

**CORTE SUPREMA DE JUSTICIA  
SALA DE CASACIÓN LABORAL**

**GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA**

**Magistrado ponente**

**STL11940-2014**

**Radicación n° 55753**

**Acta 32**

Bogotá D.C., diez (10) de septiembre de dos mil catorce (2014)

Resuelve la Corte la impugnación que interpuso el **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA PROTECCIÓN SOCIAL** y el **FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA**, dentro de la acción de tutela que promovió en su contra la señora **L.E.L.M** en nombre propio y en representación de los menores **XXX Y XXX**.

**I. ANTECEDENTES**

La señora L.E.L.M en nombre propio y en representación de los menores xxx y xxx promovió acción de tutela con el propósito de obtener el amparo de sus derechos fundamentales a la **vida, vivienda digna, mínimo vital y protección especial a los derechos de los niños**, presuntamente vulnerados por el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO; FONVIVIENDA; ALCALDÍA DE PEREIRA; UNIDAD DE ATENCIÓN Y

## REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y COMFAMILIAR.

Como fundamentos fácticos de la acción, afirmó que su núcleo familiar estaba conformado por el señor A.J.G, sus hijos: XXX, XXX, XXX y XXX y ella; que fueron desplazados por grupos de Autodefensas; que se inscribieron en el Registro Único de Población Víctima; que en el año 2007 se postularon a una convocatoria de subsidio de vivienda dirigida a la población desplazada ante COMFAMILIAR de Risaralda; que la solicitud fue dirigida a FONVIVIENDA para la validación de los requisitos; que se indicó que tenían el estado de calificados pero que la asignación dependía del presupuesto; que en el año 2009 al señor A.J.G lo requirieron para entregarle el cheque, pero el 30 de abril de ese mismo año fue condenado a prisión por el delito de «*acceso carnal abusivo y abuso carnal violento*», delito perpetrado en contra de una de sus hijas; que fue condenado por el abuso contra sus dos hijas; que solicitó que le asignaran la carta cheque a ella y a su núcleo familiar, pero COMFAMILIAR le indicó que no era posible porque las condiciones en las que realizaron la postulación debían permanecer hasta el momento de la entrega de la vivienda; que dicha exigencia resulta imposible porque el señor A.J.G fue condenado por los delitos mencionados, razón por la cual resulta imposible mantener las mismas condiciones familiares; que dos de sus hijos son menores de edad y que no tiene empleo y la última vez que recibió ayuda humanitaria fue en enero del año en curso. (fol. 1 a 3)

Con base en el anterior sustento fáctico, la accionante solicita:

*(...) 2) ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o al MINISTERIO DE VIVIENDA o a COMFAMILIAR o a quien corresponda, que dentro de los ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación del fallo que ponga fin al proceso asigne un Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada al suscrito en mi calidad de postulado calificado, y que se modifiquen en lo pertinente las Resoluciones emanadas por las entidades accionadas, mediante las cuales se rechazó la postulación del mismo, para lo cual deberá adelantar los ajustes administrativos y presupuestales a que haya lugar.*

*3) ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de la presente providencia adopte las medidas inmediatas que me garanticen la asesoría durante el proceso de adjudicación y/o desembolso del subsidio de vivienda.*

*4) ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) y a los demás codemandados que, en un (1) mes contado a partir de la notificación de la providencia que ponga fin al proceso, informe sobre el cumplimiento de los numerales segundo y tercero de esta demanda a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Pereira y a la PERSONERÍA MUNICIPAL DE PEREIRA para que adopte las medidas a que hubiere lugar. (fol. 3 a 4)*

## **II. TRÁMITE Y DECISIÓN DE INSTANCIA**

Por auto del 4 de julio de 2014, la Sala Única del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, admitió la

acción de tutela, ordenó su notificación a las accionadas y dispuso el traslado para que ejercieran su derecho de contradicción y defensa, y por auto del 10 de julio de 2014 vinculó al Departamento para la Prosperidad Social. (fol. 14, 15 y 25)

La NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO solicitó su desvinculación de la acción de tutela por falta de legitimación en la causa por pasiva, para cuyo efecto, manifestó que no tiene injerencia alguna en los hechos que la motivaron, toda vez que la entidad encargada por parte del Gobierno Nacional de coordinar, otorgar y asignar o rechazar los subsidios de vivienda de interés social es el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, quien ha tercerizado su actividad en las Cajas de Compensación Familiar. (fol. 26 a 34)

La UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS indicó que no ha vulnerado los derechos fundamentales invocados; precisó que el subsidio familiar de vivienda de interés social es un recurso en dinero o en especie que se encuentra a cargo del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, a quien le corresponde: i) calificar, ii) asignar; iii) efectuar el pago del subsidio según el orden de calificación que, a su vez, corresponde al orden de elegibilidad de acuerdo con la necesidad del postulante; conforme a lo anterior, solicita su desvinculación por falta de legitimidad en la causa por pasiva. (fol. 36 a 38)

La CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DE RISARALDA – COMFAMILIAR indicó que le corresponde adelantar el trámite operativo de postulación a los subsidios familiares de vivienda, mientras que la asignación o el rechazo del grupo familiar le corresponde a FONVIVIENDA. Indicó que el hogar de la accionante figuraba en el sistema como beneficiario de un subsidio de vivienda para la compra de vivienda nueva o usada, otorgado por FONVIVIENDA mediante la resolución 600 del 16 de diciembre de 2008, por valor de \$11.537.500, sin legalizar; que por lo anterior el DEPARTAMENTO DE LA PROSPERIDAD SOCIAL tuvo en cuenta su hogar como potencial beneficiario de un subsidio en especie, según lo establecido en la Ley 1537 de 2012 al hacer parte del primer orden de prioridad. Agregó que en julio de 2013 el hogar se postuló para el programa de vivienda gratuita que adelanta el Gobierno Nacional, pero fue rechazado por FONVIVIENDA dado que el grupo familiar era diferente al que se había postulado para el subsidio en el año 2007, debido a que no se había presentado el señor A.J.G; que la accionante recurrió esta decisión y FONVIVIENDA la confirmó. (fol. 41 a 43)

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL hizo un recuento de las normas relacionadas con el subsidio de vivienda en especie. (fol. 44 a 49)

El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA indicó que el hogar conformado por la accionante ya fue

beneficiario de un subsidio familiar de vivienda en la Convocatoria de Desplazados del año 2007, el que fue asignado mediante la resolución 600 de 2008; que los recursos fueron abonados el 26 de junio de 2009 a la cuenta de ahorro programado del Banco Agrario a nombre del señor A.J.G, en condición de jefe de hogar.

En ese orden, sostiene que cumplió con la obligación de asignar el subsidio y que debe tenerse en cuenta que la condena penal de la cual fue objeto el señor A.J.G fue posterior a la fecha en que se asignó el subsidio y, dado que la accionante no adelantó el proceso de división del hogar ante la Caja de Compensación Familiar, FONVIVIENDA no tenía conocimiento de que el jefe de hogar ya no era parte del mismo. Expresó que según el artículo 4 del Decreto 2190 de 2009, los hogares deben mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio desde la postulación hasta la asignación y desembolso y, pese a que no se desconocía que el hogar de la accionante se modificó por una causa de fuerza mayor, no era admisible para la entidad actuar por fuera del marco de la norma citada. (fol. 65 a 69)

La Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, mediante sentencia del 18 de julio de 2014, concedió el amparo solicitado y, dispuso:

*2. Ordenar al Departamento de la Prosperidad Social, representado por la Doctora -sic- Gabriel Vallejo López y al Fondo Nacional de Vivienda, representado por el Doctor Jorge*

*Alexander Vargas Mesa, que dentro del término de sus competencias, y dentro de la cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de este proveído, lleven a cabo las diligencias necesarias, para realizar la división del núcleo familiar de la actora, excluyendo del mismo al señor Abraham de Jesús Granada Gil identificado con cédula de ciudadanía No. 18'511.487, e inscriban como jefe de hogar a la señora Luz Elena Londoño Morales.*

*3. Ordenar al Departamento para la Prosperidad Social, representado por la Doctora –sic- Gabriel Vallejo López, que mantenga al núcleo familiar de Luz Elena Londoño Morales, como potencial beneficiario de un subsidio de vivienda en especie.*

*4. Ordenar al Fondo Nacional de Vivienda, representado por el Doctor Jorge Alexander Vargas Mesa, que sin necesidad de una nueva postulación, dentro del término que no podrá superar los tres (3) meses, realice la entrega del subsidio familiar en especie al núcleo familiar, bien dentro del proyecto “Milenium en Dosquebradas”, o en cualquier otro proyecto que esté pronto a entregar en Pereira o Dosquebradas.*

Consideró que en el caso bajo estudio, no era objeto de discusión que el hogar conformado por el A.J.G había satisfecho los requisitos para la asignación del subsidio de vivienda, como también que fue condenado a una pena de prisión por la conducta punible de «*acceso carnal violento en concurso homogéneo y sucesivo, y acceso carnal abusivo en concurso*» delitos de los cuales fueron víctimas dos de sus hijas; por lo tanto, estimó que era viable que el grupo familiar fuera objeto de división por violencia intrafamiliar, según lo prescrito en el artículo 119 del Decreto 4800 de 2011, en orden a que se entregara el subsidio de vivienda familiar al núcleo familiar de la accionante. (fol. 87 a 92)

### III. IMPUGNACIÓN

El DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL impugnó la decisión. Indicó que la familia de la accionante fue identificada como potencial beneficiaria en el escalafón de hogares en condición de desplazamiento en estado de «*calificado*»; que esa información fue remitida a FONVIVIENDA para que realizara el proceso de postulación, entidad que mediante comunicación del 7 de abril de 2014 señaló que el hogar de la accionante no cumplía con los requisitos de postulación y, por tal razón, no fue tomada en cuenta en el proceso de selección de beneficiarios definitivos; aclaró que desconocía los motivos por los cuales FONVIVIENDA rechazó la postulación pues no era de su competencia definir tales aspectos y, por ende, no había vulnerado los derechos fundamentales de la accionante. (fol. 103 a 111)

El FONDO NACIONAL DE VIVIENDA – FONVIVIENDA impugnó igualmente la decisión de primera instancia, reiteró los hechos y planteamientos del escrito de contestación y agregó que no es competente para adelantar el procedimiento de división del núcleo familiar, pues el mismo debe ser adelantado por la accionante ante la Caja de Compensación Familiar ante la cual se postuló, que ya fue beneficiaria de un subsidio de vivienda y por tal razón no puede otorgársele el regulado en la ley 1537 de 2012 según el artículo 1 del decreto 2190 de 2009.

#### IV. CONSIDERACIONES

En el caso bajo estudio, la accionante pretende fundamentalmente el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social, basada en que su hogar se postuló a la Convocatoria para Desplazados del año 2007 y, pese a que FONVIVIENDA le asignó el subsidio, no le hizo entrega de la «*carta cheque*» porque iba dirigida al señor A.J.G, en condición de jefe de hogar, pese a que fue condenado penalmente por la conducta punible de «*acceso carnal violento agravado, en concurso con unas conductas punibles de acto sexual violento agravado*» (fl. 63), delitos de los cuales fueron víctimas dos hijas de la accionante.

En efecto, FONVIVIENDA reconoció que por la resolución 600 del 16 de diciembre de 2008 otorgó el subsidio de vivienda por valor de \$11.537.500, que los recursos fueron abonados en la cuenta de ahorro programado del señor A.J.G el 26 de junio de 2009 (fol. 66); con base en ello, señala que no vulneró los derechos de la accionante porque el subsidio se asignó antes de que el señor A.J.G fuera condenado a prisión y, como quiera que la accionante omitió adelantar el proceso de división del hogar ante la Caja de Compensación Familiar, desconocía que éste ya no fuera el jefe de hogar.

Frente al proceso de división del hogar, advierte la Sala que no podía exigírsele a la accionante su realización porque para la fecha en que se abonaron los recursos en la cuenta de ahorros del señor A.J.G, esto es, el 26 de junio de

2009, no estaba vigente la disposición que reguló este procedimiento, en efecto, esta actuación fue establecida en el Decreto 4800 de 2011 como una medida para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria y, por consiguiente, resulta inadmisibles oponer este argumento para negar el subsidio familiar de vivienda.

En gracia de discusión, la jurisprudencia ha reconocido que los obstáculos o impedimentos para la entrega de la ayuda humanitaria basados en requisitos desproporcionados, constituyen una clara vulneración de los derechos de las personas víctimas de desplazamiento forzado, como sujetos de especial protección constitucional, es así como la Corte Constitucional en la sentencia T-702 de 2012 expresó:

*La interpretación de las reglas sobre ayuda humanitaria, deben seguir (a) el principio de buena fe, el principio pro homine; (c) los principios legales de interpretación y aplicación de las normas sobre la materia; (d) los principios rectores de los desplazamientos internos; (e) el principio de favorabilidad; (f) el principio de confianza legítima; (g) el principio de prevalencia del derecho sustancial. De esta manera, las entidades competentes no (a) pueden realizar interpretaciones contrarias a normas constitucionales o internacionales sobre derechos fundamentales o derechos de las víctimas de desplazamiento; (b) imponer barreras para el acceso a los beneficios legales para estas víctimas; (c) ni exigir requisitos irrazonables o desproporcionados para el otorgamiento de los beneficios. (Subraya fuera de texto)*

Así mismo, en un caso en que se negaba la entrega de la ayuda humanitaria a una persona que ostentaba la condición de desplazada porque no figuraba como jefe de hogar en el RUPD, la Corte Constitucional en la sentencia T-099 de 2010 señaló:

*17. En síntesis, el hecho de exigirle a una persona que ostenta la calidad de desplazada y que está inscrita en el RUPD, la demostración de ser jefe de hogar, es imponerle una formalidad contraria a derecho por desconocer el principio de legalidad, además de ser desproporcionada e innecesaria.*

Los anteriores planteamientos resultan relevantes para resolver el caso puesto a consideración de la Sala, por cuanto evidencian que es inadmisibile negar el reconocimiento de los derechos que le asisten a las personas víctimas de desplazamiento forzado bajo argumentos irracionales y desproporcionados, como es el hecho de condicionar la entrega de la ayuda humanitaria o, en este caso, de un subsidio de vivienda ya asignado, a que las condiciones del hogar se mantengan, cuando es evidente y de claro conocimiento por parte de FONVIVIENDA que quien figuraba como jefe de hogar fue condenado a una pena de prisión, circunstancia de fuerza mayor que no puede emplearse en detrimento de los derechos de la accionante ni de sus menores hijos.

Ahora bien, estima la Sala que no obstante lo anterior, no es procedente a través de la acción de tutela ordenar la entrega del subsidio familiar en especie, en la forma como lo

dispuso el fallador de primer grado, puesto que el otorgamiento de dicho subsidio tiene una connotación prestacional y se encuentra precedida de una serie de requisitos de orden legal que tienen, entre otros fines, suministrar la protección de acuerdo con ciertos órdenes de prioridad.

En este sentido, una orden en los términos dispuestos por el a quo, podría desconocer los derechos de otras personas que se encuentren en una situación de mayor vulnerabilidad y, por ende, la orden de amparo a favor de la accionante debe estar dirigida a que se elimine como limitante para acceder al beneficio reclamado, los argumentos relativos a que el señor A.J.G no figura como jefe de hogar y a que no se mantuvieron las condiciones presentadas en el momento de la postulación.

En esos términos, se modificará el fallo impugnado y, en su lugar, se ordenará a FONVIVIENDA que en conjunto con COMFAMILIAR, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, continúe el proceso de legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social, en el estado en que se encontraba antes de que se impusiera la condena al señor Abrahan Granada Gil, pero teniendo como jefe de hogar a la señora LUZ ELENA LONDOÑO MORALES, previo el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, sin que pueda oponerle el argumento de que el hogar no mantuvo las condiciones que tenía en el momento de la postulación.

Finalmente, se excluirá de la acción de tutela a la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL por falta de legitimación en la causa por pasiva.

## **V. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Laboral, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- MODIFICAR** el fallo de tutela proferido el 18 de julio de 2014 por la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA, para en su lugar: ORDENAR Al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA que en conjunto con la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR - COMFAMILIAR, en el término de diez (10) días hábiles, contados a partir de la notificación de esta providencia, continúe el proceso de legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social, en el estado en que se encontraba antes de que se impusiera la condena al señor A.J.G, teniendo como jefe de hogar a la señora L.E.L.M, previo el cumplimiento de los requisitos legales pertinentes, sin que pueda oponerle el argumento de que el hogar no mantuvo las condiciones que tenía en el momento

de la postulación, conforme a lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

**SEGUNDO: EXCLUIR** de la acción de tutela a la NACIÓN – MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMAS y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROTECCIÓN SOCIAL.

**TERCERO: NOTIFICAR** esta decisión a los interesados en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTO: REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase.

**RIGOBERTO ECHEVERRI BUENO**

Presidente de Sala

**JORGE MAURICIO BURGOS RUIZ**

**ELSY DEL PILAR CUELLO CALDERÓN**

**CLARA CECILIA DUEÑAS QUEVEDO**

**GUSTAVO HERNANDO LÓPEZ ALGARRA**

**LUIS GABRIEL MIRANDA BUELVAS**

**CARLOS ERNESTO MOLINA MONSALVE**