienda la vulneración del derecho a la vivienda alegado.

4. Examinadas las respuestas emitidas por Comfamiliar Risaralda y por Fonvivienda, encontramos que: **(I)** La señora Olga del Socorro Cardona Fernández postuló en el mes de junio pasado al programa que adelanta el Gobierno Nacional de vivienda gratuita, figurando como potencial beneficiaria de la lista enviada por el DPS. Postulación rechazada por Fonvivienda, bajo el sustento que aquella cuenta con una propiedad en Carmen de Viboral – Antioquia; decisión frente a la cual la señora Cardona Fernández interpuso recurso de

⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-742 de 2009. Magistrado Ponente: Dr. Luis Ernesto Vargas Silva.
Corte Constitucional, Sentencia T-873 de 2010. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.



reposición del cual no ha obtenido respuesta⁷. **(II)** Fonvivienda informa al juzgado que en el mes de abril del año pasado la señora Olga del Socorro salió preseleccionada para la convocatoria de vivienda gratuita, pero al correr el proceso no cumplió con el requisito para vivienda gratuita bajo la causal *“Hogar tiene una o más propiedades en un lugar diferente al sitio de aspiración y de expulsión”* y sigue *“Por lo anterior el hogar continúa en estado calificado”* más adelante dice *“El hogar del accionante será priorizado al realizar la asignación de los Subsidios Familiares 100% Vivienda en Especie – SFVE, por encontrarse en estado calificado”*⁸.

5. En cuanto al recurso de reposición que dice Comfamiliar, interpuesto la actora contra el acto administrativo que negó su postulación y que a la fecha a la fecha manifiesta la entidad no ha sido resuelto; la Sala nada puede decidir al respecto, puesto que la tutelante no hace mención del mismo, tampoco Fonvivienda, y en caso de que ello fuere cierto, desconoce el Tribunal la fecha de interposición y por ende el término que ha corrido sin que haya sido desatado, información necesaria en el evento de que tuviese que protegerse el derecho de petición de la señora Cardona Fernández.

6. Ahora, no puede la Sala concluir que la actora no haya logrado desvirtuar los motivos que dieron origen al rechazo de su postulación, para entonces ordenar por medio de la acción de tutela retornar el estatus **“CALIFICADO”**, bajo la causal de que Fonvivienda erró en su análisis, sin tener a la vista argumentación probatoria alguna.

7. Así, ante la ausencia de estos elementos, es claro que, en el caso sub examine, no es posible predicar una vulneración del derecho a la vivienda ni de petición de la señora Olga del Socorro

⁷ Folio 40 C. Principal

⁸ Folio 98 y 99 ídem



Cardona Fernández por parte de las accionadas, en consecuencia, la Sala confirmara la sentencia de primer grado.

VII. Decisión

En mérito de lo expuesto, la Sala de decisión Civil Familia del Tribunal Superior de Pereira, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero: CONFIRMAR el fallo proferido el 9 de diciembre de 2013 por el Juzgado Civil del Circuito de Dosquebradas, en la acción de tutela instaurada por **Olga del Socorro Cardona Fernández**, contra el **Fondo Nacional de Vivienda** y como vinculadas el **Ministerio de Vivienda, la Caja de Compensación Familiar Comfamiliar Risaralda** y la **Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas**, pero por las razones aquí expuestas.

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

OSCAR MARINO HOYOS GONZÁLEZ

JAIME ALBERTO SARAZA NARANJO