

Sentencia T-311/16

ACCION DE TUTELA PARA ACCEDER A SUBSIDIO DE VIVIENDA-Procedencia

La existencia de un recurso o mecanismo de defensa judicial no hace por sí misma improcedente la acción de tutela, pues es necesario que el juez constitucional valore en primer lugar, si está demostrada la existencia de un perjuicio irremediable a partir de los parámetros desarrollados por la jurisprudencia constitucional que haga viable el amparo solicitado como mecanismo transitorio, o de otra parte, si la vía que en principio propone el ordenamiento jurídico no resulta ser adecuada y eficaz para lograr la protección reclamada, caso en el cual el ámbito de protección sería definitivo, alternativas que en últimas están encaminadas a la realización de la vigencia de un orden justo (preámbulo y Art. 2° C.P.), como valor constitucional. Así, para determinar la procedencia de la acción de tutela, deberá verificarse si los accionantes cuentan con otro mecanismo judicial para procurar la protección de sus derechos y, de ser así, si dichos medios resultan idóneos para garantizar el goce de aquellos.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Procedencia de la acción de tutela

Teniendo en cuenta el carácter de fundamental del derecho a la vivienda digna, procede la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

SUBSIDIOS DE VIVIENDA EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL-Mecanismo para el logro

progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna

DERECHO A LA IGUALDAD ANTE LA LEY-Garantía constitucional a todas las personas

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Aplicación a todas las relaciones jurídicas, sean públicas o privadas

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Aplicación como mecanismo para conciliar conflicto entre intereses públicos y privados

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Presupuestos que deben acreditarse

Para que se configure este principio la Corte ha decantado los siguientes presupuestos generales: (i) la necesidad de preservar de manera concreta un interés público, esto es, resulta indispensable para la administración generar un cambio en sus actuaciones en aras de proteger el interés general; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta acorde con el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad. En esa medida, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito en las condiciones que regulan las relaciones con los administrados, en donde exista una expectativa justificada, deben estar precedidas de un periodo de transición donde se brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que se ajusten a la nueva situación jurídica. Esa confianza, producto de la buena fe, da lugar a la aplicación de soluciones por parte del Estado, sin que esto signifique una donación, reparación, resarcimiento o indemnización a favor del particular, ni el desconocimiento del principio del interés general.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Entidades vulneraron el derecho a la igualdad y confianza legítima, al trasladar cargas administrativas, técnicas y financieras a los accionantes, y no mantener vigentes subsidios de vivienda que se venían renovando

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Fonvivienda otorgar nuevamente vigencia a los subsidios de vivienda hasta que sean entregadas sus viviendas propias y legalizados los subsidios

Referencia: expedientes T-5399422, T-5405739 y T-5405740.

Acciones de tutela interpuestas por Fredy Manuel Carmona Barón (T-5399422), Doris Isabel Jiménez Bertel (T-5405739) y Andrys Zeineth Agamez Arrieta (T-5405740) contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos emitidos por el Juzgado 2º Administrativo Oral del Circuito de Montería en la acción de tutela instaurada por Fredy Manuel Carmona Barón, y el 2º Penal del Circuito de Montería en las acciones de tutela interpuestas por Doris Isabel Jiménez Bertel y Andrys Zeineth Agamez Arrieta.

I. ANTECEDENTES

El señor Fredy Manuel Carmona Barón (T-5399422), la señora Andrys Zeineth Agamez Arrieta (T-5405740) y la señora Doris Isabel Jiménez Bertel (T-5405739) promovieron acciones de tutela en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, al considerar que con sus actuaciones desconocieron el principio de confianza legítima y vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad y a una vivienda digna, lo que justifican en los siguientes

1. Hechos comunes a los expedientes acumulados

1.1. La Gobernación de Córdoba, como oferente del proyecto “Urbanización Villa Melisa”, en Montería, ha ejecutado 914 soluciones de vivienda de las 2045 que contempla el

proyecto.

1.2. Mediante la Resolución núm. 950 del 22 de noviembre de 2011[1], el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio otorgó 1200 subsidios familiares de vivienda (SFV) para el proyecto “Urbanización Villa Melisa”, entre los que se encuentran como beneficiarios los actores, por valor de \$11.783.200 a cada uno.

1.3. Durante casi cuatro años los demandantes se han acercado a la Gobernación de Córdoba para averiguar por la ejecución del proyecto y la demora en la entrega y la construcción de sus viviendas, en donde se les informó que los subsidios adjudicados serían recaudados “en la modalidad de cobro contra escritura”; es decir, que una vez las viviendas les fueran entregadas por el constructor, el Ministerio haría el desembolso total del dinero. Esto, por cuanto no había sido posible tramitar la póliza de cumplimiento exigida por la Ley para la movilización de los subsidios.

1.4. Actualmente hay más de 150 viviendas en construcción en el predio adquirido por el Departamento y, de acuerdo con lo informado por la Gobernación, estas serán entregadas a los usuarios que tengan vigentes los subsidios otorgados en la Resolución 950 de 2011. La administración departamental también indicó que a medida que se fueran entregando las viviendas, se iniciarían nuevas etapas de construcción hasta culminar el proyecto en su totalidad.

1.5. En el mes de octubre[2] de 2015 los accionantes se acercaron a la Gobernación de Córdoba y allí les fue informado que de acuerdo con la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, sus subsidios habían vencido o expirado, lo que impide que se les pueda hacer entrega de una vivienda en el proyecto ya que no existen los recursos de financiación para su construcción.

1.6. De los 1200 subsidios adjudicados el Ministerio dejó vigentes 422 y sin vigencia 778.

1.7. Manifiestan los accionantes que en su calidad de beneficiarios no tienen por qué asumir los problemas administrativos y el trámite que implica la movilización de los subsidios de vivienda del proyecto “Urbanización Villa Melisa”, como quiera que ello está perjudicando a sus núcleos familiares.

1.8. Por lo expuesto, solicitan que se les vuelva a incluir en la lista de beneficiarios de los subsidios familiares otorgados para el proyecto Villa Melisa y así poder acceder a sus viviendas.

2. Trámite procesal

2.1. Expediente T-5399422. Caso: Fredy Manuel Carmona Barón contra Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda

2.2. Expediente T-5405739. Caso: Doris Isabel Jiménez Bertel contra Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda

Mediante auto del 17 de noviembre de 2015, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Montería, admitió la acción de tutela en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda. Posteriormente, en auto calendado 24 de noviembre de 2015, ese Despacho dispuso vincular a la Gobernación de Córdoba, siendo esta la única entidad que dio respuesta en el trámite surtido ante el juzgado. Con posterioridad al fallo proferido en este asunto el Ministerio allegó su contestación.

2.3. Expediente T-5405740. Caso: Andrys Zeineth Agamez Arrieta contra Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda

Mediante auto del 13 de noviembre de 2015, el Juzgado 2º Penal del Circuito de Montería, admitió la acción constitucional en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda. Posteriormente, en auto calendado 24 de noviembre de 2015, ese Despacho dispuso vincular a la Gobernación de Córdoba, siendo esta la única entidad que dio respuesta en el trámite adelantado en primera instancia. Con posterioridad al fallo proferido en este asunto el Ministerio allegó su contestación.

3. Contestación de las entidades accionadas

3.1. Gobernación de Córdoba

La Gobernación de Córdoba dio respuesta a través de su Dirección Técnica de Vivienda[3]. Afirmó que las acciones resultan improcedentes toda vez que no fue la Gobernación la que concedió el subsidio de vivienda solicitado por los actores, sino el Ministerio de Vivienda.

Añadió que de la “Consulta Estado Subsidio Por Cédula” que se hizo de cada uno de los accionantes en la página del Ministerio, “se constató que el estado del subsidio... es ‘Apto con subsidio vencido’ desde el 30 de junio de 2015”[4]. Esto, por cuanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio al proferir la Resolución 0521 del 30 de junio de 2015[5] no prorrogó la Resolución 0950 de 2011, mediante la cual se otorgaron los subsidios de los que fueron beneficiarios los accionantes. Indicó la Gobernación en los tres expedientes lo siguiente:

“En teoría, todos los subsidios de las personas beneficiarias de dicha resolución deberían estar vencidos; no obstante, cuando se verifica uno a uno los subsidios se encuentra que el vencimiento no fue total sino parcial pues de los 1200 subsidios asignados al proyecto mediante la resolución 950 de 2011 vencieron 778, dejaron vigentes 413 y los 9 restantes están en otro estado distinto. Situación que atenta contra el derecho a la igualdad del accionante por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio más no de la Gobernación de Córdoba”[6].

Aseguró, luego de describir cómo ha sido la ejecución del proyecto de la Urbanización Villa Melisa, que ha hecho grandes esfuerzos económicos y administrativos para el desarrollo de ese proyecto, como quiera que, además de adquirir el lote, “el cual no va a cumplir la finalidad por la cual fue adquirido por el vencimiento de los 778 subsidios”, realizó proyectos macro como el Biblioparque David Sánchez Juliao, un hogar múltiple del ICBF contiguo a un Megacolegio, parque y cancha múltiple para esa población, completó los subsidios faltantes por valor de \$2.490.373 cada uno y realizó aportes para obras de rellenos para los predios de las viviendas por los desniveles presentados en el terreno y la problemática de las escorrentías de aguas lluvias en la ciudad por valor de \$1.616.301.908.

Finalmente, reconoció que el proyecto ha tenido demoras en su ejecución, pero resalta que “ello no es achacable en ninguna medida a la Gobernación de Córdoba sino al trámite administrativo y a las exigencias legales que hace el Ministerio para la ejecución de estos proyectos, como se vio anteriormente. Carga que en ninguna medida pueden soportar los beneficiarios de estos subsidios”.

3.2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

La Cartera de Vivienda dio respuesta[7] a las acciones de tutela con posterioridad a que fueran proferidos los fallos de instancia, a través de apoderado judicial. Corroboró que los actores habían sido beneficiarios de subsidios de vivienda asignados mediante Resolución 950 de 2015.

Agregó que los demandantes presentan estado de “APTO CON SUBSIDIO VENCIDO”, como quiera que el dinero fue restituido al Tesoro Nacional, al haberse renovado en repetidas ocasiones los beneficios conferidos, sin que dentro del término de vigencia los hogares beneficiarios hubiesen tramitado el cobro y movilización del subsidio.

Adujo que, a la fecha de presentación de los escritos de contestación, de las 2098 viviendas de la Urbanización Villa Melisa, se han legalizado 884 subsidios, lo que corresponde al 42% de las viviendas del proyecto, porcentaje que se ejecutó en el periodo comprendido entre el año 2011 y noviembre de 2015, “situación que motivó el vencimiento de 787 subsidios asignados a través de la Bolsa de Esfuerzo Departamental, mediante la Resolución 950 de 2011, considerando que no se había iniciado la ejecución de ninguna de las 787 viviendas pese a haber transcurrido 4 años desde la asignación de los subsidios y ante el bajo rendimiento de obra, de acuerdo a los reportes de visita efectuados por FONADE”.

Se opone el Ministerio a la prosperidad de las acciones de tutela acumuladas, por considerar que Fonvivienda no ha vulnerado derecho fundamental alguno y que, por el contrario, dentro del ámbito de sus competencias ha venido realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento que han cumplido con todos los requisitos previos establecidos para obtener tal beneficio.

De igual manera, estima que no le es atribuible la vulneración alegada por los actores, como quiera que esa Cartera les ha cumplido en cuanto a sus funciones y competencias legales y constitucionales.

4. Decisiones objeto de revisión

Mediante sentencias del 10 de noviembre de 2015 del Juzgado Segundo Administrativo Oral del Circuito de Montería (T-5399422), y del 27 y 30 de noviembre del 2015 del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Montería

(T-5405739 y T-5405740), se denegaron las acciones, por considerarse improcedentes.

En el primero de los fallos citados el juez de instancia estimó que el accionante no acreditó “ninguna condición de vulnerabilidad, lo cual se debió demostrar como prueba compendiada pues al revisar [sic] al hacerse la debida revisión del expediente no se encuentra acreditado que la [sic] accionante o algún miembro de su núcleo familiar estén en la ocurrencia de un perjuicio irremediable, precepto sobre el cual La [sic] Corte Constitucional ha reiterado que se debe dar amparo del subsidio de vivienda vencido”.

En las otras dos providencias el juez constitucional apreció, en cada uno de los casos, que la accionante no documentó haber adelantado, ante las entidades demandadas, “alguna actuación encaminada a obtener respuesta por parte de estas sobre los motivos que llevaron al vencimiento o expiración del subsidio de vivienda del cual era beneficiaria..., es así como considera este despacho judicial que la accionante pretermitió la actuación ante las entidades llamadas a responder; si bien se hace requisito indispensable previo a la utilización de acción de tutela como mecanismo subsidiario que el accionante haga gala de los medios de defensa previstos en el ordenamiento jurídico, ya que esta acción constitucional, como mecanismo residual y subsidiario, no puede reemplazar las figuras procesales destinadas a obtener la satisfacción de los derechos del accionante, debido a que esta no fue instaurada para remediar los errores en que incurren los ciudadanos en lo relacionado con la defensa de sus derechos”.

Estos fallos no fueron impugnados.

5. Pruebas

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

5.1. Expediente T-5399422.

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Fredy Manuel Carmona Barón. (Cuaderno principal, folio 7).
- Copia de la contraseña de renovación de la tarjeta de identidad de Juan Manuel Carmona Osorio. (Cuaderno principal, folio 10).

- Copia de la tarjeta de identidad de José Gabriel Carmona Osorio. (Cuaderno principal, folio 11).
- Copia de la calificación Sisbén de Fredy Manuel Carmona Barón, Juan Manuel y José Gabriel Carmona Osorio. (Cuaderno principal, folio 12).
- Copia de la Resolución núm. 950 de 2011 “Por la cual se asignan 1985 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes al Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional”, de los cuales 1200 fueron para el Departamento de Córdoba y uno de ellos para el accionante. (Cuaderno principal, folio 36 CD).
- Copia de la comunicación dirigida al accionante y su grupo familiar en noviembre de 2011, de parte del Viceministro de Vivienda y el Director Ejecutivo de Fonvivienda, en la que se les comunica la asignación del subsidio de vivienda familiar a su favor, por un valor de \$11’783.200. (Cuaderno principal, folio 8 y anverso).
- Copia del certificado de elegibilidad núm. ETN-2009-0001, de la Urbanización Villa Melisa otorgado por Findeter. (Cuaderno principal, folio 36 CD).
- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 10 de septiembre de 2014. (Cuaderno principal, folio 36 CD).
- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 20 de enero de 2015. (Cuaderno principal, folio 36 CD).
- Copia de la Resolución núm. 521 de 2015 “Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas”, entre las que no se encuentra la Resolución 950 de 2011. (Cuaderno principal, folio 36 CD).

5.2. Expediente T-5405739.

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Doris Isabel Jiménez Bertel. (Cuaderno

principal, folio 7).

- Copia de la cédula de ciudadanía de Kely Johana Aviles Arroyo. (Cuaderno principal, folio 15).
- Copia de la contraseña de la cédula de ciudadanía de Deimer Dario Aviles Arroyo. (Cuaderno principal, folio 16).
- Copia de la calificación Sisbén de Doris Isabel Jiménez Bertel, Eustorgio Antonio Arroyo Alean y otros. (Cuaderno principal, folio 14).
- Copia de la Resolución núm. 950 de 2011 “Por la cual se asignan 1985 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes al Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional”, de los cuales 1200 fueron para el Departamento de Córdoba y uno de ellos para la accionante. (Cuaderno principal, folio 38 CD).
- Comunicación dirigida a la accionante y su grupo familiar en noviembre de 2011, de parte del Viceministro de Vivienda y el Director Ejecutivo de Fonvivienda, en la que se les comunica la asignación del subsidio de vivienda familiar a su favor, por un valor de \$11'783.200. (Cuaderno principal, folio 8 y anverso).
- Copia del certificado de elegibilidad núm. ETN-2009-0001, de la Urbanización Villa Melisa otorgado por Findeter. (Cuaderno principal, folio 38 CD).
- Copia del contrato de promesa de compraventa suscrita entre la Urbanización Villa Melisa y la actora. (Cuaderno principal, folios 9 y 10).
- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 10 de septiembre de 2014. (Cuaderno principal, folio 38 CD).
- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 20 de enero de 2015. (Cuaderno principal, folio 38 CD).

- Copia de la Resolución núm. 521 de 2015 “Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas”, entre las que no se encuentra la Resolución 950 de 2011. (Cuaderno principal, folio 38 CD).
- Copia de la “Consulta Estado Subsidio por Cédula”, realizado el 29 de octubre de 2015 en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyo estado reporta “Apto con subsidio vencido”, con fecha de vencimiento “30/JUN/2015”. (Cuaderno principal, folio 13).

5.3. Expediente T-5405740.

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Andrys Zeineth Agamez Arrieta. (Cuaderno principal, folio 7).
- Copia del Registro Civil de Nacimiento Santiago Gómez Agamez. (Cuaderno principal, folio 13).
- Copia de la calificación Sisbén de Andrys Zeineth Agamez Arrieta, José Ramón Gómez Cantero y Santiago Gómez Agamez. (Cuaderno principal, folio 12).
- Copia de la Resolución núm. 950 de 2011 “Por la cual se asignan 1985 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes al Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional”, de los cuales 1200 fueron para el Departamento de Córdoba y uno de ellos para la accionante. (Cuaderno principal, folio 33 CD).
- Comunicación dirigida a la accionante y su grupo familiar en noviembre de 2011, de parte del Viceministro de Vivienda y el Director Ejecutivo de Fonvivienda, en la que se les comunica la asignación del subsidio de vivienda familiar a su favor, por un valor de \$11’783.200. (Cuaderno principal, folio 8 y anverso).
- Copia del certificado de elegibilidad núm. ETN-2009-0001, de la Urbanización Villa Melisa otorgado por Findeter. (Cuaderno principal, folio 33 CD).
- Copia del contrato de promesa de compraventa suscrita entre la Urbanización Villa Melisa y la actora. (Cuaderno principal, folios 9 y 10).

- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 10 de septiembre de 2014. (Cuaderno principal, folio 33 CD).
- Copia de la solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados al proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, elevada por la Gobernación de Córdoba al Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio el 20 de enero de 2015. (Cuaderno principal, folio 33 CD).
- Copia de la Resolución núm. 521 de 2015 “Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas”, entre las que no se encuentra la Resolución 950 de 2011. (Cuaderno principal, folio 33 CD).

6. Trámite surtido en la Corte Constitucional

6.1. Como quiera que en el expediente T-5399422 el Juzgado 2º Administrativo Oral del Circuito de Montería admitió la acción de tutela instaurada por el señor Fredy Manuel Carmona Barón contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Gobernación de Córdoba, pero omitió admitirla en contra de Fonvivienda, esta Corte, mediante auto calendado el 29 de mayo de 2016, dispuso la vinculación de dicha entidad.

De igual manera, en dicho proveído estimó pertinente practicar algunas pruebas para dilucidar otros aspectos que no permitían aclarar el alcance de los documentos remitidos por los jueces de instancia en los expedientes acumulados. Fue así como la Corte Constitucional:

- Solicitó a Fonvivienda que informara: (i) ¿Por qué razón, al consultarse uno a uno los beneficiarios de los subsidios otorgados mediante la Resolución 0950 de 2011 se encuentra que “vencieron 778, dejaron vigentes 413 y los 9 restantes están en otro estado distinto”, según la información suministrada por la Gobernación de Córdoba?; (ii) ¿Si tuvo conocimiento de las razones por las cuales debió variarse la modalidad del desembolso de los subsidios otorgados a los accionantes de cobro anticipado a contraescritura?; (iii) ¿Cuáles fueron las razones por las que no se volvieron a prorrogar los subsidios de los que eran beneficiarios los accionantes, a pesar de saber que el desembolso de los mismos

debían ser contraescritura?

- Pidió al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que indicara ¿Cuáles fueron las razones por las que no se volvieron a prorrogar los subsidios de los que eran beneficiarios los accionantes, a pesar de que el desembolso de los mismos se encontraba bajo la modalidad de contraescritura?

- Instó a la Gobernación de Córdoba a que respondiera las siguientes preguntas: (i) Teniendo en cuenta que en el mes de mayo de 2015 se dio inicio a la VI etapa del proyecto Urbanización Villa Melisa, ¿por qué no se había llevado a cabo con anterioridad la asignación de vivienda a los accionantes?; (ii) ¿los actores se acercaron a la Gobernación, antes del mes de octubre de 2015, para indagar por la asignación de la vivienda y el desembolso del subsidio otorgado? En caso afirmativo, y de ser posible, ¿indique en cuántas oportunidades y cuáles fueron las respuestas que se les dieron por parte de la administración departamental a cada uno de los accionantes?; (iii) ¿Se informó al Ministerio de Vivienda y a Fonvivienda acerca del cambio de la modalidad del desembolso de los subsidios otorgados a los actores, así como de la demora que se venía presentando en la asignación de las viviendas? En caso afirmativo, ¿qué trámites llevó a cabo frente a cada una de dichas entidades y qué respuestas obtuvo de su parte al respecto?

6.2. El 7 de junio de 2016 Fonvivienda dio respuesta al citado auto, indicando que de los 1200 subsidios familiares de vivienda asignados para ser aplicados en el proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, no se amplió la vigencia a 787 como quiera que respecto de ellos “la Gobernación no había adelantado ninguna acción tendiente a su ejecución, pues no se contaba ni con licencia de construcción, ni se había dado inicio a las obras y ni siquiera se contaba con un cronograma de ejecución de las obras”, por lo que se procedió al vencimiento de los mismos.

En cuanto a los 413 que quedaron vigentes, indicó que 343 contaban con licencia de construcción aprobada, se estaban ejecutando obras y se tenían compromisos de entrega “para el pasado 30 de diciembre de 2015, tal como consta en el acta de fecha 25 de agosto de 2015, razón por la cual se amplió la vigencia de dichos subsidios, los cuales siguen vigentes a pesar de que dicho compromiso no ha sido cumplido en su totalidad”. Los 70 subsidios restantes se encuentran legalizados.

Referente a la pregunta de si tuvo conocimiento de las razones por las cuales debió variarse la modalidad del desembolso de los subsidios otorgados a los accionantes de cobro anticipado a contraescritura, se limitó a informar de qué manera opera una y otra modalidad de cobro.

Finalmente, hizo énfasis en que no existe ninguna posibilidad, ni administrativa ni presupuestal, de que la parte accionante tenga acceso al SFV del cual fue beneficiario para el proyecto Urbanización Villa Melisa, por cuanto los recursos ya no se encuentran a disposición de la entidad.

6.3. El 9 de junio de 2016 el Director Técnico de Vivienda de Córdoba dio respuesta al auto en mención, indicando que el Departamento y la Corporación Concretar constituyeron la Unión Temporal Villa Melisa el 26 de mayo de 2009, para la “formulación, presentación y ejecución del proyecto de vivienda de interés social urbana denominado Urbanización VILLA MELISA, ubicado en el Municipio de Montería, Departamento de Córdoba”.

Para ese proyecto se asignaron 2045 subsidios por parte del Fondo Nacional de Vivienda, 1869 de los cuales correspondieron a población vulnerable y 176 a población desplazada. Estos beneficios económicos fueron asignados al proyecto de la siguiente manera: 211 mediante la Resolución 1438 del 2010, 458 a través de la Resolución 1439 de 2010 y 1200 en la Resolución 0950 de 2011.

Concretar como miembro constructor, ejecutó hasta el mes de junio de 2014, 914 viviendas, así: (i) 826 con subsidios tramitados en la modalidad de cobro anticipado de acuerdo al Decreto 2190 de 2009 y la Resolución 019 de 2011 expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esto es, 40% de anticipo para dar inicio a la construcción, 40% por avance de obra y 20% final previa autorización del Ministerio una vez entregada y escriturada la vivienda y; (ii) 88 viviendas bajo la modalidad contraescritura, es decir, el desembolso se realiza una vez entregada y debidamente registrada la transferencia de dominio del inmueble a partir de la expedición de una Resolución de Adjudicación por el Departamento de Córdoba.

Aclaró que entre los requisitos exigidos en el mencionado decreto para la modalidad de cobro anticipado, se establece la constitución de una póliza de seguros que cubra el 110% de la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de

incumplimiento. Para el proceso de ejecución del proyecto, la Gobernación adquirió dos pólizas de cumplimiento con la Aseguradora Cóndor S.A.: la primera amparó 180 subsidios de los años 2005-2010 de población desplazada y la segunda cobijó un cupo de 647 subsidios de las Resoluciones 1438 y 1439 de 2010.

Como quiera que mediante la Resolución 2211 del 5 de septiembre de 2013, la Superintendencia Financiera de Colombia ordenó la toma de posesión de los negocios, bienes y haberes de la Aseguradora Cóndor S.A, esta empresa se negó a expedir la póliza de cumplimiento para los subsidios restantes del proyecto, es decir, para los 1200 otorgados mediante la Resolución núm. 0950 de 2011 y algunos pendientes de las Resoluciones 1438 y 1439 de 2010 y de población desplazada.

Luego de realizarse el correspondiente proceso licitatorio para la adquisición de la póliza requerida, ninguna aseguradora presentó propuesta alguna, razón por la cual no se pudo dar inicio de inmediato a las nuevas etapas de construcción del proyecto. Sumado a lo anterior, el 19 de agosto de 2014, la Corporación Concretar solicitó realizar la liquidación de la Unión Temporal Villa Melisa argumentando que no se había podido continuar con la ejecución del proyecto porque el Departamento no había adquirido la póliza requerida para el desembolso de los subsidios faltantes.

Teniendo en cuenta las dificultades para la adquisición de la póliza de seguros requerida, en aras de darle continuidad al proyecto, la Gobernación de Córdoba adelantó las gestiones pertinentes para la construcción de las viviendas restantes en la modalidad de cobro contraescritura, bajo el cual no se requiere una póliza de cumplimiento. Así las cosas, se necesitaba un constructor que contara con disponibilidad de recursos propios suficientes, por lo cual la Gobernación solicitó propuestas a constructoras de la región, recibiendo respuesta del Ingeniero Gustavo Adolfo Ramírez, quien presentó una propuesta de construcción de las viviendas en la modalidad de cobro contraescritura.

Fue así, como a través de documento modificadorio núm. 07 del 4 de noviembre de 2014, la Corporación Concretar sustituye su participación, derechos y obligaciones como miembro de la Unión Temporal VILLA MELISA al Ingeniero Gustavo Adolfo Ramírez Mendoza quien presenta una programación de 15 meses para la construcción de 1125 viviendas.

No obstante de haberse suscrito el documento modificadorio en fecha 4 de noviembre de

2014, la licencia de construcción de las unidades de vivienda se obtuvo solo hasta el día 6 de abril de 2015, por cuanto la licencia obtenida inicialmente para la ejecución del proyecto venció en el año 2013.

Añadió que actualmente se encuentran en proceso de legalización 343 viviendas correspondientes a la etapa VI, de las que solo restan por ejecutar un total de 175, toda vez que 168 ya fueron entregadas a sus beneficiarios, sobre las cuales para su legalización y posterior certificación por parte de FONADE, se están adelantando los trámites de escrituración y registro correspondientes.

Con relación a las 175 viviendas en ejecución, el Asociado Constructor se encuentra trabajando en la obra con el fin de lograr la terminación del proyecto en la mayor brevedad posible, de tal manera que pueda realizarse el cierre financiero del mismo.

Indicó que es posible “inferir que el vencimiento de los subsidios, obedeció a inconvenientes de índole administrativo y circunstancias externas que escapaban de la voluntad de la administración departamental, de tal manera que no puede endilgarse ningún tipo de responsabilidad a este ente territorial, toda vez que actuó con la confianza legítima de que el Ministerio prorrogaría los subsidios como era menester hacerlo por parte de la entidad”.

Finalmente, afirmó que mediante oficio núm. 01135 del 28 de noviembre de 2014, la Gobernación de Córdoba informó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que la administración departamental estaba adelantando los trámites administrativos pertinentes para continuar con el normal desarrollo del proyecto bajo la modalidad de cobro contraescritura, y que se realizaría la adición de nuevos recursos por parte de la entidad territorial y la sustitución del constructor con el fin de garantizar la total ejecución del proyecto. Esto se le informó igualmente al Supervisor de FONADE, mediante oficio de fecha 20 de noviembre de 2014.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo

establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión dar solución al siguiente problema jurídico: ¿Se vulneran los derechos fundamentales a la vivienda digna y a la igualdad, así como el principio constitucional de confianza legítima, por parte de una autoridad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, al no prorrogar los subsidios familiares de vivienda de algunos de los beneficiarios de la resolución cuya vigencia fue extendida en reiteradas ocasiones, atendiendo a las demoras en la ejecución del proyecto por parte del oferente del proyecto para el cual fueron otorgados los subsidios?

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte analizará los siguientes tópicos: (i) la acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda; (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna; (iii) los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia; (iv) el derecho fundamental a la igualdad; (v) el principio constitucional de confianza legítima. Con base en ello, (vi) resolverá el caso concreto.

3. La acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda[8]

A partir de lo previsto en el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, una de las características procesales de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales, cuando quiera que resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o inclusive de particulares, es su carácter residual y subsidiario, esto es que en principio procede únicamente de manera supletiva, es decir cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dicha naturaleza obedece concretamente a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por la ley a las diferentes autoridades judiciales mediante una gama variada de

procedimientos ordinarios o especiales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial, escenario en el que tiene cabida igualmente la protección de derechos de naturaleza constitucional, inclusive los denominados fundamentales, ya que partir del equívoco de que solamente su amparo puede lograrse en acción de tutela, es tanto como hacer nugatorio uno de los fines esenciales del Estado, cual es, “garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” (Art. 2° C.P.), y más grave aún en un Estado Constitucional de Derecho como el nuestro, poner en vilo la aplicabilidad directa de la Carta Fundamental que se proyecta del artículo 4° Superior.

Es por ello, que la acción de amparo constitucional no puede convertirse en un mecanismo alternativo, sustitutivo, paralelo o complementario de los diversos procedimientos judiciales, diluyéndose esta exigencia únicamente cuando el juez constitucional encuentre que se configura un perjuicio irremediable que exige para el restablecimiento de los derechos involucrados la adopción de medidas inmediatas, que pese a la existencia de otra vía de defensa judicial no pueden lograrse prontamente, imponiéndose en este evento la tutela como mecanismo transitorio mientras la autoridad competente decide de fondo la acción correspondiente.

Así mismo, el cumplimiento del principio de subsidiariedad exige que la puesta a consideración de los conflictos jurídicos ya sea por vía administrativa o jurisdiccional se efectúe diligentemente, es decir, dentro de los límites temporales que el mismo ordenamiento jurídico impone en muchos casos, siendo únicamente viable la habilitación de la acción de tutela cuando dichos medios, a pesar de haber sido agotados, no brindaron la protección iusfundamental o cuando a pesar de que existan, los mismos no resulten idóneos, caso en el cual la protección tutelar podrá obtenerse como mecanismo transitorio.

En suma, la existencia de un recurso o mecanismo de defensa judicial no hace por sí misma improcedente la acción de tutela, pues es necesario que el juez constitucional valore en primer lugar, si está demostrada la existencia de un perjuicio irremediable a partir de los parámetros desarrollados por la jurisprudencia constitucional que haga viable el amparo solicitado como mecanismo transitorio, o de otra parte, si la vía que en principio propone el ordenamiento jurídico no resulta ser adecuada y eficaz para lograr la protección reclamada,

caso en el cual el ámbito de protección sería definitivo, alternativas que en últimas están encaminadas a la realización de la vigencia de un orden justo (preámbulo y Art. 2° C.P.), como valor constitucional.

Así, en asuntos como los acumulados, para determinar la procedencia de la acción de tutela, deberá verificarse si los accionantes cuentan con otro mecanismo judicial para procurar la protección de sus derechos y, de ser así, si dichos medios resultan idóneos para garantizar el goce de aquellos.

Esta Corporación ha sostenido en reiteradas ocasiones que los derechos fundamentales cuya protección puede solicitarse y concederse por vía de tutela no son únicamente los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución, sino también aquellos inherentes a la persona humana, aunque no se encuentren expresamente catalogados allí.

Respecto al derecho a la vivienda digna, la Corte en sus inicios consideró que este no era un derecho fundamental susceptible de ser amparado a través de la acción de tutela, atendiendo a su indeterminación, como quiera que para su efectivo cumplimiento se requeriría de un desarrollo legal y la implementación de ciertas políticas, lo que hacía de él un derecho de contenido asistencial.

Sin embargo, tal postura fue mitigada en aras de salvaguardar garantías constitucionales que podrían terminar afectadas como resultado del desconocimiento de este derecho, por lo que se adoptó la tesis de la conexidad[10], en virtud de la cual un derecho, como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, era exigible a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento comprometiera derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, por mencionar algunos[11].

Posteriormente, esta Corporación consideró que la exigencia de conexidad con derechos fundamentales como presupuesto para amparar por vía de tutela un derecho de contenido prestacional, desconoce la connotación prestacional evidente que tienen todos los derechos, algunos más que otros[12].

Así, restarle el carácter de fundamental a los derechos no armoniza con los pactos internacionales suscritos por Colombia sobre derechos humanos que hacen parte del bloque

de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación[13].

En este sentido por ejemplo, en la Sentencia T-585 de 2008[14], la Corte indicó que el derecho a la vivienda digna debe considerarse como fundamental debido a su estrecha y evidente relación con la dignidad humana, por lo que “no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle -por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”.

Recientemente, en la Sentencia T-223 de 2015[15], la Corte recordó que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la tutela, está condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo. Reseñó, al respecto, lo siguiente:

“En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis, a saber: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.[16]

En síntesis, la Corte reconoce que la vivienda digna constituye un derecho fundamental autónomo y que la tutela es procedente para obtener su protección, siempre que sea posible traducirlo en un derecho subjetivo.”

Partiendo de estas apreciaciones, la Corte ha considerado que “el juez de tutela no puede argumentar la ausencia del carácter fundamental del derecho a la vivienda digna o acudir a la teoría de la conexidad para evaluar la procedibilidad del amparo, menos aun cuando la persona que lo solicita reviste la condición de sujeto de especial protección, supuesto frente al cual la consideración sobre la fundamentalidad de derecho se acrecienta. Por el contrario, debe analizar en el caso concreto si lo que se busca defender es el derecho subjetivo en cabeza del accionante como consecuencia de un determinado plan de

adquisición de vivienda propia, pues, de ser así, la protección se torna procedente”[17].

En conclusión, teniendo en cuenta el carácter de fundamental del derecho a la vivienda digna, procede la solicitud de amparo por vía de la acción de tutela.

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda[18].

La jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida[19].

La Corte ha desarrollado el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna con fundamento en distintos instrumentos internacionales; puntualmente, en la definición consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[20] y en la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El primer instrumento consagra, en su artículo 11, que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [y] tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Con sustento en esa disposición el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijó algunos parámetros en virtud de los cuales puede considerarse que una vivienda cuenta con las condiciones adecuadas en los términos del Pacto[21]:

(i) Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

(ii) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.

(iii) Gastos soportables: los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso, creando subsidios de vivienda, así como formas y niveles de financiación que se adecuen a las necesidades de vivienda.

(iv) Habitabilidad: una vivienda adecuada debe garantizar a sus ocupantes un espacio adecuado que ofrezca seguridad física, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

(v) Asequibilidad: el acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda debe concederse a los grupos en situación de desventaja, en cierto grado de consideración prioritaria y teniendo en cuenta sus necesidades especiales.

(vi) Localización: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, a los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De igual forma, no debe construirse en lugares contaminados o próximos a fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

(vii) Adecuación cultural: la manera como se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que, como valor constitucional, la dignidad humana en materia de vivienda supone “proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas”[22]. Al mismo tiempo crea para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”[23]. Sobre el particular ha sostenido:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”[24].

En definitiva, el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda supone la exigencia para el Estado de adoptar las medidas tendientes a asegurar que los grupos más vulnerables de la sociedad puedan acceder a un lugar de residencia adecuado que garantice unas condiciones mínimas de habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios, de manera que permita desarrollar de manera digna el proyecto de vida a quienes habiten en ella[25].

5. Los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia[26]

Los subsidios de vivienda familiar se consideran jurisprudencialmente un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, especialmente, cuando se trata de personas de bajos recursos. En lo que corresponde a la doctrina constitucional referida a los fines de los subsidios familiares, estima la Sala que por ser pedagógico e ilustrativo en lo que corresponde a los asuntos acumulados, se reiterará lo precisado por esta Corporación en la sentencia C-057 de 2010, en la que la Corte sostuvo:

“En cuanto a su efectividad, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar

adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad...

Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del [artículo] (sic) 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.

De conformidad con lo dispuesto por el inciso 2° del artículo 91 de la Ley 388 de 1997, los recursos que destine el Gobierno Nacional para la asignación de los subsidios de vivienda de interés social que se canalizan por conducto del Fondo Nacional de Vivienda se dirigirán prioritariamente a atender las postulaciones de la población más pobre, dentro de la cual se encuentran las personas no vinculadas al sistema formal de trabajo. De igual manera las personas afiliadas al sistema formal de trabajo deberán ser atendidas en forma prioritaria por las Cajas de Compensación Familiar, de conformidad con lo establecido en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 y los artículos 63 y 67 de la Ley 633 de 2000 y Ley 789 de 2002."

Al ocuparse del régimen general de los subsidios de vivienda, la Corte ha reiterado en varias ocasiones que se trata de una herramienta "con que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, dando así aplicación al derecho consagrado constitucionalmente en el artículo 51", y que "es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene"[27].

Resulta oportuno recordar que esta Corte ha indicado que "El subsidio familiar de vivienda (SFV) pretende que los colombianos más necesitados puedan adquirir una solución de vivienda, por lo cual se han creado los mecanismos administrativos necesarios para que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, tengan las mismas

oportunidades para recibirlo”[28].

Este rápido repaso jurisprudencial pone de presente que para la Corte, el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de “escasos recursos económicos”, a los “hogares de bajos recursos” y, en general, a la “población [económicamente] más pobre”.

6. El derecho a la igualdad.

La igualdad es una garantía constitucional que se encuentra consagrada en el artículo 13 de la Carta Política de 1991. La jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado dicho concepto estableciendo diferentes elementos para su verdadera y efectiva aplicación. Se ha afirmado que la igualdad “cumple un triple papel en nuestro ordenamiento constitucional por tratarse simultáneamente de un valor, de un principio y de un derecho fundamental. Este múltiple carácter se deriva de su consagración en preceptos de diferente densidad normativa que cumplen distintas funciones en nuestro ordenamiento jurídico. Así, por ejemplo, el preámbulo constitucional establece entre los valores que pretende asegurar el nuevo orden constitucional la igualdad, mientras que por otra parte el artículo 13 de la Carta ha sido considerado como la fuente del principio fundamental de igualdad y del derecho fundamental de igualdad”[29].

De esta manera, se ha reconocido que la igualdad como componente que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad real implica: “(i) La protección que requieren los intereses de las personas que se hallan en situación de indefensión, y (ii) la implementación de los principios de igualdad ante la ley, es decir, que la autoridad encargada de poner en práctica la ley deberá aplicarla de la misma forma a todas las personas; igualdad de trato, que implica que el legislador debe brindar una protección igualitaria y en el evento en que se establezcan diferenciaciones éstas deben obedecer a propósitos razonables y constitucionales; y la prohibición constitucional de discriminación siempre que los criterios diferenciadores para brindar la protección sean el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y opinión política o filosófica”[30].

Esta Corporación ha sostenido que el derecho a la igualdad se erige como uno de los pilares fundamentales de la estructura del Estado Social de Derecho. Así, se ha buscado extender este precepto hasta lograr la superación plena de la igualdad meramente formal.

En la Sentencia T- 861 de 1999, por ejemplo, se dijo al respecto lo siguiente:

“Como acertadamente lo sostuvo el ad quem en su decisión, invocando la jurisprudencia de esta Corte, el derecho establecido por el Constituyente en el artículo 13 de la Carta implica un concepto relacional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan.

La aplicación del principio de igualdad en los términos referidos, tiene como finalidad determinar, en cada caso concreto entendida la discriminación como el trato diferente a situaciones iguales o simplemente el trato diferente que no tiene justificación”.

La protección del derecho a la igualdad pretende quebrantar las barreras existentes a todo nivel, que impidan el disfrute pleno de los derechos fundamentales de las personas. Al respecto, la Corte ha manifestado:

“La protección material del derecho a la igualdad alude al compromiso de remover los obstáculos que en el plano económico y social configuran efectivas desigualdades de hecho, las cuales se oponen al disfrute efectivo del derecho, lo que hace necesaria la configuración de medidas que puedan compensar y sean defensivas, con respecto a personas y grupos ubicados en condiciones de inferioridad mediante el ejercicio de acciones positivas por parte de las autoridades públicas.

Cabe señalar que el artículo 13 Superior consagra el principio de no discriminación el cual tiene por finalidad que no se brinden tratos diferenciados injustificados por criterios raciales, familiares, sexuales etc.

En este orden de ideas, la discriminación se presenta, cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable”[31].

7. Principio constitucional de confianza legítima[32].

Conforme al artículo 83 de la Constitución Política, “las actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante estos”.

Este principio, que se aplica a todas las relaciones jurídicas, sean estas públicas o privadas[33], es entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, entre sí y ante aquellas[34]. En otras palabras, “permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”[35].

La Corte ha señalado que como corolario de la máxima de la buena fe se han desarrollado los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio que, aunque íntimamente relacionados, cuentan con identidad propia[36]. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte ha sostenido que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, “cuando la administración pública ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”[37]. Sobre el particular se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”[38].

Para que se configure este principio la Corte ha decantado los siguientes presupuestos generales: (i) la necesidad de preservar de manera concreta un interés público, esto es, resulta indispensable para la administración generar un cambio en sus actuaciones en aras de proteger el interés general; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta acorde con el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un periodo transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad[39].

En esa medida, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito en las condiciones que regulan las relaciones con los administrados, en donde exista una expectativa justificada, deben estar precedidas de un periodo de transición donde se brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que se ajusten a la nueva situación jurídica[40]. Esa confianza, producto de la buena fe, da lugar a la aplicación de soluciones por parte del Estado, sin que esto signifique una donación, reparación, resarcimiento o indemnización a favor del particular, ni el desconocimiento del principio del interés general[41].

Ahora bien, no toda expectativa se encuentra jurídicamente protegida. La confianza debe ser justificada y solo se protegen aquellas circunstancias “objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles”[42]. En otras palabras, el principio de confianza legítima solo opera ante comportamientos justificados, razonables y genuinos, donde el particular tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente; y no cubre aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo[43].

De esta manera, en asuntos como los acumulados, se vulnera el principio de confianza legítima por parte de la administración cuando esta viene realizando actuaciones que favorecen al particular de manera repetitiva, como prorrogar por varios años el subsidio de vivienda otorgado, pero sorpresivamente y sin que medie anuncio alguno cambia substancialmente su manera de proceder, dando lugar a la pérdida de vigencia de los beneficios económicos concedidos.

8. Casos concretos.

8.1. Presentación de los casos.

Teniendo en cuenta que los asuntos acumulados cuentan no solo con identidad de materia sino también con igualdad fáctica, su análisis se desarrollará de manera conjunta.

En los asuntos bajo estudio, los accionantes Fredy Manuel Carmona Barón (T-5399422), Doris Isabel Jiménez Bertel (T-5405739) y Andrys Zenineth Agamez Arrieta (T-5405740) manifestaron que a través de la Resolución 950 de 2011 fueron favorecidos con la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el proyecto “Urbanización Villa Melisa”, de Montería, el que es desarrollado por la Gobernación de Córdoba.

Indicaron que en el mes de octubre de 2015 se acercaron a dicha autoridad departamental para indagar sobre el avance de las entregas de las viviendas, en donde les indicaron que sus subsidios estaban vencidos desde el mes de junio de esa anualidad.

La Gobernación de Córdoba confirmó los anteriores hechos e indicó que por inconvenientes presentados con las garantías exigidas por Fonvivienda para el traslado de los recursos correspondientes a los subsidios adjudicados, debió cambiar la modalidad de desembolso de cobro anticipado a contraescritura.

Añadió que si bien la Resolución núm. 950 de 2011 indicaba que la vigencia de los subsidios que allí se otorgaban era de 6 meses, lo cierto es que la misma había sido prorrogada en reiteradas ocasiones, a través de diferentes resoluciones, hasta el mes de junio de 2015, en el que fue proferida la Resolución núm. 521, por medio de la cual se ampliaron algunos subsidios de vivienda familiar, pero no los adjudicados a los accionantes como quiera que la Resolución 950 de 2011 no fue incluida allí.

Sin embargo, resalta la Gobernación que verificados uno a uno todos los subsidios otorgados en dicho acto, solo algunos se encuentran vencidos.

Obra en los expedientes de primera instancia, la manifestación extemporánea del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la cual fue presentada con posterioridad a la fecha del fallo de cada asunto, en la que indica que los vencimientos de los subsidios de vivienda familiar

obedecieron al incumplimiento de los compromisos adquiridos por parte del Departamento de Córdoba.

Finalmente, se cuenta con la respuesta dada por Fonvivienda en el expediente T-5399422, en el que explicó las razones por las cuales de los 1200 subsidios familiares de vivienda asignados para ser aplicados en el proyecto denominado Urbanización Villa Melisa, no se amplió la vigencia a 787 de ellos y los 413 restantes quedaron vigentes.

8.2. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y la igualdad y el desconocimiento del principio confianza legítima

De las pruebas que obran en el expediente y que fueron recaudadas a lo largo del trámite de las acciones acumuladas se advierte que Fonvivienda justifica la vigencia de 413 de los 1200 subsidios otorgados mediante la Resolución núm. 950 de 2011, en que algunos de ellos ya se encontraban legalizados (70) y los 343 restantes contaban con licencia de construcción aprobada, se estaban ejecutando obras y se tenían compromisos de entrega.

Afirmó dicho fondo, en cuanto a los 787 vencidos, que la Gobernación no había adelantado acción alguna tendiente a su ejecución, toda vez que no tenía licencia de construcción, ni se había dado inicio a las obras y ni siquiera se contaba con un cronograma de ejecución de las obras.

Al respecto encuentra esta Sala que Fonvivienda desconoció el derecho a la igualdad de los accionantes, como quiera que, tal como lo ha sustentado esta Corporación, no es necesario que las situaciones o supuestos fácticos que se comparan tengan idénticos supuestos. En efecto, en los asuntos que ocupan la atención de la Sala, tanto los accionantes como los 787 beneficiarios cuyos subsidios se mantuvieron vigentes se encuentran a la espera del desarrollo de las viviendas del proyecto Urbanización Villa Melisa, para las cuales la Gobernación de Córdoba ha destinado un subsidio complementario.

Así, tanto los favorecidos con subsidios vigentes, como aquellos a quienes se les dejó vencer el subsidio, tienen el mismo derecho a que la administración les permita mantener este beneficio económico con el que accederán a una vivienda propia. No le es dable a

Fonvivienda afirmar que la Gobernación no había adelantado ninguna gestión respecto de los subsidios vencidos, cuando obran en el expediente las comunicaciones dirigidas a la Cartera de vivienda por parte de la autoridad departamental, en las que anuncia la necesidad de prorrogar los subsidios e informa acerca del avance y dificultades del proyecto. Además que, en las contestaciones presentadas por la Gobernación a las acciones de tutela acumuladas, se indicó en el mes de julio de 2015 se radicó la licencia de construcción para las viviendas restantes del proyecto.

De igual manera, se desconoció el derecho a la vivienda digna de los accionantes en varios de sus componentes, al haberle trasladado a los beneficiarios la carga económica y temporal de las fallas administrativas internas del proceso, particularmente las relacionadas con el incumplimiento en la ejecución del proyecto Urbanización Villa Melisa y las derivadas del Acuerdo de Pago entre Fonvivienda y la Gobernación de Córdoba, que en últimas derivó en la ausencia de opción para los accionantes de obtener la prórroga de la vigencia del subsidio.

El sistemático incumplimiento por parte de la Unión Temporal constituida para ejecutar el proyecto Villa Melisa, los que a su vez se han generado por los inconvenientes relatados por la administración departamental, ha provocado que la vivienda de los beneficiarios no se haya construido, lo que a juicio de la Sala es el ejemplo más claro del traslado de las cargas administrativas de esta clase de procesos a los beneficiarios de los auxilios económicos.

En efecto, la tardía ejecución del proyecto de vivienda y, por ende, la demora en la entrega de los inmuebles, es una situación ajena a la voluntad de los peticionarios y de sus grupos familiares, pero paradójicamente han sido ellos quienes han debido soportarla no solo en términos temporales sino también económicos, viendo trasgredido el componente de asequibilidad.

En la misma medida, debe afirmarse que otros componentes, tales como la seguridad jurídica de la tenencia y los gastos soportables, resultaron afectados como consecuencia del incumplimiento en la ejecución del proyecto, lo que ha impedido la legalización de los subsidios de conformidad con el Capítulo I del Título V del Decreto 2190 de 2009[44], lo que a su vez repercutió en la decisión de Fonvivienda de dejar vencer algunos de los subsidios otorgados, entre los que se encuentran los de los accionantes, lo que profundizó

las dificultades que ellos se encontraban afrontando, como quiera que, además de encontrarse vencida la vigencia de los subsidios, los inmuebles materialmente no existen y, desde luego, tampoco el adelantamiento de los trámites de escrituración ni registro.

Estima esta Sala que la determinación del Fondo Nacional de Vivienda no consultó en lo más mínimo las mejores opciones para estos beneficiarios, ya que además de mantenerlos bajo las consecuencias negativas de un incumplimiento ajeno, les trasladó una nueva dificultad administrativa que les generaría mayores obstáculos ante la seguridad jurídica de la tenencia de una vivienda.

En este aspecto, es de resaltar la actuación diligente y los esfuerzos de la Gobernación de Córdoba ante las dificultades que se han presentado en la ejecución del proyecto Urbanización Villa Melisa, a tal punto que, habiéndose incrementado los costos de la construcción, dispuso el otorgamiento de subsidios complementarios por parte del ente territorial, por lo que el componente de los gastos soportables, se entiende vulnerado por Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como quiera que, no mantuvieron el cumplimiento de su deber de generar las facilidades para que los gastos de adquisición de vivienda de los accionantes fueran acordes con sus niveles de ingresos, conservando a su favor los subsidios de vivienda otorgados.

En este orden de ideas, la expectativa o confianza de los beneficiarios era que esa vigencia se seguiría prorrogando, máxime cuando la administración departamental continuamente dirigía comunicaciones explicando las circunstancias que rodeaban la ejecución del proyecto de urbanización, las que hasta 2014 habían sido atendidas por el Gobierno Nacional.

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna, a la igualdad y a la confianza legítima de los accionantes, al trasladarles cargas administrativas, técnicas y financieras que nunca debieron haber asumido según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación.

En ese sentido, se revocarán las decisiones de instancia y se concederán los amparos solicitados. Se ordenará a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009[45], adelante todos los

trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia a los subsidios de los accionantes por el término de un año o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y sean legalizados los subsidios.

Igualmente, se ordenará a la Gobernación de Córdoba que: (i) dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le haga entrega a los accionantes y sus núcleos familiares de las soluciones de vivienda pactadas en los Contratos de promesa de Compraventa suscritos con cada uno de ellos, en el proyecto Urbanización Villa Melisa y, (ii) de resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- En relación con el expediente T-5399422, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 2º Administrativo Oral del Circuito de Montería el 10 de noviembre de 2015, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por Fredy Manuel Carmona Barón en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la igualdad, a la vivienda digna y a la confianza legítima del accionante.

SEGUNDO.- En relación con el expediente T-5405739, REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado 2º Penal del Circuito de Montería el 27 de noviembre de 2015, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por Doris Isabel Jiménez Bertel en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la igualdad, a la vivienda digna y a la confianza legítima de la accionante.

TERCERO.- En relación con el expediente T-5405740, REVOCAR la sentencia proferida por el

Juzgado 2º Penal del Circuito de Montería el 30 de noviembre de 2015, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por Andrys Zeineth Agamez Arrieta en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la igualdad, a la vivienda digna y a la confianza legítima de la accionante.

CUARTO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia a los subsidios familiares de vivienda otorgados mediante la Resolución núm. 950 de 2011 a los señores Fredy Manuel Carmona Barón, Andrys Zeineth Agamez Arrieta y Doris Isabel Jiménez Bertel, por el término de un (1) años o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y legalizados los subsidios.

QUINTO.- ORDENAR a la Gobernación de Córdoba que:

1. Dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta providencia, les haga entrega a los señores Fredy Manuel Carmona Barón, Andrys Zeineth Agamez Arrieta y Doris Isabel Jiménez Bertel de las soluciones de vivienda pactadas en los Contratos de Promesa de Compraventa suscritos con cada uno de ellos respecto del proyecto Urbanización Villa Melisa.
2. De resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes.

En caso de existir circunstancias de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de las casas a los accionantes, deberá indicarlo oportunamente para reconsiderar el término acá impuesto.

SEXTO.- Por Secretaría, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

Ausente en comisión

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] “Por la cual se asignan mil novecientos ochenta y cinco 1.985 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes al Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional”.

[2] El día 13 la señora Andrys Zeineth Agamez Arrieta (T-5405740) y el 23 los señores Doris Isabel Jiménez Bertel (T-5405739) y Fredy Manuel Carmona Barón (T-5399422).

[3] El 6 de noviembre de 2015 (T-5399422), 25 de noviembre de 2015 (T-5405739) y 25 de noviembre de 2015

(T-5405740).

[4] Cfr. Folio 28 cuad. 1 del expediente T-5399422, folio 29 cuad. 1 del expediente T-5405739 y folio 32 cuad. 1 del expediente T-5405740.

[5] “Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas”.

[6] Cfr. Folio 28 cuad. 1 del expediente T-5399422, folio 29 cuad. 1 del expediente

T-5405739 y folio 32 cuad. 1 del expediente T-5405740.

[7] El 13 de noviembre de 2015 (T-5399422), 30 de noviembre de 2015 (T-5405739) y 7 de diciembre de 2015

(T-5405740).

[8] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite, en lo que atañe al requisito de subsidiariedad para la procedencia de la acción de tutela, se sustenta, entre otras, en la Sentencia T-470 de 2009.

[9] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta, entre otras, en la Sentencia T-608 de 2015, proferida por esta misma sala de revisión.

[10] Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-544 de 2009 y T-036 de 2010.

[11] Ver Sentencia T-323 de 2010.

[12] Se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-016 de 2007 y T-907 de 2010.

[13] Ver Sentencia T-016 de 2007.

[14] En esta providencia la Corte estudió la acción de tutela instaurada por 66 personas víctimas del desplazamiento que se vieron forzados a ubicarse en zonas marginales de Bucaramanga, Girón y Floridablanca, en asentamientos en áreas subnormales, algunos en terrenos inestables. Señalaron que residían en ranchos construidos con materiales desechables y sin servicios públicos; que las condiciones de habitación eran precarias y los niveles de hacinamiento y contaminación muy altos; que eran obligados a convivir con roedores y rodeados de aguas residuales; y que allí continuaban expuestos a las acciones de los grupos armados que amenazaban sus vidas. Indicaron que Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales debían hacer efectivos antes del 30 de junio de 2005. Sin embargo, no pudieron hacer efectivos los referidos subsidios porque no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada; y en los municipios demandados la vivienda de interés social era escasa y en su gran mayoría se encontraba edificada en zonas declaradas de alto riesgo. La Corte recordó que el derecho a una vivienda digna comprende

la sostenibilidad de los gastos de la vivienda; es decir, que los costos de tenencia de la misma no impliquen un sacrificio del mínimo vital de sus habitantes. Con sustento en esa y otras consideraciones ordenó al otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los demandantes que aún no habían adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional les concediera una prórroga de seis meses para aplicarlo; y a los municipios accionados, en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables.

[15] En esta oportunidad la Sala Quinta de Revisión resolvió la acción de tutela instaurada por 8 personas que se consideraban en riesgo, como quiera que sus inmuebles se encontraban ubicados en una zona que estaba presentando problemas de deslizamiento, fluidos de lodo y detritos, e inundaciones originados por el desbordamiento del canal instalado por la empresa de acueducto y alcantarillado, el cual se ha dado por la obstrucción generada por un deslizamiento del talud superior del canal e inferior del Colegio Calasanz, y por una posible falta de capacidad hidráulica de dicho canal para evacuar los caudales que se han dado en los días abundante lluvia. La Corte decidió amparar los derechos a la vida digna, a la integridad personal, a la vida y a la seguridad, por encontrar que las autoridades distritales han omitido adoptar medidas para manejar la situación de riesgo al que se sujetan sus viviendas, como consecuencia del fenómeno de remoción de masa de la zona y los problemas estructurales del canal que recoge las aguas lluvias de los cerros. Ordenó: (i) a la Alcaldía Distrital de Bogotá, el adelanto de las obras para mitigar el riesgo producido por la amenaza de remoción de masa, en las zonas contiguas al Canal Limitante Pardo Rubio e implemente medidas para estabilizar las laderas que se deslizaron como consecuencia del desbordamiento del canal; (ii) a la EAAB que revise y limpie el sistema de drenaje de aguas lluvias de la zona, y repare la falla estructural que presenta el Canal Limitante Pardo Rubio, debido a que se ha demostrado que el bombeo de la construcción no es una medida suficiente para solucionar el taponamiento; (iii) al IDIGER que determine si el riesgo al que se someten sus viviendas es susceptible de ser mitigado o no y, en caso de que el riesgo se pueda mitigar, desembolse los dineros para posibilitar la reparación de los hogares y, en caso de que no sea mitigable, garantice que se incluya a los accionantes en un programa de reubicación; (iv) al Personero Distrital que actúe como supervisor y garante del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión; y (vi) a la Superintendencia de Servicios Públicos que, en ejercicio de sus funciones de inspección,

vigilancia y control, verifique que la prestación del servicio público de alcantarillado por parte de la EAAB en el Canal Pardo Rubio, sea eficiente.

[16] “Ver sentencia T-585 de 2008”.

[17] Cfr. Sentencia T-024 de 2015.

[18] Constitución Política, artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

[19] Ver sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008, T-573 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012 y T-019 de 2014, entre muchas otras.

[20] Aprobado en Colombia mediante la ley 74 de 1968.

[22] Sentencia C-299 de 2011. En esa oportunidad la Corte llevó a cabo la revisión constitucional del decreto legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Desarrolló algunas consideraciones sobre el derecho a la vivienda digna y señaló que “en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida”. Luego de analizar la finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el referido decreto, declaró exequibles las disposiciones en él contenidas.

[23] Idem.

[24] Sentencia C-936 de 2003. En aquella ocasión la Corte conoció la demanda presentada contra el artículo 1º de la ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, norma que

autoriza a las entidades financieras a realizar operaciones de leasing habitacional. Consideró que el derecho a la vivienda digna “no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia. La existencia de sistemas adecuados de financiación a largo plazo no supone que (i) necesariamente todo sistema de financiación esté por fuera de las condiciones mercantiles ordinarias; (ii) que todos los sistemas de financiación tengan los mismos parámetros financieros; (iii) que deba existir un único régimen de financiación de vivienda a largo plazo; (iv) que necesariamente todo sistema de financiación a largo plazo deba ser igualitario; por el contrario, es pertinente y posible que se distinga entre quienes tienen capacidad adquisitiva y quienes, por sus condiciones financieras, estén excluidos de la posibilidad de pagar precios ordinarios”. Así mismo, resaltó que “la realización del derecho a la vivienda digna significa, en punto a la existencia de un sistema adecuado de financiación a largo plazo, (i) la existencia de uno o varios sistemas, conforme las necesidades de los asociados y (ii) que no se impongan restricciones para que quienes requieran de la modalidad de financiamiento sujeta a condiciones especiales, puedan acudir a este. La existencia de restricciones no se limita a normas legales, sino que incluye prácticas mercantiles que condicionen la financiación de la tenencia de la vivienda de tales personas, a la selección del sistema más oneroso, en lugar del sistema sujeto a condiciones especiales”. Con base en esas y otras consideraciones, la Corte declaró exequible la norma demandada “en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda”.

[25] Sentencia T-019 de 2014. En esa oportunidad la Corte revisó la acción de tutela instaurada por una ciudadana en nombre propio y en representación de su menor hija contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, ante la negativa de la entidad accionada a entregar el lote de terreno que les había sido asignado bajo la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, con el argumento de que ese lote ya había sido adjudicado y escriturado a otro beneficiario. La Corte revocó las decisiones de los jueces de instancia y en lugar concedió el amparo al considerar que: (i) existió un acto en virtud del cual se creó una situación jurídica concreta a favor de la accionante y su núcleo familiar, lo cual generó la expectativa legítima de que ellos eran titulares de determinada posesión; (ii) esa primera decisión de adjudicar el lote a la actora fue modificada de manera súbita y

unilateral; y (iii) las personas que resultan beneficiadas con ese tipo de subsidios hacen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales se ven expuestos a unas condiciones de subsistencia muy precarias. Con sustento en lo anterior, concluyó que hogares como el de la accionante no cuentan con los recursos suficientes para solventar de manera autónoma sus necesidades en materia de vivienda y requieren con urgencia de la ayuda y del apoyo que el Estado debe brindarles. Por esa razón, ordenó adoptar las medidas necesarias para que el municipio diera solución inmediata a la problemática que él mismo generó; puntualmente, entregar a la peticionaria un lote de terreno que reuniera, como mínimo, las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado a ella y a su núcleo familiar en términos de extensión, ubicación y valor. En caso de no contar con un lote de terreno que cumpliera con lo anterior, la Alcaldía accionada debía reconocer un subsidio de vivienda en dinero.

[26] Ver, entre otras, la Sentencia T-140 de 2015.

[27] Véase, entre otras, la Sentencia T-140 de 2015.

[28] Sentencia T-291 de 2004.

[29] Sentencia SU-339 del 2011.

[30] Sentencia T-387 de 2012.

[31] Ver sentencia T-1122 de 2002

[32] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite se sustenta, entre otras, en la Sentencia T-608 de 2015.

[33] Sentencia T-753 de 2014.

[34] Sentencia C-131 de 2004. En esa oportunidad la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 51 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, norma que prevé una revisión anual técnico-mecánica para los vehículos de servicio público, servicio escolar y de turismo, y cada dos años para los particulares, por considerar que con ella se vulneraban los principios de buena fe y

confianza legítima. Esta Corporación señaló que en un Estado Social de Derecho los ciudadanos no pueden esperar que a las autoridades públicas, incumpliendo con sus deberes constitucionales de protección, les esté vedado en el futuro restablecer un trámite administrativo cuya finalidad es mejorar las condiciones de seguridad vial del país, y de esta forma, amparar los derechos a la vida e integridad personal de los conductores, pasajeros y peatones. Asimismo, mencionó que no se puede considerar que el legislador defraudó la confianza de los ciudadanos por cuanto razones de interés general motivaron la decisión de restablecer un procedimiento esencial para constatar las condiciones en las que se realiza una actividad peligrosa en el país. Con base en esas y otras consideraciones declaró exequible la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años” contenida en el artículo 51 de la ley 769 de 2002.

[35] Sentencias T-180 de 2010 y T-753 de 2014.

[36] Sentencia T-019 de 2014.

[37] Sentencia SU-360 de 1999.

[38] Sentencia C-478 de 1998.

[39] Sobre los presupuestos generales del principio de confianza legítima se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias SU-360 de 1999, T-364 de 1999, SU-601 de 1999, T-706 de 1999, T-754 de 1999, T-961 de 2001, T-046 de 2002, T-660 de 2002, T-807 de 2003, T-034 de 2004, C-131 de 2004, T-483 de 2004, T-642 de 2004, T-1204 de 2004, T-892 de 2006, T-021 de 2008, T-210 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012, C-258 de 2013, T-204 de 2014 y T-231 de 2014.

[40] Sentencia T-437 de 2012. En esa decisión la Corte revisó la tutela instaurada por un ciudadano contra la Secretaría de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía de Ibagué, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al debido proceso, a los derechos de los menores y al principio de confianza legítima, que consideró vulnerados como consecuencia de la orden de restitución de espacio público en el marco de un proceso administrativo. La Sala Tercera de Revisión consideró que la recuperación del espacio público ocupado por el peticionario obedeció a la necesidad perentoria de preservar el interés general para asegurar el acceso

de todos los ciudadanos al goce y utilización común de los espacios colectivos, de manera que la Administración no solo estaba habilitada para iniciar el proceso de desalojo y recuperación del espacio público, sino que también se encontraba en la obligación de hacerlo. Sin embargo, de las pruebas aportadas constató que la confianza generada por la Administración, en relación a la posibilidad de ocupar el espacio público, era legítima por cuanto: (i) acreditó el pago del impuesto predial y en los recibos de pago de los servicios públicos; y (ii) la Administración fue negligente en su actuar al permitir que el accionante ocupara el espacio público por un período superior a 15 años, actuación que se agrava con el cobro del impuesto predial durante más de una década sobre mejoras en espacio público. Con sustento en lo anterior, concedió la protección invocada por el actor y ordenó a la entidad accionada, entre otros aspectos: verificar la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa de salud, asistencia permanente a la población vulnerable y de comerciantes informales del municipio les fueran aplicables; adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio; y concertar y concretar con el actor un plan de reubicación para que pudiera laborar con las debidas garantías para el ejercicio de su oficio.

[41] Sentencia T-617 de 1995.

[42] Sentencia T-437 de 2012. Cfr. VALBUENA HERNANDEZ, Gabriel. La defraudación de la confianza legítima. Aproximación crítica desde la teoría de la responsabilidad del Estado. Universidad Externado de Colombia. 2008, pág. 165.

[43] Sentencia T-437 de 2012.

[44] Norma en que se encuentra regulado el procedimiento para el giro de los recursos del subsidio.

[45] “Artículo 51. Vigencia del subsidio. La vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, será de seis (6) meses calendario contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación. // En el caso de los subsidios de vivienda de interés social asignados por las Cajas de Compensación Familiar, la vigencia será de doce (12) meses calendario, contados desde el primer día del mes siguiente a la fecha de la publicación de su asignación. //

Parágrafo 1°. Para los subsidios otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional, cuyos beneficiarios a la fecha de su vencimiento hayan suscrito promesa de compraventa de una vivienda ya construida, en proceso de construcción, o un contrato de construcción de vivienda en los casos de construcción en sitio propio, la vigencia del mismo tendrá una prórroga automática de seis (6) meses adicionales, siempre y cuando el beneficiario del subsidio remita a la entidad otorgante, antes del vencimiento del mismo, la respectiva copia auténtica de la promesa de compraventa o del contrato de construcción. // La suscripción de promesas de compraventa o contratos de construcción de vivienda se deberán realizar únicamente en proyectos que cuenten con su respectiva elegibilidad o licencia de construcción vigente, conforme a lo dispuesto en la normativa vigente sobre la materia. // Parágrafo 2°. En todo caso, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda otorgados con cargo a los recursos del Presupuesto Nacional podrá ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. // Parágrafo 3°. En el caso de subsidios otorgados con cargo a recursos del Presupuesto Nacional, lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto. // Parágrafo 4°. Las Cajas de Compensación Familiar podrán prorrogar, mediante acuerdo expedido por su respectivo Consejo Directivo, la vigencia de los subsidios familiares de vivienda asignados a sus afiliados por un plazo no superior a doce (12) meses, prorrogable máximo por doce (12) meses más. Para los casos en los que exista giro anticipado de subsidio, esta ampliación estará condicionada a la entrega por parte del oferente de la ampliación de las respectivas pólizas, antes de los vencimientos de los subsidios.”