



## JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE TUNJA

Tunja, Dieciséis (16) de Junio de dos mil dieciséis (2016)

**REFERENCIA : ACCIÓN DE TUTELA**  
**DEMANDANTE : BLANCA CECILIA PINZON SALGADO**  
**DEMANDADOS : FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -**  
**UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION**  
**INTEGRAL DE VICTIMAS -**  
**DEPARTAMENTO PARA LA PROSPERIDAD**  
**SOCIAL.**  
**RADICACIÓN : 2016-00059**

### I. LA ACCIÓN

Se pronuncia el Despacho acerca de la acción de tutela formulada por la señora **BLANCA CECILIA PINZON SALGADO** en contra del **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, UNIDAD DE ATENCION Y REPARACION INTEGRAL DE VICTIMAS** y **DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL** donde aduce la violación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y a la dignidad humana.

### II. ANTECEDENTES

#### 1. Pretensiones

#### 2. Fundamentos fácticos de la Tutela.

Refiere que es víctima de desplazamiento forzado razón por la cual se presentó ante la Personería Distrital de Bogotá, siendo reconocido dicho hecho victimizantes el 22 de octubre de 2006 y por tanto incluida en el Registro Único de Población Desplazada RUP, hoy registro único de víctimas.

Afirma que en el año 2015, le fue realizado por parte de la Unidad de Víctimas, el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, luego de lo cual no volvió a recibir la ayuda humanitaria que había estado recibiendo con anterioridad; refiere que dicha ayuda es importante en razón a que tiene 55 años de edad y en tal virtud le es difícil conseguir un empleo, sumado al hecho que padece de artrosis degenerativa.

Asegura que actualmente vive con su nieta **ANGIE LORENA ALBA PARAMO** de 7 años de edad, hija de su hijo **CARLOS ANDRES ALBA**, quien le dejó la custodia y cuidado de aquella, pero no le aporta ninguna cuota alimentaria, con lo cual es mujer cabeza de familia.

Indica que el día 8 de marzo de 2016, presentó ante la Unidad de Víctimas derecho de petición en el cual solicitó se informara el estado de PAARI y que se le otorgara la ayuda humanitaria, teniendo en cuenta sus precarias condiciones económicas y de salud, obteniendo como respuesta el oficio No. 20167206360201

de 11 de abril de 2016, el cual es una respuesta formato, que no resuelve de fondo su solicitud.

Asegura que lleva viviendo en la ciudad de Tunja, desde el año 2008, por lo cual ha estado solicitando la asignación de una vivienda digna de acuerdo con los parámetros que establece el Gobierno Nacional; no obstante, el Departamento para la Prosperidad Social, no le ha permitido participar por una vivienda de interés prioritario en especie, en el proyecto Antonia Santos de la ciudad de Tunja, pese a que la Unidad de Víctimas, le remitió un listado de hogares identificados, en los cuales se encuentra incluida.

Refiere que no le asiste razón al Departamento de la Prosperidad Social, cuando afirma que no fue identificada como potencial beneficiaria del subsidio familiar de vivienda en especie para el proyecto del municipio de Tunja-Boyacá, ya que no ha presentado la novedad de cambio de residencia en las bases de las entidades administradoras oficiales, toda vez que la Unidad de Víctimas tiene conocimiento de su nueva dirección desde el año 2008, tanto que las ayudas humanitarias han sido enviadas a la ciudad de Tunja, concretamente al Banco Agrario.

Agrega que no es justo que por el desorden y desidia de Unidad de Víctimas, entidad encargada de llevar a cabo el registro de la población víctima y sus respectivas novedades, no haya realizado y/o reportado el cambio de su residencia y sea el Departamento de la Prosperidad Social, la entidad que le niega el acceso a un subsidio de vivienda, por cuanto no se encuentra incluida en las bases de datos de las entidades administradoras oficiales.

### **3. Derechos Fundamentales Vulnerados:**

La parte accionante considera vulnerados los derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y a la dignidad humana, para lo cual invoca como fundamento de las pretensiones de tutela el artículo 86 de la Constitución Política, artículos 2 y 3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y políticos y artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos, así como jurisprudencia constitucional que respalda su dicho.

### **III. TRÁMITE PROCESAL.**

La solicitud de amparo constitucional fue presentada el 31 de mayo de 2015 ante la Oficina Judicial de Tunja (Fl. 12), asignada por reparto y con pase al despacho para resolver sobre su admisión con fecha 01 de junio de 2016 (Fl. 20).

Mediante auto proferido el 01 de junio de 2016 y atendiendo las reglas de competencia establecidas en los artículos 37 del Decreto 2591 de 1991 y las reglas de reparto contenidas en el artículo 1° del Decreto 1382 de 2000, se resolvió admitir la solicitud de tutela de la referencia, vincular a algunas entidades por considerar su interés directo en el proceso y decretar la práctica de algunas pruebas (Fls. 21, 22).

Posteriormente mediante auto de 10 de junio de 2016 (Fl 159), se ordenó oficiar a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a efectos de que remitiera informe en el que se indique si la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, fue incluida en el listado de hogares para ser beneficiario de una vivienda de interés prioritario en especie, en el Proyecto Antonia Santos de la

ciudad de Tunja; en caso afirmativo se debía indicar si dicho listado fue remitido al Departamento para la Prosperidad Social.

## **1. Contestación.**

### **1.1 Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA (FIs 48 a 51)**

La apoderada del Fondo Nacional de Vivienda, en su escrito de contestación, solicitó negar las pretensiones de la presente acción de tutela, con fundamento en los siguientes argumentos:

Que verificado el número de cedula de la accionante, se pudo verificar que el hogar se postuló en la convocatoria para población desplazada en la modalidad de arrendamiento, presentando un estado de asignado; sin embargo para la adquisición de vivienda nueva o usada y para la convocatoria de vivienda gratis, el hogar no se ha postulado.

Que uno de los requisitos establecidos para que las personas tengan derecho a acceder a un subsidio de vivienda, es postularse en una de las Convocatorias abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda, entendiéndose por postulación la solicitud que debe hacer el hogar con el objeto de acceder a un subsidio.

Que para la población en situación de desplazamiento, como es el caso de la accionante, FONVIVIENDA llevó a cabo Convocatorias en los años 2004 y 2007 y posteriormente en el año 2011; sin embargo el hogar de la accionante no se postuló en ninguna de las convocatorias mencionadas, es decir, no presentó la solicitud dirigida a obtener un subsidio familiar de vivienda.

Que es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quien viene realizando la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio familiar de viviendas en especie según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que determinan en las normas reglamentarias y no es FONVIVIENDA quien selecciona a los potenciales beneficiarios.

Que de acuerdo con la normatividad vigente, para ser beneficiario dentro del programa de las 100 mil viviendas gratis, incluida la población en situación de desplazamiento, el Departamento para la Prosperidad Social envía el listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda; a su turno, el Fondo Nacional de Vivienda, da apertura a la convocatoria de postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al Departamento para la Prosperidad Social, entidad que selecciona los beneficiarios.

### **1.2 Municipio de Tunja (FIs 60 a 63)**

La apoderada del municipio de Tunja, en su escrito de contestación de la acción de tutela indicó que su poderdante no tiene injerencia en los hechos que dan lugar a la inconformidad de la accionante, pues los mismos se refieren a presuntas acciones u omisiones provenientes de otros estamentos estatales.

### **1.3 Departamento para la Prosperidad Social-DPS (FIs. 75 a 90)**

El Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, presentó contestación de la acción de tutela en los siguientes términos:

Que el único programa de vivienda en el que el Departamento para la Prosperidad Social-PROSPERIDAD SOCIAL, participa es el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie-SFVE, el cual fue creado por la Ley 1537 de 2012 y reglamentado por el Decreto 1921 de 2012, estableciendo el procedimiento y las competencias que tiene la entidad, según el cual tan solo participa en el estudio para la identificación de potenciales beneficiarios.

Que de conformidad con el artículo 5 de la Ley 975 de 2004, es el Fondo Nacional de Vivienda el encargado de otorgar los respectivos subsidios de vivienda y no el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, razón por la cual existe falta de legitimación en la causa por pasiva de éste último.

#### **1.4 Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Fls. 146 a 153)**

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas presentó contestación a la acción de tutela en los siguientes términos:

Que en cuanto a las peticiones de la accionante no es posible acceder a ellas por cuanto se ha dado respuesta clara y de fondo, así como también por cuanto la ruta designada por el legislador solo es para otorgar el pago de atención humanitaria, la cual no ha culminada la accionante; por su parte, de accederse a su pago se vulneraría los derechos de las demás víctimas y han desarrollado la ruta con anterioridad a la aquí accionante.

Que actualmente la ruta de asistencia ha cambiado razón por la cual es necesario que el ciudadano se practique el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, conforme lo ordena la Resolución 00351 del 8 de mayo del año 2015, para que se determine su grado de vulnerabilidad.

Que en el caso particular, se evidencia que el núcleo familiar ya se ha practicado el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, más se encuentra a la espera que la Unidad estudie el caso para determinar si sigue en la ruta de atención o pasa a la de reparación, en atención al grado de vulnerabilidad.

#### **2.- Acervo Probatorio:**

Dentro del expediente reposan los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de ciudadanía de accionante Blanca Cecilia Pinzón Salgado (Fl 13).
- Copia del puntaje SISBEN de la señora Blanca Cecilia Pinzón Salgado (Fl 23).
- Copia de la Historia Clínica de la señora Blanca Cecilia Pinzón Salgado expedida por la ESE SANTIAGO DE TUNJA (Fls 108 a 138).
- Informe allegado por el Banco Agrario donde se indican los giros que registra la señora Blanca Cecilia Pinzón Salgado, para los años 2012 a 2015 (Fl 139).

- Informe rendido por el Director Jurídico de la Unidad de Víctimas de Boyacá, donde se allega el cruce de información respecto al listado de hogares para ser beneficiario de una vivienda de interés prioritario en especie, en el proyecto Antonio Santos de la ciudad de Tunja, para lo cual allega el listado que fue allegado al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (FI 167, CD FI 166).

#### IV. CONSIDERACIONES

Corresponde al Despacho establecer la vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y la dignidad humana de la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, presuntamente desconocidos por las entidades accionadas, para lo cual: i) en primer lugar se verificará la procedencia de la acción de tutela frente a la violación de los derechos de desplazados por la violencia; ii) en segundo lugar se abordará el tema de la atención humanitaria a las personas víctimas de desplazamiento y iii) en tercer lugar se analizará el tema la Asignación de Subsidios Familiar de Vivienda en Especie (SFVE).

##### **1.- Procedencia de la acción de tutela frente a la vulneración de los derechos de las personas desplazadas por la violencia.**

La Corte Constitucional se ha referido al tema en el sentido de indicar que las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de una especial protección constitucional dada su condición de marginalidad, extrema vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta. Ello implica que el solo hecho de ostentar dicha calidad los hacen beneficiarios de todas las ayudas y subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional, sin someterlos a trámites engorrosos, que se suman a lo que ya han tenido que padecer (Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-787 de 2008).

Por tanto la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para la pronta y eficaz protección de los derechos fundamentales de los desplazados, ante una actuación ilegítima de las autoridades encargadas de protegerlos, mecanismo éste que se considera debe ser utilizado como *última ratio* dada la especial protección que debe brindar el Estado a personas con este padecimiento.

En materia de desplazados por la violencia, el espectro de sus derechos fundamentales es más amplio debido a su situación, ya que como lo ha manifestado la Corte Constitucional: *"han sido víctimas de diversas violaciones a sus derechos humanos, a partir de hechos violentos, causantes de su desarraigo, que ven como la efectividad de sus derechos constitucionales continúa amenazada, debido a los obstáculos que deben superar para acceder a los servicios estatales desde una posición marginal, al punto que su situación de hecho es incompatible con el régimen constitucional..."*. (Sentencia T-787 de 2008). La existencia de subgrupos al interior de los desplazados como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños y las personas discapacitadas implica una protección adicional a la reforzada. (Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006). Es tan crítica la situación de los desplazados por la violencia del país, que esta Corporación se vio forzada, en la sentencia T-025 de 2004, a declarar un estado de cosas inconstitucional en relación con la misma, en la que se obligó a las autoridades a ajustar sus actuaciones de manera tal que se logre concordancia entre el cumplimiento de los mandatos constitucionales y, en particular, la garantía de los derechos fundamentales de los desplazados, y las políticas y recursos destinados a esta finalidad.

## 2.- De la atención humanitaria

La Corte Constitucional en sentencia T-157 de 2015, precisó que la ayuda humanitaria a cargo del Estado y a favor de las personas en condición de desplazamiento, se encuentra clasificada en: (i) de urgencia o inmediata, (ii) de emergencia y (iii) de transición; en efecto, en la referida providencia se indicó:

*“(...) 4.6. De acuerdo a lo establecido en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, el Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de otorgar a la población desplazada, como fase inicial, la atención humanitaria de emergencia, la cual pretende “socorrer, asistir y proteger a la población desplazada y atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas”.*

### **4.7. Así son tres los tipos de ayuda humanitaria ofrecida por el Estado (i) de urgencia o inmediata, (ii) de emergencia y (iii) de transición.**

*4.7.1. Las primeras, deben ser suministradas a las personas desplazadas, sin que medie el acto del registro, hasta tanto éste tenga lugar, es decir, desde el momento en que la víctima relate los hechos victimizantes hasta el momento de la inscripción en el Registro Único de Víctimas y estará a cargo de las entidades territoriales a nivel municipal. Esta Corporación ha considerado que este tipo de ayuda “debe ser prestada en principio por parte de las entidades territoriales del nivel municipal, sin perjuicio de la aplicación del principio de subsidiariedad (artículo 288 C.P.) con el objetivo de que la atención a la población desplazada no varíe de acuerdo con cada municipio del país y así se garantice el goce efectivo de sus derechos en esta etapa de urgencia. Los bienes y servicios que componen la ayuda humanitaria inmediata o de urgencia han variado de acuerdo con los cambios normativos, pero debe contener como mínimo apoyo alimentario, de alojamiento temporal, y de atención de urgencia en salud.”*

*4.7.2. En cuanto a la ayuda humanitaria de emergencia, se entrega después del registro de la víctima en el RUV, sus componentes son artículos de aseo, alimentación, utensilios de cocina y alojamiento transitorio, y según el parágrafo del artículo 15 de la Ley 387 de 1997, debe prestarse por un término de tres meses, prorrogables por un periodo igual. Sin embargo, en pronunciamientos posteriores la Corte indicó que, “dicha ayuda se debe entregar por un término mayor al definido legalmente en circunstancias en las que la población desplazada no se encuentra en las condiciones para asumir su propio sostenimiento hasta alcanzar tales condiciones.” Así, mediante la sentencia C-278 de 2007, la Corte declaró condicionalmente exequible el mencionado parágrafo, “en el entendido que el término de la atención humanitaria de emergencia previsto en esa disposición será prorrogable hasta que el afectado esté en condiciones de asumir su auto-sostenimiento”.*

*4.7.3. Por último, la ayuda humanitaria de transición, corresponde a “[l]a ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de*

Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia."

Esta Corporación consideró que, "se trata de un auxilio que debe ser transitorio y servir como soporte mientras la población desplazada supere la situación de emergencia producto del desplazamiento forzado a través de distintas fuentes: mediante acceso a los programas sociales del Estado; a los programas de retorno o reubicación; o por sus propios medios."

4.8. De esta manera, si dicha ayuda se niega, retrasa o entrega de manera incompleta, no está cumpliendo con la finalidad para la cual fue creada, como es la de asegurar una mínima subsistencia de quien la requiere, quien con la colaboración del Estado puede sobrellevar la situación de desplazamiento hasta que pueda estabilizar su situación socioeconómica. **Así las cosas, mientras persistan las condiciones de vulnerabilidad, la prórroga a la ayuda humanitaria de emergencia será obligatoria. Para ello, la jurisprudencia de la Corte, ha diferenciado dos circunstancias: (a) la prórroga general a la población, sometida a la valoración, realizada por la UARIV, frente a la posible superación de las condiciones de debilidad manifiesta, (b) la prórroga automática, que está consagrada para que con un enfoque diferencial al tratarse de mujeres cabeza de familia, menores de edad, adultos mayores, personas de la tercera edad o en estado de discapacidad; se deriva una presunción de constitucionalidad de extrema vulnerabilidad y por ello, requieren la ayuda de manera automática y sin estar sometida a valoraciones previas (...)**. (Subrayas fuera de texto).

En relación con el reconocimiento de la atención humanitaria de emergencia la Corte Constitucional también ha reiterado la obligación del Estado de verificar la situación económica de los solicitantes, para evitar que la negativa en su reconocimiento agrave el estado de vulneración de los derechos invocados, y se analice si las personas involucradas están haciendo uso de las alternativas especialmente previstas para que puedan asumir su propio sostenimiento, como quiera que el propósito del referido componente de la atención integral a la población desplazada es conjurar situaciones de peligro contingentes, y no convertirse en una prestación indefinida; en tal sentido, en sentencia T-605 de 2008, la Corte Constitucional, indicó:

"(...) En este sentido, es necesario anotar que corresponde al Estado entrar a analizar la situación de vulnerabilidad del desplazado, incluso después de que el mismo haya recibido ya la ayuda humanitaria, y corresponderá al desplazado permitir que se evalúe su situación para así determinar la viabilidad de la prórroga y de este modo determinar si la situación de vulnerabilidad permanece o ha cesado (...)". (Subrayas fuera de texto)

Ahora bien, mediante la Ley 1448 de 2011, en sus artículos 168<sup>1</sup> y 203<sup>2</sup>, así como los Decretos 4155 y 4157 de 2011, se estableció la responsabilidad de la Unidad

<sup>1</sup> "ARTÍCULO 168. DE LAS FUNCIONES DE LA UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las

Administrativa para la Reparación Integral a las Víctimas-UARIV, en los programas de reparación integral por vía administrativa; así mismo, mediante el Decreto 1377 de 2014, se adoptó la ruta integral de atención para el acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación contempladas en la Ley 1448 de 2011, para lo cual, se crearon los Planes de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI.

De acuerdo con el decreto antes referido, el PAARI es una herramienta mediante la cual se concreta la ruta integral de atención para las víctimas de desplazamiento forzado, toda vez que éste contempla las medidas aplicables a los miembros de cada núcleo familiar, así como las entidades competentes para ofrecer dichas medidas en materia de restitución, rehabilitación, indemnización, satisfacción y garantías de no repetición.

En el presente caso, observa el Despacho que la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en su escrito de contestación indicó que “En el caso particular, se evidencia que el núcleo ya se ha practicado el PAARI, más se encuentra a la espera de que la Unidad estudie su caso para determinar si sigue en la ruta de atención o pasa a la de reparación, en atención a su grado de vulnerabilidad; pues se le aclara que una vez se verifique que el ciudadano supere su grado de vulnerabilidad y pase a la ruta de indemnización (deje de recibir ayudas humanitarias) estará más cerca de la reparación”. (FI 147) (Subrayas fuera de texto).

En el mismo sentido, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mediante oficio de fecha 11 de abril de 2016, dirigido a la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, respecto a la atención humanitaria, indicó: “Al analizar su caso particular se encuentra que usted y los demás miembros de su hogar en la actualidad cuentan con un Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI vigente, el cual se encuentra en proceso de medición para establecer las carencias en los componentes de alojamiento temporal y alimentación, la decisión adoptada le será informada mediante acto administrativo debidamente motivado y notificado”. (FI 154) (Subrayas fuera de texto).

Queda claro entonces que la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO en su condición de desplazada, se encuentra activa en el proceso administrativo a efectos de verificar si tiene derecho a acceder a las medidas de ayuda humanitaria, habiéndosele practicado el Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, estando pendiente la decisión por parte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en el sentido de determinar si es o no beneficiaria de la ayuda humanitaria, dependiendo del análisis de los resultados del PAARI, razón por la cual, se amparará en derecho fundamental de petición<sup>3</sup> de la aquí accionante y en la parte resolutoria de ésta providencia el Despacho ordenará a la Unidad para la Atención y

---

víctimas coordinará de manera ordenada, sistemática, coherente, eficiente y armónica las actuaciones de las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas en lo que se refiere a la ejecución e implementación de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas y asumirá las competencias de coordinación señaladas en las Leyes 387, 418 de 1997, 975 de 2005, 1190 de 2008, y en las demás normas que regulen la coordinación de políticas encaminadas a satisfacer los derechos a la verdad, justicia y reparación de las víctimas (...).

<sup>2</sup> “ARTÍCULO 203. RUTAS Y MEDIOS DE ACCESO. El Comité Ejecutivo de Atención y Reparación a las Víctimas en el marco de sus funciones, deberá elaborar la ruta única de acceso a las medidas de ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación contempladas en la presente Ley, a través de las cuales las víctimas podrán ejercer sus derechos. De igual manera, y de acuerdo al artículo 30 de la presente Ley, el Ministerio Público deberá velar, para que las entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, hagan uso de la ruta única”.

<sup>3</sup> Corte Constitucional Auto 053 de 2002: “(...) En el trámite de la acción de tutela es posible afirmar que existe un amplio margen de las facultades de oficio del juez constitucional y ello se refleja en su papel activo dentro del trámite y también, en el momento en que advierte la existencia de una violación de derechos no invocados en la demanda caso en el cual, el juez constitucional debe desarrollar el procedimiento correspondiente y dictar las órdenes que sean necesarias para garantizar su protección (...)”. (Subrayas fuera de texto).



Reparación a las Víctimas que en el término de quince (15) días, resuelva la solicitud formulada por la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, en el sentido de indicarle si de acuerdo con el análisis de los resultados del PAARI, resulta ser o no beneficiaria de la ayuda humanitaria.

La anterior decisión no desconoce la importancia del derecho al turno en lo que tiene que ver con la ayuda humanitaria, en la medida en que aquí no se está ordenando a la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas el pago de la ayuda humanitaria, pues la orden está dirigida a que, se insiste, se resuelva la solicitud formulada por la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, en el sentido de indicarle si de acuerdo con el análisis de los resultados del PAARI, resulta ser o no beneficiaria de la ayuda humanitaria, decisión que se acompasa con lo indicado por la Corte Constitucional en sentencia T-191 de 2007, donde destacó la necesidad de informarle pormenorizadamente a los potenciales beneficiarios de la ayuda humanitaria, sobre la fecha en que se resolverá su solicitud:

*“(...) Esta Corporación, en la sentencia T-1161 de 2003 se refirió al tema de los turnos para el pago de la ayuda humanitaria solicitada por los desplazados y sobre el particular señaló que: “en el suministro de dicha ayuda humanitaria se deben respetar los turnos asignados en virtud del momento de la presentación de la solicitud de apoyo económico. La población desplazada atendida por la Red de Solidaridad, en principio, tiene derecho a un trato igualitario del cual se deriva el respeto estricto de los turnos.*

*(...) 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 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.”***

*En ese sentido, la Corte explicó que si bien es cierto que se deben respetar los turnos para otorgar el pago de la ayuda humanitaria, so pena de vulnerar el derecho a la igualdad de las personas que estén en similares condiciones, también lo es que quienes están a la espera del pago tienen derecho a que se les informe sobre una fecha cierta en la cual lo recibirán, es decir, dentro de un término oportuno y razonable (...).”*  
(Subrayas y negrilla fuera de texto).

Conforme a la jurisprudencia en cita queda claro el derecho que le asiste a la aquí accionante a que se le informe dentro de un término oportuno y razonable si resulta ser o no beneficiaria de la ayuda humanitaria, asunto distinto al pago de la misma, el cual si debe realizarse con estricta sujeción a los turnos existentes en la Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas.

Finalmente en éste punto es pertinente aclarar que la protección del derecho de petición como derecho fundamental, no implica la obligación por parte de la administración de reconocer el derecho pretendido en la petición, ya que el núcleo esencial de éste derecho se entiende vulnerado cuando la autoridad no responde oportunamente al peticionario aunque la respuesta sea negativa. Así lo ha manifestado el Tribunal Administrativo de Boyacá<sup>4</sup>:

*“(…) De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el núcleo esencial del derecho de petición involucra, no sólo la posibilidad de acudir ante la administración para presentar peticiones respetuosas, sino que supone la obtención de la pronta resolución. Así mismo, que la decisión de la administración esté caracterizada por su celeridad y por resolver de fondo el asunto. Sin estos elementos el derecho de petición no se realiza. **No obstante, el derecho de petición no implica una prerrogativa en virtud de la cual la administración se vea obligada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante. Por esta razón no se debe entender vulnerado cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa.** (…)”.* (Subrayas y negrilla fuera de texto).

## 2. PROCEDENCIA DE LA TUTELA FRENTE AL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA.

La tutela presenta un carácter extraordinario y residual por cuanto su procedencia está sujeta a los límites que impone la existencia de las demás jurisdicciones ordinarias y especiales, así como las acciones, recursos y procedimientos establecidos en el ordenamiento jurídico para la resolución de los diferentes asuntos. Como ya lo habíamos mencionado, la anterior regla admite excepciones derivadas de situaciones concretas de gravedad verificable por la existencia de un perjuicio irremediable, ya que en algunas oportunidades, la existencia del medio alternativo no resulta idóneo o eficaz para proteger el derecho amenazado.

Lo anterior resulta trascendente, si se tiene en cuenta que el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional y asistencial, lo que implica la existencia de otros mecanismos de defensa naturales para su protección, diferentes al amparo constitucional lo que determinaría –en principio– su improcedencia. Sin embargo, la tutela resultaría viable y procedente como mecanismo transitorio para evitar un daño irremediable, siempre que se cumplan con una serie de requisitos que son enunciados por la Corte Constitucional en sentencia T-109 de 2011:

- (i.) la inminencia del peligro.
- (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo.
- (iii) la afectación del mínimo vital.
- (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y
- (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido.

La Corte Constitucional ha manifestado que pese a la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna, excepcionalmente puede ser objeto de protección mediante tutela cuando su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración

<sup>4</sup> Acción: Tutela. Demandante: YOLANDA RINCON DE LEAL. Demandado. Secretaria de Educación del Departamento de Boyacá. Fecha de la decisión: 13 de mayo DE 2009. Radicación: 2009-0042-01. MAGISTRADO PONENTE: DR. FRANCISCO ANTONIO IREGUI IREGUI.

o la amenaza de derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros, tal como se evidencia en el caso concreto, pues se trata de los derechos de familias en condición de desplazamiento forzado.

### **3. El procedimiento de asignación de subsidios familiar de vivienda en especie (SFVE)**

Por medio de la Ley 1537 del 20 de junio de 2012, se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, dentro de la cual el artículo 6° permite que los recursos del Fondo Nacional de Vivienda sean destinados a adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario.

Dentro del artículo 12 de la referida ley, se determina respecto a la población vulnerable:

*“Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, **se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.***

*Sin perjuicio de lo anterior, **la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:** a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, **b) que esté en situación de desplazamiento,** c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.  
(...)*

De conformidad con el párrafo 4° de la norma en cita, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno Nacional.

Por medio del Decreto 1921 de 2012 se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012, y en el art. 6 se establece que se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.

2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBÉN III o el que haga sus veces

**3. Registro Único de Población Desplazada - RUPD o la que haga sus veces.**

Según el artículo 7 del Decreto en cita, el Departamento de Prosperidad Social (en adelante DPS) realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización, que establece al día de hoy el Decreto 2726 de 2014.

El Decreto 2726 de 2014 establece los criterios de organización de los grupos poblacionales, donde incluye la población de la red unidos, población en condición de desplazamiento y hogares damnificados por desastres naturales, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior y la información establecida en el art. 6 del Decreto 1921 de 2012, el Departamento para la Prosperidad Social definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE y realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización.

De conformidad con el art. 3 del Decreto 2164 de 2013, se hace uso exclusivo de los siguientes listados o bases de datos, proporcionados por las entidades competentes:

*“1. Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos (Siunidos) o la que haga sus veces.*

*2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales -Sisbén III o el que haga sus veces*

***3. Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces.***

*4. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por Fonvivienda o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares que se encuentren en estado "Calificado".*

*5. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por Fonvivienda o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentre sin aplicar”*

Dichos listados son remitidos a FONVIVIENDA para que de apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas (art. 10. Dec. 1921 de 2012 modificado por el art. 7 del Decreto 2164 de 2013).

En el caso concreto, observa el Despacho que la inconformidad de la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, radica en el hecho que el Departamento de la Prosperidad Social-DPS no le ha permitido participar para una vivienda de interés prioritario en especie, en el proyecto Antonia Santos de la ciudad de Tunja,

pese a que, según su dicho, la Unidad de Víctimas le remitió un listado de hogares en los que se encuentra incluida la aquí accionante.

El Departamento para la Prosperidad Social-DPS en su escrito de contestación (Fls 75 a 90), manifestó la falta de competencia en el tema sub-examine, en la medida en que éste tan solo participa en el estudio técnico para la identificación de los potenciales beneficiarios, pero el proceso de convocatoria y postulación es competencia de FONVIVIENDA.

Por su parte el Fondo Nacional de Vivienda (Fls 48 a 51), indicó que el hogar de la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO no se postuló en ninguna de las convocatorias abiertas en los años 2004, 2007 y 2011.

El Despacho mediante auto de fecha diez (10) de junio de 2016, ordenó oficiar a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a efectos de que remitiera informe en el que se indicara si la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO fue incluida en el listado de hogares para ser beneficiaria de una vivienda de interés prioritario en especie, en el proyecto Antonia Santos de la ciudad de Tunja y si dicho listado fue remitido al Departamento para la Prosperidad Social.

En respuesta a la anterior solicitud, el Director Jurídico de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Regional Boyacá, en comunicación de fecha 10 de junio de 2016 (FI 164), allegó el resultado del cruce de información realizado por dicha entidad, el cual según su dicho fue allegado al Departamento para la Prosperidad Social; en efecto, en dicho listado aparece la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO.

Así las cosas, para el Despacho es claro que por parte de la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas-Regional Boyacá, fue remitido un listado de posibles hogares beneficiarios de una vivienda de interés prioritario en especie, en el proyecto Antonia Santos de la ciudad de Tunja, donde aparece relacionada la aquí accionante, razón por la cual, no encuentra el Despacho justificación para que por parte del Departamento para la Prosperidad Social, no se le haya dado trámite a la solicitud de vivienda de interés prioritario en especie de la aquí accionante.

En tal sentido encuentra el Despacho vulnerado el derecho al debido proceso<sup>5</sup> de la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO y en tal sentido ordenará que por parte del Departamento para la Prosperidad Social, dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se adelanten las gestiones pertinentes a efectos de que se le indique a la aquí accionante, si es potencialmente beneficiaria o no del subsidios familiar de vivienda en especie SFVE, esto en aplicación de la competencia establecida en el artículo 7 del Decreto 1921 de 2012.

En mérito de lo expuesto el Juzgado Noveno Administrativo Oral del circuito de Tunja, administrando justicia y por autoridad de la Ley,

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional Auto 053 de 2002: "(...) En el trámite de la acción de tutela es posible afirmar que existe un amplio margen de las facultades de oficio del juez constitucional y ello se refleja en su papel activo dentro del trámite y también, en el momento en que advierte la existencia de una violación de derechos no invocados en la demanda caso en el cual, el juez constitucional debe desarrollar el procedimiento correspondiente y dictar las órdenes que sean necesarias para garantizar su protección (...)". (Subrayas fuera de texto).

## RESUELVE

**PRIMERO:** Tutelar los derechos al debido proceso y de petición de la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO, conforme a la parte motiva de ésta providencia.

**SEGUNDO:** Ordenar al Director de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas que en el término de quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, resuelva la solicitud formulada por la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO identificada con C.C. No. 39.646.010, en el sentido de indicarle si de acuerdo con el análisis de los resultados del Plan de Atención, Asistencia y Reparación Integral-PAARI, resulta ser o no beneficiaria de la ayuda humanitaria.

**TERCERO:** Ordenar al Director del Departamento para la Prosperidad Social que dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación de la presente providencia, se adelanten las gestiones pertinentes a efectos de que se determine si la señora BLANCA CECILIA PINZON SALGADO identificada con C.C. No. 39.646.010, resulta ser o no potencialmente beneficiaria del subsidios familiar de vivienda en especie SFVE.

**CUARTO:** Si este fallo no es objeto de impugnación, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión, inmediatamente quede ejecutoriada esta providencia.

Cópiese, notifíquese a los interesados conforme al procedimiento previsto en el art. 30 del Decreto 2591 de 1991, y cúmplase.



**FERNANDO ARIAS GARCIA**  
Juez