VIVIENDA DIGNA DE POBLACIÓN DESPLAZADA/ Deber de aplicar requisitos para la inclusión en el listado de posibles beneficiarios y criterios de priorización cuando los cupos para vivienda son limitados

“(…) el DPS estudió la posibilidad de incluir al actor tanto en los proyectos de vivienda que se adelantarían en el municipio de Pereira como en el de Quibdó, y determinó su inclusión en la lista de esta última localidad porque únicamente cumplió con los requisitos de priorización y focalización de ese proyecto, o lo que es lo mismo, no reunió los requisitos para ser enlistado como posible beneficiario del de Pereira. En efecto, así se le dice al accionante en la respuesta del día 20-10-2015, dada al derecho de petición que formuló, en la que enlistó los órdenes de priorización con base en los cuales hizo los listados (…)”

“Así las cosas, considera esta Sala que la decisión tomada por el DPS, no fue amañada ni arbitraria, pues se ciñó a los parámetros diseñados por la Ley para ello; el cupo máximo para conformar las listas de posibles beneficiarios depende de la oferta de vivienda dada en los proyectos de Fonvivienda, por tanto, como los cupos en Pereira fueron copados por hogares que reunieron los ítems de priorización uno y dos (…) no podía ser el actor incluido en ella, a pesar de ser desplazado y estar registrado en Red Unidos, ya que carece de asignación previa de subsidio sin aplicar o de calificación por haberse postulado en la convocatoria del año 2007.”

Citas: Corte Constitucional, sentencias T-177 de 2010, T-402 y T-721 de 2014.

  
REPUBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL

SALA DE DECISIÓN CIVIL –FAMILIA – DISTRITO DE PEREIRA

DEPARTAMENTO DEL RISARALDA

Asunto : Sentencia de tutela en primera instancia

Accionante : Dilson Moreno Garrido

Accionado (s) : Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otro

Vinculado (s) : Fonvivienda y otros

Radicación : 2016-00283-00 (283 LLRR)

Tema : Inexistencia de vulneración o amenaza

Magistrado Ponente : Duberney Grisales Herrera

Acta número : 120 de 11-03-2016

Pereira, R., once (11) de marzo dos mil dieciséis (2016).

1. EL ASUNTO POR DECIDIR

Se decide la acción constitucional aludida, luego de cumplido el trámite procedimental respectivo, sin que se aprecien causales de nulidad que la invaliden.

1. LA SÍNTESIS DE LOS SUPUESTOS FÁCTICOS RELEVANTES

Manifestó el accionante que es desplazado desde el año 2006; explicó que fue postulado para el proyecto de vivienda “Ciudadela Mía” del departamento de Chocó a pesar de encontrase residenciado en el municipio de Pereira, inconforme requirió a los accionados para que le explicaran la razón por la cual no lo postularon para los proyectos de Pereira, sin obtener una respuesta satisfactoria; dijo que se encuentra registrado en *“Red Unidos”* de esta localidad y estima que es ajeno a los “cruces de bases de datos” (Folios 1 a 9, del cuaderno No.1).

1. LOS DERECHOS INVOCADOS

Considera el accionante que se vulneran los derechos a la vivienda y a la vida digna (Folio 8, del cuaderno No.1).

1. LA PETICIÓN DE PROTECCIÓN

Pidió: (i) Se tutelen los derechos fundamentales; (ii) Se ordene que se le priorice la asignación de vivienda en los municipios de Pereira o Dosquebradas, R. o se le entregue carta cheque por un valor igual a las casas entregadas en dichos proyectos; y, (iii) Se prevenga a los accionados para que se abstengan de vulnerar los derechos de la población desplazada (Folios 8 y 9, del cuaderno No.1).

1. LA SÍNTESIS DE LA CRÓNICA PROCESAL

El día 26-02-2016 fue asignada por reparto a este Despacho, con auto de la misma fecha, se admitió, se dispuso notificar a la partes, entre otros ordenamientos (Folio 21, del cuaderno No.1). Fueron debidamente notificados los extremos de la acción (Folios 22 a 26 y 43, ibídem). Contestaron la Caja de Compensación Familiar de Risaralda (Folios 27 a 29, ibídem), el Fondo Nacional de Vivienda (Folios 31 a 33, ibídem), el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Folios 45 a 50, ib.) y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (Folios 61 a 69, ib.); la UARIV y la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, guardaron silencio; con auto del 07-03-2016 se vinculó al Registro Único de Víctimas de la UARIV (Folio 56, ib.), que también guardó silencio.

1. LA SINOPSIS DE LAS RESPUESTAS
   1. La entidad Comfamiliar Risaralda -En adelante- Comfamiliar

Refirió que no es la encargada de otorgar o negar los subsidios de vivienda de interés social, pues es competencia exclusiva de Fonvivienda; explicó que se encarga del trámite operativo de postulación de los subsidios de vivienda para personas que no hacen parte del sector formal del trabajo, cuya asignación o rechazo la realiza el citado fondo.

Adujo que en el sistema de información de las convocatorias no obra postulación alguna a nombre del accionante, lo que confirmó con la Unión Temporal CAVIS UT; asimismo dijo que la primera convocatoria para el programa de vivienda gratis en el departamento de Risaralda inició en junio de 2013, que los beneficiarios son seleccionados por el DPS y en la actualidad no tiene conocimiento de una nueva convocatoria (Folios 27 a 29, ib.).

* 1. El Fondo Nacional de Vivienda- En adelante- Fonvivienda

Informó que la parte accionante no figura en las convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007, como tampoco en la efectuada para el proceso de promoción y oferta dispuesta en la Resolución 1024 de 2011, derogada por la Resolución 0691 de 2012; refirió que no ha violado derecho fundamental alguno puesto que es al DPS al que le corresponde realizar la selección de los potenciales beneficiarios que eventualmente serán convocados por Fonvivienda para el proceso de postulación; en ese orden de ideas, solicitó denegar las pretensiones de la acción de tutela (Folios 31 a 33, ib.).

* 1. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Mencionó que en el *sub lite* se presenta una falta de legitimación por pasiva porque la entidad encargada por el gobierno nacional para coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social es Fonvivienda según el artículo 3 del Decreto 555 de 2003 (Folios 45 a 49, ib.).

* 1. El Departamento de la Prosperidad Social -En adelante- DPS

Refirió el procedimiento que deben realizar los interesados para acceder al beneficio de subsidio de vivienda, las competencias que en este aspecto tienen el Fondo Nacional de Vivienda y las cajas de compensación familiar e hizo una reseña del programa *“100 mil Viviendas Gratis”*; para concluir que carece de legitimación en la causa por pasiva (Folios 61 a 69, ib.).

1. LA FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA PARA DECIDIR
   1. La competencia

Es competente este Tribunal para conocer el amparo constitucional en virtud del factor territorial, en razón al lugar donde ocurre la presunta violación, al tener el accionante su domicilio en este Distrito (Artículos 86 de la CP y 37 del Decreto 2591 de 1991) y conoce esta Corporación, pues dos de los accionados son entidades del orden nacional (Artículo 1°-1°, Decreto 1382 del 2000).

* 1. La legitimación en la causa

Por activa se cumple en consideración a que quien ejerce la acción, es una persona que hace parte de la población desplazada del país, está inscrita en las bases de datos creadas para ese fin, y, es titular de los derechos subjetivos fundamentales, violados o amenazados con las actuaciones de las entidades accionadas (Artículo 86, CP, y 10º, Decreto 2591 de 1991).

Por pasiva, el DPS dado que le asiste la responsabilidad en la elaboración de los listados de las personas y familias potencialmente elegibles como beneficiarios del programa de subsidio familiar 100% de vivienda en especie -En adelante- SFVE (Ley 1537, Decreto 1921 de 2012 modificado por los Decretos 2164 de 2013 y [2726 de 2014](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=60384#1)).

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y los litisconsortes vinculados a este trámite, como eventuales afectados con la acción constitucional, no incurrieron en violación o amenaza alguna, por tanto, se negará la tutela frente a ellos.

* 1. El problema jurídico a resolver

¿El DPS, viola o amenaza los derechos fundamentales alegados por la parte accionante, según los hechos expuestos en la petición de tutela?

7.4. La resolución del problema jurídico

7.4.1. Los presupuestos generales de procedencia

La Corte Constitucional tiene establecido que (i) La subsidiariedad o residualidad, y (ii) La inmediatez, son exigencias generales de procedencia de la acción, indispensables para conocer de fondo las solicitudes de protección de los derechos fundamentales.

En lo referente a la inmediatez debe indicarse que este requisito de procedibilidad se encuentra superado dado que la respuesta hecha por el DPS al derecho de petición formulado por el actor data del 20-10-2015 (Folios 13 y 14, ib.), sin que sobre precisar que, para el caso de la población desplazada, este análisis merece un juicio más flexible[[1]](#footnote-1). Postura que se ha mantenido en la jurisprudencia constitucional (2014)[[2]](#footnote-2).

En cuanto a la subsidiariedad debe indicarse que la acción es viable siempre que el afectado carezca de otro medio de defensa judicial, de tal manera que no se sustituyan los mecanismos legales ordinarios[[3]](#footnote-3). Esta regla tiene dos (2) excepciones que guardan en común la existencia del medio judicial ordinario[[4]](#footnote-4): (i) la tutela transitoria para evitar un perjuicio irremediable; y (ii) La ineficacia de la acción ordinaria para salvaguardar los derechos fundamentales del accionante.

Pero también en este punto, la doctrina de la Corte Constitucional[[5]](#footnote-5) sostiene que es procedente la acción de tutela cuando quiera que los sujetos que reclaman hacen parte de la “población desplazada interna”, que de ordinario, están inscritos en el RUPD, hoy RUV, en razón a que su desarraigo las coloca en condiciones de vulnerabilidad e indefensión. En el *sub lite*, el accionante no cuenta con otro mecanismo diferente a esta acción para procurar la defensa de los derechos invocados en su petición, además su condición de desplazado lo constituye en una persona de protección constitucional. Por consiguiente, como este asunto supera el test de procedencia, puede examinarse de fondo.

* + 1. El derecho a la vivienda es un derecho fundamental prestacional

Este derecho ha sido calificado como prestacional, pero en tratándose de las personas que padecen el desarraigo, la Corte[[6]](#footnote-6) tiene sentado como doctrina que:

En el caso de la población desplazada el derecho a la vivienda digna goza de un estatus especial, toda vez que la Corte ha entendido que esta se encuentra en condiciones extremas de vulnerabilidad. En efecto, las personas en condición de desplazamiento han tenido que abandonar sus lugares de origen de manera forzada y, una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas adecuadas. Luego, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a una solución habitacional que contribuya a la superación del desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para las personas en condición de desplazamiento una amenaza seria y directa contra su vida en condiciones dignas y por ello, merece una especial protección. (El Subrayado es de este Tribunal.)

Asimismo, en relación con el tema de vivienda para la población desplazada[[7]](#footnote-7), la jurisprudencia de esa Corporación tiene dicho:

Pues bien, cuando se trata de población desplazada por el conflicto armado, el derecho a la vivienda implica al menos las siguientes obligaciones de cumplimiento instantáneo: las de (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta -personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; en el diseño de los planes y programas de vivienda y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.

Luego, la Alta Corporación concluyó que “*(…) Como vemos, el derecho a una vivienda digna para la población desplazada es un derecho fundamental de aplicación inmediata que tiene un amplio desarrollo tanto a nivel interno como internacional, y que se encuentra dotado de precisos contenidos que el Estado debe asegurar a fin de garantizar la protección real y efectiva de este derecho*”.

8. EL ANÁLISIS DEL CASO EN CONCRETO

Se duele el actor de su inclusión por parte del DPS en la lista de posibles beneficiarios del subsidio de vivienda en especie para el proyecto “Ciudadela Mía” del municipio de Quibdó, Choco, a pesar de figurar inscrito en la base de datos del sistema Red Unidos del municipio de Pereira.

De acuerdo con lo preceptuado por la Ley 1537 y el Decreto 1921 de 2012, compete al DPS y a Fonvivienda la selección y asignación del subsidio en especie para la población vulnerable. Allí se detallan las etapas que deben cumplirse a efectos de que una persona u hogar pueda acceder al beneficio; dicho trámite inicia con el envío, por parte de Fonvivienda al DPS, de la información sobre el proyecto en el que se construirán viviendas que serán asignadas a título de SVFE para que elabore la lista de posibles beneficiarios, con base en la cual, el Fondo da apertura a la convocatoria, recibe las postulaciones, verifica la información y consolida el listado de hogares que cumplen los requisitos, que se remite al DPS para que seleccione los hogares beneficiarios del SFVE (Artículos 5 al 17, Decreto 1921 de 2012).

Conforme lo narrado en el libelo, la etapa en la que aparentemente fueron vulnerados los derechos invocados por el actor correspondió a la de preselección de posibles beneficiarios del SFVE, que, según lo anotado, es competencia del DPS y consiste en la elaboración del listado que será objeto de convocatoria por Fonvivienda; conclusión a la que se arriba con fundamento en la información suministrada tanto por este como por Comfamiliar (Folios 28 y 32 vto., ib.), en la que dan cuenta que el accionante nunca se ha postulado a las convocatorias que se han hecho, es decir, que el referido Fondo no ha tenido la oportunidad de estudiar si reúne o no los requisitos para acceder al SFVE.

De los anexos arrimados con la acción (Folios 13 y 14, Ib.), se desprende que el DPS estudió la posibilidad de incluir al actor tanto en los proyectos de vivienda que se adelantarían en el municipio de Pereira como en el de Quibdó, y determinó su inclusión en la lista de esta última localidad porque únicamente cumplió con los requisitos de priorización y focalización de ese proyecto, o lo que es lo mismo, no reunió los requisitos para ser enlistado como posible beneficiario del de Pereira. En efecto, así se le dice al accionante en la respuesta del día 20-10-2015, dada al derecho de petición que formuló, en la que enlistó los órdenes de priorización con base en los cuales hizo los listados (Folio 14, ib.)

Dichos órdenes, según el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, consisten en, (i) Hogar desplazado con subsidio asignado sin aplicar; (ii) Hogar desplazado en estado “Calificado” que se haya postulado en la convocatoria realizada en el año 2007; (iii) Hogar desplazado incorporado en la base de datos del RUPD, que no haya participado en ninguna convocatoria; y, (iv) Hogar desplazado con sisbén III.

Así las cosas, considera esta Sala que la decisión tomada por el DPS, no fue amañada ni arbitraria, pues se ciñó a los parámetros diseñados por la Ley para ello; el cupo máximo para conformar las listas de posibles beneficiarios depende de la oferta de vivienda dada en los proyectos de Fonvivienda, por tanto, como los cupos en Pereira fueron copados por hogares que reunieron los ítems de priorización uno y dos (Folio 14, ib.), no podía ser el actor incluido en ella, a pesar de ser desplazado y estar registrado en Red Unidos, ya que carece de asignación previa de subsidio sin aplicar o de calificación por haberse postulado en la convocatoria del año 2007.

Ahora, si bien es cierto que figura registrado en las bases de datos del RUV de los municipios de Quibdó, Chocó y Pereira Risaralda, y, en la de Red Unidos del este último, los cuales tuvo en cuenta el DPS para realizar su labor administrativa, aquello no comporta un perjuicio por *“cruce de datos”,* como lo pretende hacer ver el actor, si se tiene que la decisión de incluirlo o excluirlo de las listas de posibles beneficiarios, no dependía exclusivamente de la localidad en la que se encontrara registrado, sino también, y más importante aún, que cumpliera con los criterios de priorización. Así, más allá de causarle un perjuicio el figurar registrado en dos municipalidades diferentes, lo que le trajo fue el beneficio de ser incluido como posible beneficiario del proyecto de Quibdó, Chocó.

En esas condiciones se considera inexistente la vulneración a los derechos fundamentales proclamados por el actor.

9. LAS CONCLUSIONES FINALES

Con fundamento en las consideraciones expuestas, en los acápites anteriores se negará la acción, por inexistencia de violación o amenaza a los derechos invocados en este trámite.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Risaralda, Sala de Decisión Civil - Familia, administrando Justicia, en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

F A L L A,

1. NEGAR la acción de tutela, por inexistencia de violación o amenaza a los derechos incoados por parte del DPS
2. NEGAR la acción de tutela promovida frente al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivieda-, a la UARIV, a la Caja de Compensación Familiar de Risaralda -Comfamiliar Risaralda-, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema -ANSPE- y el Registro Único de Víctimas -RUV- de la UARIV; por inexistencia de violación o amenaza a los derechos invocados.
3. NOTIFICAR esta decisión a todas las partes, por el medio más expedito y eficaz.
4. REMITIR este expediente, a la Corte Constitucional para su eventual revisión, de no ser impugnada.
5. ARCHIVAR el expediente, previas anotaciones en los libros radicadores, una vez agotado el trámite ante la Corte Constitucional.

Notifíquese,

*DUBERNEY GRISALES HERRERA*

*M A G I S T R A D O*

*EDDER JIMMY SÁNCHEZ C. JAIME ALBERTO SARAZA N.*

*M A G I S T R A D O M A G I S T R A D O*

DGH/ODCD/2016

1. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-792 de 2009. [↑](#footnote-ref-1)
2. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-402 de 2014. [↑](#footnote-ref-2)
3. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias: T-162 de 2010, T-034 de 2010 y T-099 de 2008. [↑](#footnote-ref-3)
4. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias: T-623 de 2011, T-498 de 2011, T-162 de 2010, T-034 de 2010, T-180 de 2009, T-989 de 2008, T-972 de 2005, T-822 de 2002, T-626 de 2000 y T-315 de 2000. [↑](#footnote-ref-4)
5. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-402 de 2014. [↑](#footnote-ref-5)
6. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-177 de 2010. [↑](#footnote-ref-6)
7. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-721 de 2014. [↑](#footnote-ref-7)