

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA  
SALA DE DECISIÓN PENAL**

Magistrada Ponente

**GLORIA AMINTA ESCOBAR CRUZ**

SENTENCIA DE TUTELA DE PRIMERA INSTANCIA

Pereira, quince (15) de septiembre de dos mil once (2011)

Hora: 5:30 p.m.

Aprobado por Acta No. 616.

<i>Radicación:</i>	66001-22-04-001-2011-00158-00
<i>Accionante</i>	María Elena Larrea Ramírez
<i>Accionado</i>	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y otras entidades

**ASUNTO**

Resuelve la Sala el mérito de la acción de tutela instaurada por la ciudadana MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ contra el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, El Fondo Nacional de Vivienda, la Caja de Compensación Familiar de Risaralda y Acción Social.

## **ANTECEDENTES**

### **La petición.**

Expresó la actora que es desplazada por la violencia desde el año 2001, siendo madre cabeza de hogar y actualmente desempleada, laborando sólo por días en oficios domésticos. Que el 5 de agosto de 2004 presentó formulario de postulación para un subsidio de vivienda ante la Caja de Compensación Familiar, entidad que luego le remitió una carta informándole que la asignación del subsidio estaba a cargo del Ministerio accionado a través de FONVIVIENDA y que ella se encontraba postulada y calificada para recibir esa ayuda.

Dice que el 3 de julio de 2007 le hicieron llenar otro formulario de postulación, pero que a la fecha no le han dado solución alguna y lleva más de 7 años esperando ese subsidio, por lo que se siente desprotegida por el Estado y se le están afectando sus derechos al mínimo vital y la vida digna.

### **La actuación.**

Se admitió la demanda tutelar y vinculada, entre otras entidades la Agencia Presidencial para la Acción Social, se pronunció haciendo una relación completa de las ayudas entregadas a la señora MARÍA ELENA LARREA desde su inscripción en el RUPD el 12 de diciembre de 2001 y se refiere a los parámetros legales para la asignación del subsidio de vivienda previsto para la población desplazada.

Por su parte el apoderado de la Gobernación de Risaralda, precisó que la acción es improcedente frente a ese ente territorial, que el derecho a la vivienda es de tercera generación y que la jurisprudencia ha definido que excepcionalmente puede ser amparado a través de

este mecanismo. Luego hace una extensa exposición sobre el sistema nacional de atención a la población desplazada y las funciones de las gobernaciones frente a las leyes que rigen la materia, destacando la inversión prevista conforme al plan de desarrollo trazado y la participación de la población desplazada.

Mediante apoderada se pronunció el Fondo Nacional de Vivienda, para referir que por su naturaleza esta entidad es la encargada de la satisfacción de esta necesidad de orden prestacional como es la vivienda digna y refiere que la actora en efecto se encuentra postulada y calificada para acceder a un subsidio como desplazada, desde el año 2007, pero que no ha sido beneficiada con el subsidio y explica como razón el puntaje que se le ha asignado, frente a la demanda de otros hogares postulados.

Refiere que se adoptó mediante Resolución 411 de 2011, el sexto proceso de asignación de hogares postulantes en la convocatoria de 2007, decisión contra la cual la referida accionante puede interponer los recursos y refiere que la señora MARÍA ELENA LARREA, no se encuentra dentro del puntaje mínimo asignado, según el cuadro comparativo que grafica y asegura que no se le han vulnerado los derechos fundamentales, por lo que se opone a la prosperidad de la acción. Luego hace una extensa disertación sobre el principio de legalidad del gasto y la reformulación de la política de vivienda, relacionando la inversión pública que se ha hecho en los diferentes municipios del país para los programas de vivienda y pedir finalmente que no se acceda a la tutela.

El Director Administrativo de COMFAMILIAR Risaralda informó que esta entidad solo tiene un convenio interadministrativo de gestión frente al subsidio reclamado por la actora y que la competencia para su asignación radica exclusivamente en FONVIVIENDA.

## **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **Competencia**

La Colegiatura se encuentra funcionalmente habilitada para decidir en primera instancia la presente acción, de conformidad con los artículos 86 de la Constitución Política, 32 del Decreto 2591 de 1991 y 1º del Decreto 1382 de 2000.

### **Problema Jurídico**

El planteamiento se dirige a que se reconozca el posible quebranto de los derechos fundamentales que le asisten a la señora MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ, porque en su condición de víctima del desplazamiento forzado, no se le ha asignado un subsidio de vivienda, pese a las peticiones que para el efecto ha realizado, acusando omisión de las entidades estatales.

### **Solución**

Se consagró en la Carta Política, que los Jueces de la República se encuentra revestidos constitucionalmente de las facultades necesarias, para garantizar en todo momento y lugar, la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados, por la acción u omisión de la autoridad pública, o de un particular en ejercicio de ella.

Causa petendi de la señora MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ, la constituye su aspiración de percibir del Estado un subsidio para una solución de vivienda, dado que desde el mes de noviembre del año 2001, tuvo que desplazarse de su asentamiento ubicado en la vereda Tambores del municipio de Balboa Risaralda, con ocasión de la

muerte violenta de su esposo JOSÉ ARMANDO DE LA CRUZ MUÑOZ y de su suegro, en razón del conflicto armado interno<sup>1</sup>.

Desde entonces la señora MARÍA ELENA, se radicó en la ciudad de Pereira, junto con sus dos menores hijos que conforman su grupo familiar, para lo cual recibió las ayudas humanitaria a través de ACCIÓN SOCIAL<sup>2</sup>, pero también petitionó la asignación de un subsidio para la adquisición de vivienda, desde el 5 de agosto de 2004, solicitud que renovó con ocasión de la convocatoria efectuada por el Gobierno Nacional en el año 2007, es decir, elaboró nuevo formulario en fecha 3 de julio de 2007<sup>3</sup>.

Par abordar el tema respecto de la población desplazada y su derecho a una vivienda digna, es preciso acudir en principio a la legislación que regula la materia, de tal suerte que tengamos claridad sobre el marco jurídico sobre el cual ha de desarrollarse el juicio de valor.

En este orden de ideas, tenemos que el legislativo expidió la Ley 387 de 1997, modificada por la 962 de 2005, con ocasión de la cual se estableció un sistema de prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desarraigados por la violencia, cuya finalidad inmediata, ha definido la Corte Constitucional en los siguientes términos:

***“3. La población desplazada y la protección de sus derechos.***

*“3.1. Esta Corporación ha desarrollado todo un marco de protección alrededor de las personas desplazadas por la violencia, haciendo énfasis en la responsabilidad que frente a ellos tiene el Estado. La garantía de igualdad contenida en el artículo 13 de la Constitución Política, impone al Estado colombiano la obligación de proteger de manera especial a quienes por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta.*

---

<sup>1</sup> Véase documento del folio 4, expedido por la Personera Municipal de Balboa.

<sup>2</sup> Informe rendido por la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, que reposa a folios 17 a 27.

<sup>3</sup> Se corrobora con los desprendibles aportados por la actora a los folios 5 y 6.

*“3.2. Dada la violación múltiple, masiva y continua de los derechos de las personas que se han visto sometidas al desplazamiento forzado, surge para el Estado la obligación de: brindarles la atención necesaria para que recuperen el goce efectivo de los derechos fundamentales; velar porque sean atendidos en condiciones que respeten su dignidad; adoptar medidas para evitar nuevos desplazamientos. También ha destacado la jurisprudencia constitucional la importancia de las acciones afirmativas entendidas como las “políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”, al igual que la pertinencia de dichas acciones para la población desplazada, considerando las especiales circunstancias a que se ven sometidos los afectados que difiere, de aquellas en que se encuentran otros grupos.”<sup>4</sup>*

Con fundamento en los diferentes decretos reglamentarios expedidos para desarrollar algunos postulados legales<sup>5</sup>, se creó un sistema para la atención de la población desplazada, coordinado por la Agencia Presidencial para la Acción Social –antes Red de Solidaridad Social – el que vinculó varias entidades del orden nacional, así como a los entes territoriales, con la finalidad de brindar la ayuda humanitaria de emergencia, programas de estabilización socio-económico con las implementación de proyectos productivos, apoyo en salud a través del régimen subsidiado, educación mediante las instituciones públicas, la provisión de un empleo a través de la bolsa del SENA y demás empresas del Estado vinculadas con los diferentes programas y, la asignación de un subsidio de vivienda, en los eventos de reasentamiento de aquél grupo familiar.

De lo anterior se establece que la vivienda digna es un componente del dossier de ayudas que debe recibir la persona que ha sufrido desplazamiento forzado, como mecanismo para reestablecer otro de los tantos derechos fundamentales que le han sido vulnerados. Por esta razón se expidió el Decreto 951 de 2001<sup>6</sup>, con la finalidad de

---

<sup>4</sup> Sala Quinta de Revisión, Sentencia T- 142 de 27 de febrero de 2009, MP. Mauricio González Cuervo.

<sup>5</sup> Decretos 1225 de 1997 y 2569 de 2000, entre otros.

<sup>6</sup> Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

establecer los mecanismos efectivos para dotar a esta población en situación irregular de una vivienda, a través de la provisión de un subsidio que le permitiera su adquisición, tendiente a obtener el reasentamiento de este grupo familiar, como aliciente para compensar el despojo y desarraigo que ha sufrido. Ordena el Decreto citado:

*“ARTÍCULO 1o. DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA PARA POBLACIÓN DESPLAZADA. Tal como lo establece el artículo 6o de la Ley 3ª de 1991, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen.*

*“La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en el presente decreto.*

*“ARTÍCULO 3o. POSTULANTES. Serán potenciales beneficiarios, del subsidio de que trata el presente decreto, los hogares que cumplan las siguientes condiciones:*

*“1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1o de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley.*

*“2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4º del Decreto 2569 de 2000.*

La normativa es clara y no merece reparo alguno para concluir que quien tenga la condición de desplazado con su grupo familiar y esté inscrito dentro del Registro Único de la Población Desplazada, tiene derecho acceder a este componente de ayuda humanitaria pues la vivienda digna es un derecho que debe tener solución prioritaria, sobre cualquier otra preferencia, como bien lo ha señalado la Corte Constitucional en reiterada y uniforme jurisprudencia; al respecto veamos:

*“3.1.2. Junto con la orientación antes reseñada, debe recordarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado en recientes fallos que el derecho a la vivienda digna adquiere el carácter de fundamental en caso de que la población afectada hubiera sido desplazada por la violencia. En esencia, la protección ofrecida a la población desplazada se ha enfocado hacia la garantía de acceso a programas eficaces de provisión de vivienda -siguiendo los*

lineamientos y la orientación de la sentencia T-025 de 2004- y a la garantía de una vivienda adecuada a lo largo del proceso de reasentamiento.

“En la sentencia T-585 de 2006, la Corte Constitucional analizó las responsabilidades del Estado para la satisfacción del derecho a la vivienda digna de la población desplazada por la violencia, haciendo énfasis en 5 puntos fundamentales:

- Proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio.
- Otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas.
- Promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia.
- Promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población.
- Promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar.

“En suma, para la jurisprudencia constitucional el derecho a la vivienda digna de la población desplazada pasa a ubicarse como derecho fundamental, exigible por medio de la acción de tutela, y por ende de aplicación inmediata, en atención a las condiciones que debe afrontar esta población objeto de especial protección constitucional.

“3.1.3. Es conveniente especificar que la Corte ha determinado que las autoridades que forman parte del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (en adelante, SNAIPD) deben cumplir con las siguientes obligaciones en materia de vivienda:

:“(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) en el diseño de los planes y programas de vivienda, 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.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Sala Segunda de Revisión, Sentencia T-737 de septiembre 13 de 2010, MP. Mauricio González Cuervo. En igual sentido, sentencia T-966/2009, T-025/2004 y T-585/2006.



No obstante lo anterior, entiende esta Colegiatura junto con la jurisprudencia nacional, que en eventos como el aquí expuesto el accionante no en todos los casos está exento de cumplir con los presupuestos de subsidiariedad y residualidad, en tanto que debe agotar los recursos ordinarios que se le otorgan para cuestionar los actos expedidos por la administración pública, exigencia que se torna exegética cuando no se acredite que el accionante pueda sufrir un perjuicio irremediable o se trate de conjurar una situación de tal naturaleza.

En punto del derecho reclamado por la señora MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ, encuentra la Colegiatura que la citada dama, atendiendo la convocatoria realizada por el Fondo Nacional de Vivienda mediante Resolución No. 174 del 8 de junio de 2007, procedió a llenar y presentar nuevo formulario de inscripción ante la Caja de Compensación Familiar de Risaralda, con la finalidad de acceder al subsidio para la adquisición de su vivienda.

Es así que FONVIVIENDA expide las Resoluciones No. 0410, 411 y 412 todas el 31 de mayo de 2011, mediante la que asignó los subsidios familiares de vivienda<sup>8</sup>, seleccionó las personas calificadas para acceder al subsidio y rechazó algunas postulaciones presentadas para pedir el subsidio.

Estas decisiones emanadas de la autoridad administrativa, son susceptibles del recurso de reposición como se indicó en cada una de estas tres Resoluciones. Es así que la Resolución 411 de 2001, en su numeral tercero, expresamente se consagró:

*“ARTÍCULO TERCERO: Con el fin de garantizar los derechos al debido proceso y contradicción de la población en situación de*

---

<sup>8</sup> Información suministrada a través de la página web: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/vivienda/resolucion/res\\_0410\\_310511.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/normativa/vivienda/resolucion/res_0410_310511.pdf).

*desplazamiento, los hogares a quienes se les está determinando el estado "Calificado" en la postulación al subsidio familiar de vivienda, mediante la presente resolución, que no se encuentren conformes con la decisión contenida en ésta, podrán interponer recurso de reposición en los términos y oportunidad previstos en los artículos 50, 51 y 52 del Código Contencioso Administrativo".*

Pese a que efectivamente la ley ha deferido a la señora MARIA ELENA LARREA RAMÍREZ el derecho a una vivienda, que es de aquellos sociales, pero que por su condición de desplazada tiene alguna prioridad, debe agotar los mecanismos de defensa que se le otorgan, porque la tutela es un mecanismo residual y subsidiario para pretender su restablecimiento.

Tal vez lo más importante a destacar por la Sala, la ausencia de un perjuicio irremediable que pueda sufrir la accionante a quien le corresponde la carga de acreditarlo, que no invocó en su libelo, ante lo cual se supone fundadamente que no existe aquella amenaza de daño potencial irreparable, razón para presumir que no procede a título de excepcional la acción constitucional, tema sobre el que el órgano de cierre Constitucional, precisó lo siguiente:

*"Tercera. Subsidiariedad de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia.*

*"Esta corporación ha reconocido que conforme al artículo 86 de la Carta, la acción de tutela es un mecanismo de protección de carácter residual y subsidiario, que puede ser utilizado ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales, cuando no exista otro medio idóneo para la defensa de los derechos invocados, o cuando existiéndolo se requiera acudir al amparo constitucional como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.*

*"Por consiguiente, si hubiere otras instancias judiciales y resultaren eficaces para la protección que se reclama, el interesado debe acudir a ellas antes de pretender el amparo por vía de tutela. En otras palabras, la subsidiaridad implica agotar previamente los medios de defensa legalmente disponibles al efecto, pues la tutela no puede desplazar los mecanismos específicos de defensa previstos en la correspondiente regulación común.*

*"En sentencia T-580 de julio 26 de 2006, M. P. Manuel José Cepeda, esta corporación indicó:*

*“La naturaleza subsidiaria y excepcional de la acción de tutela, permite reconocer la validez y viabilidad de los medios y recursos ordinarios de protección judicial, como dispositivos legítimos y prevalentes para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, los ciudadanos se encuentran obligados a acudir de manera preferente a ellos, cuando son conducentes para conferir una eficaz protección constitucional. De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales deba haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto. Exigencia que se funda en el principio de subsidiariedad de la tutela descrito, que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada en sí misma una instancia más en el trámite jurisdiccional, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador, y menos aún, un camino excepcional para solucionar errores u omisiones de las partes en los procesos judiciales.”*

*“Entonces, debe el juez de tutela verificar si el otro medio de defensa judicial es conducente y expedito para la protección efectiva de los derechos invocados, y si el mismo no ha sido utilizado ni ejercido, pues ante ese otro mecanismo idóneo de protección, la acción de tutela resulta improcedente”.<sup>9</sup>*

Tampoco puede olvidar la Corporación, lo planteado por el representante de FONVIVIENDA, en cuanto esa entidad se rige en su presupuesto bajo el principio de legalidad del gasto, lo cual traduce que la asignación presupuestal que se les traslada por la Tesorería General de la República, son dineros que ya tienen una destinación determinada y corresponden simplemente a la ejecución de unos gastos ya autorizados y disponer la asignación de un subsidio para vivienda familiar, diferente al ya previsto, impone la alteración de la ley anual de presupuesto.

Estas razones conducen a que la Corporación encuentre que la acción propuesta por la señora MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ, deviene como improcedente, por el no cumplimiento de los requisitos de subsidiariedad y residualidad.

En virtud de lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, en Sala de Decisión Penal, administrando justicia en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución Política,

---

<sup>9</sup> Sala Sexta de Revisión, Sentencia T-680 de 2 de septiembre de 2010, MP. Nilson Pinilla Pinilla.

## **RESUELVE**

**Primero: DECLARAR** improcedente la acción de tutela promovida por la señora MARÍA ELENA LARREA RAMÍREZ contra el Fondo Nacional de Vivienda y otras entidades del orden nacional.

**Segundo: NOTIFICAR** esta providencia a las partes por el medio más expedito, advirtiendo que contra ella procede la impugnación, y su defecto, remítase a la Corte Constitucional, para su eventual revisión.

## **CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**GLORIA AMINTA ESCOBAR CRUZ**

Magistrada

**JAIRO ERNESTO ESCOBAR SANZ**

Magistrado

**JORGE ARTURO CASTAÑO DUQUE**

Magistrado

**Jairo Alberto López Morales**

Secretario