



Fols: 8-16
C: 2
SIGCMA
DIGITALIZADO
SIGLO XXI

Cartagena de Indias D.T. y C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018)

Medio de Control	IMPUGNACIÓN DE TUTELA
Radicado	13-001-33-33-004-2017-00350-01
Demandante	MARÍA FRANCISCA MURILLO MURILLO
Demandado	MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO-FONVIVIENDA- DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL - UNIDAD DE ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VICTIMAS.
Magistrado Ponente	MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ
Tema	<i>Improcedencia de la acción de tutela, para otorgar subsidio de vivienda cuando el accionante no se ha postulado en el listado de potenciales beneficiarios.</i>

I.- PRONUNCIAMIENTO

Incumbe a la Sala, resolver sobre la impugnación de tutela instaurada por la señora María Francisca Murillo Murillo, en contra de la sentencia de fecha dos (02) de febrero de dos mil dieciocho (2018), proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, que declara improcedente el amparo de tutela de los derechos fundamentales a la vivienda digna, igualdad, verdad y justicia, para obtener la asignación de un subsidio familiar de vivienda gratuita y la ayuda humanitaria de transición como víctima de la población desplazada, solicitado por la parte accionante, y concede el amparo de tutela del derecho fundamental de petición.

II.- ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró por medio de apoderado judicial, la señora María Francisca Murillo Murillo, identificado con cédula de ciudadanía No 23.239.245 de Villanueva.

III.- ACCIONADO

La acción está dirigida en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio-Fonvivienda- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas.





IV.- ANTECEDENTES

4.1.-Pretensiones.

En ejercicio de la acción de tutela, el accionante elevó las siguientes pretensiones:

Solicita le sea tutelado sus derechos fundamentales de igualdad, de petición, habeas data y vivienda digna, en conexidad con los derechos de verdad y justicia, y en consecuencia, se le ordene:

- Al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), a que priorice y postule al accionante si cumple con lo establecido en el Decreto 1921 de 2012, sea incluido en la base de datos de programas sociales y remita en los términos de los artículos 9 y 10 del Decreto en mención, a Fonvivienda.

- Al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la UARIV, para que gestionen, prioricen y entreguen a la accionante, auxilios de arriendo y asistencia alimentaria, mientras se realiza la postulación y la entrega del subsidio de vivienda.

-Al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a Fonvivienda y al ISVIMED según las órdenes previstas en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, a que una vez reciba la información por parte del DPS de la postulación del demandante, asignen un subsidio para una solución de vivienda de carácter definitivo, a la señora María Francisca Murillo Murillo.

4.2.- Hechos¹.

La parte accionante, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes hechos que se compendian así:

-La accionante es reconocida como víctima del desplazamiento forzado e inscrita en el RUV, desde entonces ha venido solicitando se le haga entrega del subsidio de vivienda de interes social ante dichas entidades.

¹Fol. 2 - 3 Cdno 1



-Que ante la negativa de no obtener respuesta, la señora María Francisca Murillo Murillo presentó un derecho de petición el cual le fue recibido, por el DPS, el día 18 de septiembre y por el Ministerio de Vivienda, el día 15 de septiembre de 2017, mediante el cual solicita sea postulada o inscrita en el listado de potenciales beneficiarios incluyéndola en la selección y priorización para obtener el subsidio de vivienda.

-Que además, se le suministren las ayudas humanitarias de emergencia: de manera que deberán gestionar, priorizar y entregar algunos componentes de la atención humanitaria de transición, tales como, auxilio de arriendo y asistencia alimentaria, mientras se le asigna una vivienda de carácter definitivo.

-Manifiesta que, con relación a la solicitud las demandadas a la fecha de presentación de tutela, esto es dieciocho (18) de diciembre de 2017, no han cumplido con el accionante, como quiera que no se le ha hecho entrega del subsidio familiar de vivienda en especie de carácter definitivo, y tampoco se le ha asignado la vivienda del programa de las cien mil viviendas gratis, ni un auxilio de arriendo y asistencia alimentaria.

4.3.-Contestación de las Accionadas.

4.3.1 Unidad Para Las Víctimas²

La Directora Encargada de la Gestión Interinstitucional de la Unidad para las Víctimas, mediante escrito de fecha 11 de enero de 2018, afirma que, la actora se encuentra incluida en el registro único de víctimas (RUV) por el hecho victimizante de desplazamiento forzado; en cuanto a la petición sostiene que, ante la entidad no se interpuso derecho de petición solicitando subsidio de vivienda, razón por la cual no se brindó respuesta alguna, ya que solo conoció esta entidad de la solicitud hasta el momento en el que se le notificó el auto admisorio de tutela, esto es el 19 de diciembre de 2017.

Por otro lado, manifiesta que frente a la solicitud antes relacionada, la Unidad para las Víctimas no tiene dentro de sus competencias legales dicha materia, y en consecuencia, se debe remitir a la autoridad administrativa competente, FONVIVIENDA, quien tiene la responsabilidad de dar trámite a la mencionada

² Fols. 15- 18 Cdno 1



solicitud dando información respecto a la reglamentación actual existente frente a la materia.

4.3.2 Departamento Administrativo para la Prosperidad Social³

A través de documento que obra dentro del expediente de fecha 11 de enero de 2018, la Jefe de Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Protección Social, da respuesta a la referida acción de tutela, en la que sostiene que la entidad a quien representa no ha incurrido en ningún tipo de violación, toda vez que dio respuesta de forma oportuna, clara y de fondo a las peticiones que por los mismos hechos y derechos presentó la demandante, que de acuerdo a esta afirmación, esta entidad no se ha sustraído en su obligación de atender a la solicitud planteada, ya que se pronunciaron de acuerdo a las competencias y a los fundamentos legales.

Por otro lado, asegura que dentro del marco de las competencias en materia de subsidio familiar de vivienda es el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas de vivienda del gobierno nacional y específicamente de los subsidios de viviendas entregados a personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad, razón por la cual no es de su competencia, debido a que por disposición legal, el alcance del DPS en el programa de subsidio familiar en especie (SFVE) se limita única y exclusivamente a realizar el estudio técnico para identificar y seleccionar los hogares que serán potenciales beneficiarios del programa.

4.3.3 Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA⁴

Fonvivienda a través de su apoderado judicial presenta su posición frente al referido asunto, con respecto a las pretensiones de la accionante se opone a la prosperidad de la presente acción de tutela ya que la entidad asegura no haber vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante y causa contraria ha venido realizando todas las acciones necesarias para garantizar todos los beneficios habitacional a los hogares en condición de desplazamiento que han cumplido con los requisitos previos para obtener tal beneficio.

³ Fols. 21-31 Cdno 1

⁴ Fols. 54-56 Cdno 1





Así las cosas, expone sus consideraciones frente a la presente acción constitucional, manifestando que este asunto es improcedente por carencia actual del objeto, toda vez que el Fondo Nacional de Vivienda desarrolla todas sus funciones en cumplimiento del artículo 123 de la Constitución Nacional, y por ende toda la normatividad que crea y regula el Sistema Nacional de Viviendas de Interés Social en el país. Por lo tanto, no es obligación de FONVIVIENDA asignar turnos o fechas ciertas, porque de esa manera estarían vulnerando los derechos de otros hogares que se han postulados, por otra parte, explica a demás que después de la consulta de información histórica de cédulas, encuentra que la señora María Murillo no figura dentro de ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004- 2007y tampoco se postuló para el proceso de promoción y oferta de la Resolución 1024 de 2011 derogada por la 0691 de 2012.

Por consiguiente, y de conformidad a lo establecido en la Ley 1537 de 2012 los hogares pueden resultar siendo beneficiarios con subsidio familiar de vivienda, pero para ello deben cumplir con los requisitos vigentes, tal y como lo han hecho los hogares den circunstancias similares, a la de la accionante.

De esta manera, advierte a la parte actora que su caso no ha sido habilitado por el DPS como potencial beneficiario del subsidio familiar de cien por ciento vivienda en especie, aclara que es necesario que el DPS haga la habilitación, para que prospere la postulación a las convocatorias que FONVIVIENDA lleva a cabo y que sólo aplica para los hogares potencialmente beneficiarios, a fin de obtener el subsidio antes referido.

4.4.-FALLO IMPUGNADO⁵.

La Jueza Cuarta Administrativa del Circuito de Cartagena, mediante sentencia del 02 de febrero de 2018, hizo su pronunciamiento de fondo, referente al asunto bajo estudio, considera el a quo; en el caso concreto es improcedente la acción constitucional, debido a que no se encuentra acreditada por parte de la actora, la situación excepcional que requiera de manera urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para una solución de vivienda temporal o definitiva, como tampoco se ha probado que la accionante se encuentre dentro del grupo de personas que presenta mayores niveles de vulnerabilidad dentro de la población desplazada.

⁵ Fols. 59-69 Cdo no 1



Como consecuencia a lo expuesto, la juez de primera instancia funda su decisión bajo el siguiente entendido, "para que se cumplan satisfactoriamente con la entrega de viviendas a personas en condición de desplazamiento, el gobierno nacional ha desarrollado e implementado políticas públicas para su materialización, bajo un marco normativo preestablecido y de acuerdo a la apropiación presupuestal, y acorde a los principios de progresividad y gradualidad".

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, y haciendo la aclaración de que la accionante no se ha postulado a convocatorias para la asignación de subsidios de viviendas, ni al programa de las cien mil viviendas gratuitas del Gobierno Nacional y que de igual forma no cumple con los órdenes de priorización ya que no está registrada en la base de datos de la red unidos, el Juez declara improcedente el amparo de tutela de los derechos fundamentales a la vivienda digna, igualdad, verdad y justicia, solicitado por la señora María Francisca Murillo Murillo, para obtener la asignación del subsidio familiar de vivienda gratuita y ayuda humanitaria de transición como víctimas de la población desplazada, y concede el amparo de tutela del derecho fundamental de petición de la señora Murillo respecto del ministerio de vivienda, ciudad y territorio.

4.5.-FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

4.5.1.-La accionante: María Francisca Murillo Murillo ⁶

En el escrito de impugnación, la parte actora sostiene frente a las consideraciones del a quo sobre los niveles de vulnerabilidad de la accionante, lo siguiente:

Asegura ser víctima, ya que su esposo Cristiniano Acosta Salamanca, fue asesinado por paramilitarismos, que a partir del suceso, quien aquí funge como accionante quedó siendo madre cabeza de hogar, a cargo de sus dos hijos, sin empleo, bajo amenazas, sin protección, pagando arriendo, de donde han sido en varias oportunidades desalojados por la falta de recursos, que desde el momento en que ocurrieron los hechos, las constantes amenazas no la dejaron ser libre, que es en la actualidad una mujer sola desamparada, sin apoyo del

⁶Fols.80-88 Cdno 1



Estado ante la incertidumbre de procesos judiciales buscando la protección de sus derechos.

V.-ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto de fecha trece (13) de febrero de dos mil dieciocho (2018) el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena⁷, se concedió la impugnación, por lo que fue asignada el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el catorce (14) de febrero del dos mil dieciocho (2018)⁸, siendo finalmente recibido y admitido por esta Magistratura el día catorce (19) de febrero del mismo año⁹.

VI.-CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

6.1.- La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991.

6.2.- Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar si:

¿Existe vulneración de los derechos fundamentales por parte de las entidades accionadas con respecto a la solicitud elevada por la señora María Francisca Murillo Murillo, que tiene como finalidad ser beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda, un auxilio de arriendo y de asistencia alimentaria, a pesar de no estar incluida dentro del listado de potenciales beneficiarios de los subsidios de viviendas familiares?

Con el objeto de arribar a la solución de lo planteado, se abordará el siguiente hilo conductor: (i) generalidades de la acción de tutela; (ii) Régimen jurídico para la postulación de la población desplazada al subsidio de vivienda familiar

⁷Fol.91 Cdno 1

⁸Fol.2 Cdno 2

⁹Fol.4 Cdno 2





ante el fondo nacional de vivienda -FONVIVIENDA- (iii) Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA" y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS (iv) caso en concreto.

6.3.- TESIS DE LA SALA

La Sala CONFIRMARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, en fecha 02 de febrero de 2018, por quedar demostrada la improcedencia de la acción, debido a que efectivamente no existe la violación de los derechos fundamentales a la vivienda digna, igualdad, verdad y justicia solicitados por la señora María Francisca Murillo Murillo.

6.4.- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

6.4.1.- Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se



pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

6.4.2.- Régimen jurídico para la postulación de la población desplazada al subsidio de vivienda familiar ante el fondo nacional de vivienda - FONVIVIENDA¹⁰

Antes de entrar a describir y analizar el proceso mediante el cual FONVIVIENDA asigna los subsidios, es necesario dejar claro en forma breve el antecedente legal que da origen a tal entidad y las normas que en forma general rigen la materia.

Concretamente, la Ley 3 de 1991 estableció el marco general del subsidio de vivienda familiar de interés social, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos 951 de 2001 y 975 de 2004, siendo esta última norma derogada por el Decreto 2190 de 2009, en la cual se establecen las disposiciones y reglas para la asignación, calificación y rechazo de postulaciones al subsidio de vivienda familiar.

En el año 2002, mediante la Ley 790 del mismo año, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que adelantara el programa de renovación de la Administración Pública, por lo que expidió el Decreto 555 de 2003, a través del cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA-, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional, adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

¹⁰ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015), Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ, Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01.

Igualmente, dentro de las múltiples funciones que le fueron señaladas en el Decreto 555 de 2003, se encuentran la de asignación de los subsidios de vivienda de interés social bajo distintas modalidades y la atención continua de la postulación de los hogares que desean acceder al subsidio de vivienda, ya sea a través de contratos de gestión u otros mecanismos.

Las funciones y objetivos encomendados por ley a FONVIVIENDA tuvieron posterior desarrollo legal, dentro del cual se estableció la forma en que debían darse los procesos de postulación, calificación y posterior asignación de los subsidios de vivienda de interés social. De este modo, la herramienta utilizada para la implementación de la política social en materia de vivienda familiar fue reglamentada mediante el ya mencionado Decreto 2190 de 2009, que pese a que derogó el que anteriormente regulaba, es decir, el Decreto 975 de 2004, conservó la misma estructura en el procedimiento. Así, por ejemplo, señala las mismas modalidades de adquisición de vivienda (nueva, adquirida, construida en sitio propio, etc). Por lo tanto, el régimen actual concentrado en el Decreto 2190 de 2009, es al que se hará referencia en adelante.

Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postuló para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: **(i)** adquisición de vivienda nueva, **(ii)** adquisición de vivienda usada, **(iii)** construcción en sitio propio, **(iv)** mejoramiento de vivienda y, **(v)** mejoramiento para vivienda saludable.

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

De conformidad con lo anterior y las normas establecidas en el Decreto 2190 de 2009, las Cajas de Compensación deben desarrollar por su cuenta los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), pre-validación, apoyo a las actividades de asignación a cargo de FONVIVIENDA, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de



vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el subsidio familiar de vivienda.

Dentro de las obligaciones establecidas en el contrato de encargo de gestión, las Cajas de Compensación deben preparar la información que luego es entregada a los aspirantes al subsidio de vivienda, la cual debe incluir los requisitos y procedimientos de acceso al mismo. Una vez recibida la información, ésta debe ser revisada por cada una de las cajas, garantizando que se hayan presentado todos los documentos requeridos, actividad que estará precedida por la oportuna orientación y aclaración a cada uno de los postulantes para el cumplimiento de los requisitos.

Una vez recopilada la información por parte de las Cajas de Compensación, aquella debe ser remitida a FONVIVIENDA, quien se encargará de revisarla para posteriormente expedir el correspondiente acto administrativo señalando quiénes lograron ser calificados para la asignación del subsidio y quienes fueron rechazados.

6.4.3.- Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA" y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS"¹¹.

De conformidad al marco funcional del Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se puede señalar que, el Estado ha querido propender por la superación de los índices de vulnerabilidad poblaciones como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda nueva o usada, igualmente para hogares en situación de desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento, todos estos constitutivos de subsidios en especie.

A su vez, el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie va dirigido a la población pobre extrema y vulnerable, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS- es quien lidera el proceso de focalización de la población pobre

¹¹ TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015) Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ, Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01.



extrema y vulnerable a través de fuentes de información, como las suministradas por, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, en lo relacionado con la situación de extrema pobreza, y lo demás según las disposiciones establecidas en la ley 1537 de 2012 *"Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda"*.

Estando claro lo anterior, es importante señalar que la Ley 1537 de 2012 , Decreto reglamentario 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, compilados en el Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, reglamentaron el procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, esto aras de clarificar la forma en que se desarrolla el proceso de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie.

Las etapas del proceso administrativo en el que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tienen competencias concurrentes se pueden clasificar teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Fase de composición poblacional.
- Identificación de potenciales beneficiarios.
- Fase de postulación.
- Selección definitiva de hogares beneficiarios.
- Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

Ahora bien, en lo relacionado con los proyectos habitacionales creados por Fonvivienda, según lo establecido por el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son, i) Población de la Red Unidos, ii) Población en condición de desplazamiento y, iii) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para la situación que ocupa la atención de la Sala en el caso de autos, es importante mencionar el procedimiento establecido en el segundo punto descrito anteriormente, relacionado con la población en condición de desplazamiento, al respecto se tiene que, dicho procedimiento se encuentra conformado por un índice de priorización en cada hogar que presente esta condición:





-Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.

-Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.

-Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.

-Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

-Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

-Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada.

Una vez se surte el procedimiento de priorización, y determinado el supuesto en el cual encaja el grupo en particular, se continúa con la etapa de identificación de potenciales beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS. Sus funciones se centran en la identificación de los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, en estricto orden de priorización según los criterios expuestos anteriormente, con fundamento en listados elaborados a partir de las bases de datos oficiales avaladas y certificadas por las entidades competentes, tal como se mencionó anteriormente, y que se encuentran referenciadas en el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 2164 de 2013.



Posteriormente se surte la etapa de postulación, la cual es competencia de FONVIVIENDA, esta fase, comprende el proceso de convocatoria y postulación en la que los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, se encarga de verificar que los hogares potenciales beneficiarios cumplan con los requisitos legales para acceder al subsidio, el procedimiento de postulación se fundamenta en la facultad que tiene dicha entidad de revisar en cualquier momento la veracidad y consistencia de la información suministrada por el hogar postulado, este trámite es regulado por el artículo 10 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 7° del Decreto 2164 de 2013.

Luego de dar trámite a lo anterior, se realiza la fase de selección definitiva de hogares beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - y tiene como finalidad la selección de los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población y los criterios de orden y priorización.

Por último, se efectúa la etapa de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, la cual es consistente en que una vez el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS haya efectuado la selección definitiva de los hogares beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, es quien expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda.

Como se puede observar el procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda en especie, se desarrolla en estricto sentido bajo unos parámetros de priorización de los hogares que ostenten la condición de vulnerabilidad manifiesta, descrita como grupos poblacionales según el marco normativo descrito, por consiguiente, es importante mencionar que no se trata de una asignación de "turnos" sino de un orden específico de caracterización de las condiciones especiales de los grupos poblacionales.

6.4.4.- Caso concreto

En el caso *sub examine*, la accionante pretende el amparo constitucional de sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición, habeas data y vivienda digna, derecho a la igualdad en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia; tras considerar que se encuentra vulnerado por la parte accionada, al no atender a la solicitud que ha venido presentando a fin de



que se le otorgue subsidio de vivienda familiar, auxilio de arriendo y asistencia alimentaria, deprecadas en el derecho de petición, en el cual, solicita:

"i) Se tutele la vulneración del amparo de los derechos fundamentales de igualdad, petición, habeas data y vivienda digna, de la señora María Francisca Murillo Murillo dentro del proceso, y por tanto la ausencia de garantía del goce efectivo de estos derechos, en conexidad con los derechos de verdad y a la justicia, y en consecuencia se le ordene al Departamento Administrativo para la Protección Social -DPS, para que priorice y postule al accionante si cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1921 de 2012- arts. 8 y 9- y que además, sea incluido en bases de datos de programas sociales, información que deberá remitir en los términos de los artículos 9 y 10 del Decreto en mención, a Fonvivienda".

Expuesto lo anterior, procede la Sala a resolver sobre la impugnación de tutela, que interpone la accionante, de conformidad con los hechos y los documentos que obran en el expediente.

6.5.- Hechos relevantes probados

Así las cosas, advierte la Sala que se encuentran acreditados los siguientes hechos:

-Que el accionante, presentó ante el ministerio de vivienda, ciudad y territorio derecho de petición el 15 de septiembre de 2017, -según la guía No 953656121, visible a folios 10.

-Contestación a la acción de tutela por parte de la Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, de fecha 11 de enero de 2018, en el que asegura no haber tenido conocimiento del asunto, ni es la entidad competente para darle trámite a la solicitud, visible a folios 15-18.

-Respuesta a la tutela por parte del D.P.S.-entidad que asegura haber respondido de forma clara, oportuna y de fondo a la petición del actor, aportando el certificado de entrega de la empresa de servicios postales nacionales (472), quien también alega no tener competencia para la asignación de subsidios de viviendas familiares, por ser una facultad legal de Fonvivienda, visible a folios 21- 31.

-Pronunciamiento del Fondo Nacional de Vivienda, en el que frente a la acción constitucional, explica la existencia de un trámite previo a la asignación del



subsidio antes referenciado, toda vez que este fondo actúa bajo los parámetros legales por los cuales se rige y sólo postula cuando el DPS habilite a los sujetos que pueden ser acreedores de este beneficio, y en el caso en concreto, la señora María Francisca Murillo no se encuentra habilitada como potencial beneficiario, y tampoco figura en ninguna de las convocatorias de personas en su misma situación de desplazamiento forzado, tal y como consta a folios 54-55.

-Respuesta a la solicitud elevada por la accionante, por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que sostiene que no existen postulaciones del hogar en las convocatorias efectuadas por el Fondo Nacional de Vivienda, siendo este uno de los principales presupuestos establecidos en la norma, visibles a folios 73-77.

-Constancia del escrito de impugnación de tutela, donde se reitera la posición de la accionante frente a lo manifestado en el escrito de tutela, donde también manifiesta ser víctima por el asesinato de su esposo, por parte del paramilitarismo, visible a folio 80.

6.6.- Análisis crítico de las pruebas frente al marco normativo y jurisprudencial.

La presente acción tiene por finalidad que le sea protegido a la señora MARÍA FRANCISCA MURILLO MURILLO, sus derechos fundamentales de igualdad, Petición, habeas data y vivienda digna en conexidad con los derechos a la verdad y a la justicia y en consecuencia, se le ordene al DPS, que priorice y postule si el accionante cumple con los requisitos legales en la base de datos de programas sociales, información que deberá remitir a Fonvivienda.

Dentro del expediente, se encuentra probado que el actor presentó la petición el 15 de septiembre de 2017 ante el ministerio de vivienda, ciudad y territorio, quien por su parte da respuesta el 12 de febrero de 2018, en donde manifiesta que previo obtención del subsidio por parte de las personas que presentan condiciones especiales de grupos poblaciones, se debe dar por parte de los aspirantes cumplimiento a los requisitos ya estipulados, razón por la cual la señora María Murillo no fue beneficiaria, debido a que en su oportunidad no atendió a las convocatorias hechas por fonvivienda, esta manifestación se basa en el hecho de que, dentro del módulo de consultas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no existen postulaciones del hogar, entendiéndose por postulación, la solicitud que debe hacer el hogar con el objeto de acceder a un subsidio de vivienda.



En consecuencia, observa el Despacho que frente a los pronunciamientos realizados por las entidades demandadas, Ministerio de Vivienda, Ciudad Y Territorio-Fonvivienda- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social- Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con relación a lo que regula la Ley 1537 de 2012 y demás normas concordantes; la parte actora ciertamente debió dentro del término establecido para hacerlo acoger a las convocatorias emitidas por fonvivienda, para personas que se encuentran dentro de su mismo estado de vulnerabilidad.

En razón a lo planteado, significa que previa obtención de subsidio de vivienda, todas las personas que aspiren deberán cumplir con los presupuestos ya establecidos, a fin de garantizar el cumplimiento de los principios de igualdad, legalidad y progresividad y un debido proceso con relación a las personas que ya han realizado los trámites respectivos, es menester de esta Sala dejar por sentado que en el caso bajo estudio la señora María Francisca Murillo Murillo, quien figura como tutelante dejó transcurrir el tiempo para solicitar su postulación, y poder de esta forma obtener un subsidio de vivienda como resarcimiento al daño a ella causada, por causa del desplazamiento forzado ocasionado por grupos ilegales al margen de la Ley;

VII.-Conclusión

En virtud de lo anterior, la respuesta al problema jurídico planteado ad initio considera la Sala que es negativa, puesto a que no puede entenderse en el caso en concreto, como violación de derechos fundamentales las actuaciones que van en cumplimiento de un deber legal, con el propósito de precisamente salvaguardar y restaurar los derechos de las personas en situación de mayor estado de necesidad, como lo es el caso la accionante.

Así las cosas, se tiene por cierto el hecho que la parte actora fue quien incumplió con la obligación a su cargo, al no solicitar dentro del término dable para ello, la inscripción de sus datos en la lista de potenciales beneficiarios, razón por la cual se imposibilita a las entidades demandadas, a que al momento de la selección se tenga en cuenta a la señora María Francisca Murillo, en virtud a que los resultados surgen como respuesta a una serie de actuaciones que van concadenadas, y con los que se requiere la participación de la parte interesada y de las entidades que trabajan en función a esta política pública.

Atendiendo lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Bolívar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia del 02 de febrero de 2018, proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Cartagena, por las razones antes expuestas.

SEGUNDO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

TERCERO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen del diligenciamiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

El proyecto de esta providencia fue considerado y aprobado por la Sala de la fecha, según consta en Acta No.019

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ