

T-414-19

Sentencia T-414/19

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-
Improcedencia por existir otro medio de defensa judicial y no acreditarse perjuicio
irremediable

Referencia: Expediente T-7.264.269

Acción de tutela instaurada por: Gloria Saldarriaga Ochoa en contra de la Caja Promotora
de Vivienda Militar y de Policía.

Magistrado Ponente:

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., cinco (5) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la Magistrada Gloria
Stella Ortiz Delgado y los Magistrados Antonio José Lizarazo Ocampo y Alejandro Linares
Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha
proferido la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de la sentencia adoptada en primera instancia por el Juzgado
Tercero Laboral del Circuito de Armenia, Quindío, decisión no apelada, mediante la cual se
estudió la posible vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y de
petición de la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa, por parte de la Caja Promotora de
Vivienda Militar y de Policía.

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA DE TUTELA

La señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa, actuando en nombre propio, interpuso acción de

tutela el día 18 de enero de 2019 en contra del Ministerio de Defensa y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales de petición y de vivienda digna, debido a la demora en la entrega de una vivienda que le fue adjudicada desde el año 2013.

B. HECHOS RELEVANTES

1. Juan Esteban Castaño Saldarriaga fue miembro de la Policía Nacional y falleció el día 25 de junio de 2011, en cumplimiento de sus funciones como patrullero de esa institución, en el municipio de Túquerres, Nariño[1].

2. Al fallecido Juan Esteban Castaño le sobrevive su madre, la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa[2], a quien el día 20 de noviembre de 2013, le notificaron la resolución 227 de ese año, por medio de la cual le fue adjudicada una vivienda por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por ser beneficiaria del Fondo de Solidaridad[3].

3. Debido a lo anterior, la señora Gloria Emilse Saldarriaga procedió a inscribirse en el proyecto de vivienda Cibeles, ubicado en la ciudad de Armenia, el cual debía ser entregado en el año 2015, pero que para esa fecha ya contaba con serios retrasos, situación que motivó la interposición de una petición ante la entidad accionada. En la respuesta recibida, mediante oficio del 23 de octubre de 2015, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía le informó a la accionante que estaba tomado las medidas técnicas y legales para lograr un acuerdo con la constructora Geo Casamaestra S.A.S., y realizar la entrega de los inmuebles[4].

4. Posteriormente, el 30 de noviembre de 2017, la señora Emilse Saldarriaga recibió, en su correo electrónico, una comunicación de la entidad accionada, por medio de la cual se le informó que la entrega de las viviendas ubicadas en el proyecto Cibeles no se había podido realizar porque no contaban con la instalación de los servicios públicos domiciliarios[5].

5. En el mes de enero de 2018, la accionante volvió a interponer una petición ante la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en la que solicitaba información acerca de la vivienda, en atención al evidente transcurso del tiempo. Como respuesta, el 22 de mayo de 2018, la accionada le manifestó que la fecha probable de entrega del inmueble era el 30

de agosto de ese año, sin perjuicio de una eventual prórroga del término[6].

6. El día 18 de julio de 2018, la actora recibió un nuevo correo electrónico por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, a través del cual le informaron que la constructora del proyecto Cibeles había solicitado una prórroga adicional de dos meses, debido a que las viviendas aún no contaban con la instalación de los servicios públicos domiciliarios[7], argumento que se repitió en la respuesta emitida el 25 de septiembre de 2018 por parte de la entidad, en la que, además, le pusieron de presente que, para ese momento, los servicios públicos habían sido instalados de manera provisional y que la entrega se realizaría en el mes de noviembre[8].

7. Por lo anterior, la señora Gloria Emilse Saldarriaga decidió solicitar información a la constructora, a través de una petición. Como respuesta, Geo Casamaestra S.A.S., emitió una comunicación de fecha 28 de septiembre de 2018, mediante la cual puso en su conocimiento que el contrato suscrito con la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía había sido prorrogado en varias ocasiones y que, para la fecha, se encontraba en trámite un nuevo “otrosí” del mismo[9].

8. Debido a que llegó la fecha establecida por la entidad accionada, sin que se le hubiere entregado su vivienda, la accionante nuevamente formuló una petición de información. El día 21 de noviembre de 2018, le notificaron que las viviendas del proyecto serían entregadas una vez contaran con la instalación definitiva de los servicios públicos domiciliarios y que la fecha prevista para ello sería el mes de diciembre de 2018.

9. El día 29 de noviembre de 2018, la accionante solicitó la intervención de la Procuraduría General de la Nación y el 28 de diciembre de 2018 esa entidad le notificó la respuesta emitida por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en la que informaron que no se había logrado la conexión de los servicios públicos domiciliarios en el inmueble y que, la nueva fecha tentativa para la entrega, sería en marzo de 2019[10].

10. Finalmente, la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa tuvo conocimiento de que fueron entregadas a sus destinatarios, viviendas ubicadas en las torres 1, 2 y 5 del proyecto Cibeles.

C. RESPUESTA DE LA ENTIDAD ACCIONADA

11. Mediante Auto del 18 de enero de 2019, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia avocó conocimiento de la acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa en contra del Ministerio de Defensa y la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y vinculó, en calidad de tercero con interés, a la constructora Geo Casamaestra S.A.S[11].

De la misma forma, mediante auto interlocutorio del 28 de enero de 2019, vinculó a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. – Fiduagraria[12].

Geo Casamaestra S.A.S.[13]

12. La constructora intervino dentro del proceso de tutela, a través de su representante legal suplente y refirió que esa empresa no ha vulnerado derecho fundamental alguno. Respecto de los hechos, informó que, en efecto, entre la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y esta se celebró un contrato preparatorio para la adquisición de viviendas tipo II, ubicadas en el proyecto Cibeles en la ciudad de Armenia, inmuebles que tenían como destino a los beneficiarios del fondo de solidaridad de esa entidad.

13. Refirió, igualmente, que se han solicitado diferentes prórrogas al mencionado contrato, en la medida en que han tenido inconvenientes con la legalización de los servicios públicos del proyecto, en tanto que este se desarrolló bajo una normatividad diferente a lo que hoy se encuentra vigente en la ciudad de Armenia, lo que originó que tuvieran que realizar ajustes de diseño, obras y cambios técnicos en el proceso de entrega de las redes.

14. También, agregó que se suscribió un décimo “otrosí”[14] al contrato preparatorio, teniendo en cuenta que la constructora todavía se encuentra arreglando los impases necesarios para la instalación de los servicios públicos domiciliarios en todas las viviendas que conforman el proyecto Cibeles y así poder hacer la debida entrega a la entidad accionada.

15. Por último, informó que esa constructora ya ha realizado la entrega de algunos apartamentos de la Torre 5 del proyecto a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, los cuales ya cuentan con la instalación definitiva de los servicios públicos domiciliarios.

Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía[15]

16. A través de un oficio de fecha 22 de enero de 2019, la jefe de la oficina jurídica de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, solicitó que se deniegue el amparo de los derechos fundamentales invocados.

17. Como sustento de su pretensión, manifestó que, de conformidad con el artículo 1º de la Ley 973 de 2005, modificado por el artículo 1º de la Ley 1305 de 2009, la finalidad del fondo de solidaridad no es la de proveer viviendas, sino la de facilitar el acceso a una solución de este tipo de forma subsidiada a los afiliados que reúnan los requisitos establecidos en la ley. En ese sentido, informó que, en efecto, suscribió un contrato con la constructora Geo Casamaestra para la adquisición de unos inmuebles, el cual ha sido objeto de diferentes prórrogas, porque no se ha logrado que las Empresas Públicas de Armenia y la Empresa de Energía del Quindío instale, de manera definitiva, los servicios públicos domiciliarios con los que deben contar los apartamentos.

18. En ese mismo sentido, manifestó que la dilación en la entrega de las viviendas no es caprichosa, sino que es el resultado de las dificultades que han tenido para la instalación de los servicios públicos, en tanto que los apartamentos ya se encuentran completamente contruidos y que, por ello, en aquellos inmuebles en los que se ha logrado la disposición definitiva de agua y energía, ya han sido entregados a los beneficiarios.

19. Finalmente, argumentó que no existe vulneración del derecho fundamental de petición, en atención a que todas las solicitudes de información que ha interpuesto la accionante han sido debidamente resueltas de fondo y notificadas, tal y como ella misma lo indica en los hechos.

D. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN

Primera instancia: Juzgado Tercero Laboral del Circuito[16]

20. Mediante sentencia del 31 de enero de 2019, el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia decidió declarar improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa en contra de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

21. Como fundamento de lo anterior, el juez constitucional de instancia argumentó que no se acreditó el requisito de subsidiariedad, como quiera que la accionante cuenta con otros

mecanismos de defensa judicial idóneos y que, en todo caso, no se trata de un sujeto de especial protección constitucional, situación que ameritaría un análisis flexible de este requisito de procedencia.

22. Finalmente, indicó que, del análisis de las pruebas que obran en el expediente de tutela, tampoco existe evidencia de que exista riesgo de configuración de un perjuicio irremediable que haga la acción de tutela procedente, de manera transitoria.

23. Esta decisión no fue objeto de impugnación por ninguna de las partes dentro del proceso de tutela.

E. ACTUACIONES ADELANTADAS ANTE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y PRUEBAS APORTADAS EN SEDE DE REVISIÓN

Auto de pruebas y de vinculación del 10 de mayo de 2019[17]

24. Mediante auto del 10 de mayo de 2019 y, con el ánimo de (i) determinar el verdadero responsable de la presunta vulneración de los derechos de la accionante y los terceros que eventualmente se pudieran ver afectados con la decisión y; (ii) recaudar mayores elementos probatorios que enriquecieran el debate constitucional, el Magistrado sustanciador decidió, en primer lugar, vincular al proceso de tutela a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y; a la Empresa de Energía del Quindío para que se pronunciaran respecto de los hechos y pruebas existentes en el proceso de tutela[18].

25. De la misma forma, decidió oficiar a (i) la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa, (ii) la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, (iii) la constructora Geo Casamastra S.A.S., (iv) las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y, por último, (v) la Empresa de Energía del Quindío para que amplíen la información que suministraron dentro de la acción de tutela de la referencia o, en su defecto, aportaran elementos de juicio nuevos al debate.

26. Particularmente, a la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa se le preguntó acerca de[19] (i) cómo está integrado su núcleo familiar; (ii) los ingresos y gastos mensuales que tiene; (iii) cómo garantiza su vivienda y si cuenta con más bienes inmuebles; (iv) si ha recibido alguna otra ayuda económica por parte del Estado y; finalmente, (v) si ha iniciado

algún otro proceso judicial en contra de las entidades accionadas y vinculadas a la acción de tutela.

27. A la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se le indagó respecto de[20] (i) si ya entregaron la vivienda a la accionante o la fecha probable para que esto ocurra; (ii) cuáles son las razones por las que no ha realizado la entrega de los inmuebles previstos en el proyecto Cibeles; (iii) por qué motivo entregaron únicamente algunos apartamentos y; (iv) si existe la posibilidad de adjudicar a la actora alguno de los inmuebles que no tiene problemas con la instalación de los servicios públicos domiciliarios.

28. A la constructora Casa Maestra S.A.S., el Magistrado sustanciador le requirió sobre[21] (i) los motivos por lo que el contrato celebrado con la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía ha sido prorrogado en tantas oportunidades; (ii) si ya existe una fecha cierta para la entrega del inmueble de la accionante y, (iv) el verdadero motivo por el cual no han sido entregados los inmuebles del proyecto Cibeles.

29. Finalmente, se le preguntó tanto a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia, como a la Empresa de Energía del Quindío sobre cuáles fueron las razones que impidieron la pronta instalación de los servicios públicos domiciliarios en el proyecto Cibeles y si estos problemas ya habían sido superados[22].

Empresas Públicas de Armenia – EPA[23]

31. Las Empresas Públicas de Armenia, a través de oficios remitidos a esta corporación los días 22 y 28 de mayo de 2019, los cuales fueron suscritos por el gerente general encargado, procedió a intervenir dentro del proceso de tutela y a responder las preguntas planteadas por el Magistrado sustanciador, en los siguientes términos:

32. Respecto de las razones que han impedido la pronta instalación de los servicios públicos domiciliarios a su cargo, la entidad vinculada refiere que el día 25 de abril de 2019 realizó una visita técnica al proyecto Cibeles y encontró que se habían subsanado algunos requerimientos técnicos relacionados con las redes de alcantarillado pluvial y sanitario. Sin embargo, refirió que en esa misma fecha advirtieron que la Red Contra Incendio – RCI no estaba terminada.

33. Anotan que, en otra visita que se llevó a cabo el día 5 de marzo de 2019, esa entidad halló que en todos los pisos de las torres 1 y 2 no estaban la totalidad de los gabinetes requeridos para la protección contra incendios. Asimismo, indicó que el 1 de abril del año en curso retornaron con la presencia del cuerpo de bomberos de la ciudad, pero que al momento de verificar el estado de las bombas, advirtieron que las mismas no se encontraban en funcionamiento, en tanto que no cuentan con el soporte eléctrico necesario, razón por la cual comunicaron a la constructora acerca de la imposibilidad de instalar los servicios públicos domiciliarios de su competencia[24].

34. En atención a lo anterior, las Empresas Públicas de Armenia refieren que, aún no existe fecha cierta para la instalación de los servicios públicos domiciliarios en el proyecto Cibeles, en la medida en que la constructora no ha presentado ante esa entidad toda la documentación para efectos de subsanar las inconsistencias antes mencionadas.

Empresa de Energía del Quindío[25]

35. Mediante escrito presentado el 21 de mayo de 2019, la Empresa de Energía del Quindío, actuando a través de su apoderado general, respondió en calidad de vinculado al proceso de tutela de la referencia a las preguntas planteadas en el auto de pruebas. Respecto de los motivos que impidieron la instalación del servicio de energía, la entidad expuso que el proyecto no ha presentado los certificados de conformidad con el Reglamento Técnico de Instalaciones Eléctricas – RETIE.

36. Informa que para la legalización del servicio de energía, es necesario acreditar los seis pasos establecidos en el artículo 2.2. numeral 2.1.1. del RETIE, los cuales son: (i) presentar la solicitud de la disponibilidad del servicio, (ii) interponer la solicitud de la factibilidad del servicio de energía, (iii) la revisión y aprobación de los proyectos eléctricos, (iv) la compra de bien futuro, (v) la interventoría y el recibo técnico y, (vi) la solicitud de prestación del servicio. En ese sentido, advierte que el proyecto Cibeles se encuentra en la etapa cinco, es decir que corresponde a la constructora entregar los certificados relacionados con las declaraciones de cumplimiento y dictámenes de inspección emitidos por un ente certificador de las instalaciones eléctricas construidas y de la documentación correspondiente a los equipos a instalar[26].

37. Refiere, entonces, que una vez la constructora entregue los documentos

requeridos, la conexión del servicio de energía se realizará dentro de los quince días hábiles siguientes.

Gloria Emilse Saldarriaga[27]

38. Mediante escrito remitido a esta corporación el día 22 de mayo de 2019, la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa respondió a las preguntas planteadas en el auto de pruebas de la siguiente forma:

39. Respecto de su situación económica, la accionante comenta que sus ingresos corresponden al 50% del salario de un subintendente de la Policía Nacional, es decir que recibe mensualmente la suma de 1.168.002 pesos, de los cuales se le realiza un descuento de 314.311 pesos por concepto de pagos a la seguridad social, situación por la cual percibe un total de 853.690 pesos mensuales[28], monto al que se adicionan 74.000 pesos correspondientes al alquiler de un parqueadero que compró en el proyecto Cibeles[29].

40. Manifiesta que con los ingresos detallados en el párrafo anterior, cubre los servicios básicos domiciliarios (agua, luz y gas), los cuales ascienden a un valor aproximado de 85.000 pesos; el servicio de televisión y de internet que le cuesta 86.000 pesos; la alimentación y los elementos de limpieza del hogar que tienen una suma de 250.000 pesos. Asegura que, con el restante, cubre los pasajes y los gastos médicos[30].

41. Refiere que vive sola, en tanto que el padre de sus hijos la abandonó y que, pese a que su hija es madre cabeza de familia de una menor de edad de seis años, no conviven juntas.

42. Asimismo, precisó que recibió por parte de la Policía Nacional una indemnización por la muerte de su hijo y una suma por el seguro de vida que aquel había adquirido[31]. Sin embargo, aclara que únicamente le correspondió el 50% de ese dinero, en tanto que el otro porcentaje les correspondió al padre, pese a que este había sido declarado indigno para heredar por parte de un funcionario judicial[32]. Informa que con las sumas recibidas, adquirió un pequeño apartamento en el que actualmente vive, así como el parqueadero antes mencionado[33].

43. Finalmente, asegura que no ha iniciado otro proceso judicial por los hechos que

motivaron la interposición de la acción de tutela que, actualmente, revisa la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional.

Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía[34]

44. Mediante la jefe de la oficina jurídica, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía respondió a las preguntas planteadas por el Magistrado sustanciador, de la siguiente forma:

45. Respecto de la entrega de la vivienda, la entidad accionada afirmó que a la fecha esto no se ha llevado a cabo, como quiera que la constructora Geo Casamaestra S.A.S., aún se encuentra realizando trámites relativos a la instalación de los servicios públicos domiciliarios.

46. Adicionalmente, aclaró que entre esa entidad y la constructora se celebró el contrato número 12 de 2013, el cual tenía como finalidad adquirir el derecho de dominio de 35 viviendas del proyecto Cibeles en Armenia Quindío, en la modalidad de proceso constructivo con licencia de construcción, a favor de los beneficiarios del Fondo de Solidaridad y que la vigencia del contrato es hasta el 15 de julio de 2019.

47. Sobre la segunda pregunta, comentó que a través de la resolución 227 de 2013 se le adjudicó a la accionante una vivienda a cargo del Fondo de Solidaridad y, que el día 20 de febrero de 2014, esta escogió el proyecto Cibeles que para ese momento se encontraba en proceso de planos y de construcción. Ahora bien, anota que los inmuebles no han sido entregados, debido a diferentes razones, dentro de las cuales se encuentran (i) fuerte ola invernal, (ii) atraso por cierre de botaderos de la administración municipal, (iii) atraso por movimiento de tierras, (iv) atraso en entrega de materiales e importación de equipos, (v) legalización de servicios públicos domiciliarios y (vi) desmantelamiento de la bomba de la red contra incendios. Informa que, como consecuencia de lo anterior, se han suscritos 11 otrosíes.

49. Manifiesta, igualmente, que de las 800 unidades que tiene el proyecto Cibeles, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía únicamente adquirió un total de 35 viviendas, por lo que desconocen si la constructora ha entregado apartamentos a terceros. Finalmente, indica que no hay posibilidad de entregar a la accionante otro inmueble, en

tanto que no se cuenta con otros programas de los cuales pueda ser beneficiaria.

Constructora Geo Casamaestra S.A.S.[35]

50. Mediante oficio suscrito por el representante legal suplente de esa sociedad, la constructora Geo Casamaestra S.A.S., intervino dentro del proceso de tutela de la referencia y, particularmente, respondió a las cuestiones planteadas en el auto de pruebas a través de los siguientes argumentos:

51. Informa que el contrato preparatorio 12 suscrito entre esa sociedad y la Caja Promotora para la Vivienda Militar y de Policía, tenía la finalidad de que esta última adquiriera el derecho de dominio de viviendas con destino a los beneficiarios del Fondo de Solidaridad de esa entidad y que, en el desarrollo del proyecto Cibeles, se han presentado diferentes inconvenientes, por lo que el mismo ha tenido que ser prorrogado en varias oportunidades.

52. Comenta que, entre otros problemas presentados, se tuvieron que modificar los diseños estructurales y arquitectónicos de las zonas social y comercial del proyecto, así como de los parqueaderos, espacios que están ubicados en la plataforma sobre la cual se construyeron las torres I y II del conjunto residencial, situación que obligó a solicitar la reforma de la licencia de construcción, procedimiento que tardó bastante[36]. Asimismo, la empresa distribuidora de material de la zona presentó retrasos en la entrega del mismo y, por ese motivo, tuvieron que cambiar el material de las fachadas de las torres I y II, para lo cual requerían la autorización de la Caja Promotora de Vivienda de la Policía[37].

53. Indican que, en la actualidad, se encuentran adelantando todas las gestiones necesarias para lograr la efectiva conexión de los servicios públicos en las viviendas del proyecto y que, para ello requieren que Certicol S.A.S., certifique las obras realizadas y los elementos que se instalaron para efectos de demostrar su idoneidad para la energización del mismo[38] y que, en este instante, se encuentran realizando las últimas adecuaciones de la red contra incendios para que se pueda conectar el servicio de acueducto y alcantarillado[39].

54. Por lo anterior, manifiestan que, a la fecha, no se ha entregado ningún inmueble objeto del contrato preparatorio 12, celebrado entre esa sociedad y la Caja Promotora de

Vivienda Militar y de Policía, pero que el mismo tiene una fecha de terminación estimada para el 15 de julio de 2019, momento para el cual esperan haber hecho entrega de las viviendas prometidas en el proyecto Cibeles.

Escrito de la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa[40]

La Secretaría General de la Corte Constitucional, el día 7 de junio de 2019, puso en conocimiento de la Sala Cuarta de Revisión el escrito remitido por la accionante el día 4 de junio de 2019, mediante el cual informa que, como consecuencia de la presente acción de tutela, el día 27 de mayo del año en curso recibió una llamada de la entidad accionada, en la que se le solicitó que se presentara el día 30 de mayo siguiente para firmar las escrituras del apartamento ubicado en el proyecto Cibeles.

Sin embargo, agrega que, luego de suscribir las escrituras se enteró que la entrega efectiva del inmueble se realizaría hasta dentro de dos meses y que, en todo caso, el metraje del apartamento no es el que inicialmente se le había prometido.

II. CONSIDERACIONES

A. COMPETENCIA

1. Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y, en cumplimiento del Auto del 10 de abril de 2019, expedido por la Sala Número Cuatro de Selección de esta corporación, que ordenó la revisión del presente caso[41].

B. CUESTIÓN PREVIA: PROCEDIBILIDAD DE LA ACCIÓN DE TUTELA

2. De acuerdo a lo establecido en el Decreto 2591 de 1991, para el ejercicio de la acción de tutela se deben acreditar unos requisitos que permitan establecer su procedencia para resolver el problema jurídico puesto en conocimiento del juez constitucional. Así las cosas, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional procederá a realizar un análisis sobre (i) la legitimación en la causa por activa y por pasiva; (ii) la inmediatez y, por último, (iii) la subsidiariedad.

3. Legitimación por activa: El artículo 86 de la Constitución Política[42] establece que toda persona que considere que sus derechos fundamentales han sido vulnerados o se encuentren amenazados, podrá interponer acción de tutela directamente o a través de un representante que actúe en su nombre.

Si bien el titular de los derechos fundamentales es a quien, en principio, le corresponde interponer el amparo constitucional, lo cierto es que es posible que un tercero acuda ante el juez constitucional. En efecto, el artículo 10[43] del Decreto 2591 de 1991[44] establece que la acción de tutela también puede ser interpuesta por el representante de la persona que ha visto vulneradas sus prerrogativas, por otra persona que agencie oficiosamente los derechos del titular ante la imposibilidad de este último de acudir por sí mismo al amparo o por el Defensor del Pueblo y los personeros municipales.

En el caso concreto, se advierte que la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa, titulas de los derechos que se reclaman, interpone acción de tutela en nombre propio, alegando la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y de petición. En ese sentido, en el proceso de tutela se acredita el requisito de legitimación en la causa por activa.

4. Legitimación por pasiva: El artículo 5 del Decreto 2591 de 1991[45] establece que la acción de tutela procede contra toda acción u omisión de una autoridad pública que haya violado, viole o amenace un derecho fundamental. También procede contra acciones u omisiones de particulares, de conformidad con lo establecido en el Capítulo III del Decreto, particularmente, las hipótesis se encuentran plasmadas en el artículo 42[46].

4.1. El numeral 9 del citado artículo establece que el amparo constitucional procede con el fin de garantizar los derechos de aquella persona que se encuentra en situación de subordinación o indefensión frente a otro particular. La norma consigna lo siguiente:

“9. Cuando la solicitud sea para tutelar (la vida o la integridad de) quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela.”

Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía

4.2. Para la Sala Cuarta de Revisión es claro que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se encuentra legitimada en la causa por pasiva, en la medida en que (i) la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa dirige la acción de tutela en contra de esa entidad atribuyéndole la vulneración de sus derechos fundamentales y (ii) se trata de una empresa industrial y comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizada como establecimiento de crédito, de naturaleza especial, dotada de personería jurídica de derecho público, autonomía administrativa y capital independiente, vinculada al Ministerio de Defensa y vigilada por la Superintendencia Financiera[47]. Es decir, que es una autoridad pública que, con sus acciones u omisiones, puede vulnerar derechos fundamentales.

4.3. Respecto de las demás partes del proceso de tutela, es decir, la constructora Geo Casamaestra S.A.S., la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A. –Fiduagraria, las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y la Empresa de Energía del Quindío, es claro que fueron vinculadas en calidad de terceros con interés directo en la decisión de la acción de tutela de la referencia, razón por la cual no resulta necesario estudiar su legitimación en la causa por pasiva.

4.4. En efecto, de los autos del 18 de enero de 2019[48] y 28 de enero del mismo año[49], es posible advertir que el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia, vinculó a la constructora Geo Casamaestra S.A.S., al proceso y a la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., como terceros con interés, en la medida en que podían verse, de alguna forma, afectados con la posible decisión del caso. Lo propio realizó esta Sala de Revisión con el auto del 10 de mayo de 2019, providencia en la que se decidió vincular al proceso a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y la a la Empresa de Energía del Quindío[50].

5. Inmediatez: El principio de inmediatez de la acción de tutela está instituido para asegurar la efectividad del amparo y, particularmente, garantizar la protección inmediata de los derechos fundamentales que se encuentren amenazados o se hayan visto vulnerados por la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular en los casos previstos en la Constitución y demás normas reglamentarias, así como en la jurisprudencia de esta Corte. Por lo tanto, el transcurso de un lapso desproporcionado entre los hechos y la interposición del amparo tornaría a la acción en improcedente, puesto que desatendería su

fin principal.

5.1. Sobre el particular, esta Sala advierte que el día 21 de noviembre de 2018, la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, en respuesta a una petición previamente interpuesta por la accionante, le informó que las viviendas del proyecto serían entregadas una vez contaran con la instalación definitiva de los servicios públicos domiciliarios y que la fecha prevista para ello sería el mes de diciembre de 2018. Asimismo, el día 29 de noviembre de 2018, la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa solicitó la intervención de la Procuraduría General de la Nación y el 28 de diciembre del año en curso, esa entidad le notificó el acto administrativo emitido por parte de la accionada, en el que le comunicaron que no se había logrado la conexión de los servicios públicos domiciliarios en el inmueble y que, la nueva fecha tentativa para la entrega, sería en marzo de 2019[51].

5.2. Frente a lo anterior, se tiene que luego de estas últimas actuaciones descritas en el párrafo inmediatamente anterior, el día 18 de enero de 2019, la señora Gloria Emilse Saldarriaga decidió acudir al juez constitucional e interpuso la acción de tutela que actualmente se encuentra en sede de revisión. Es decir que, entre la última respuesta emitida por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía y la radicación de la demanda de tutela transcurrieron 20 días, término que esta Sala considera oportuno y razonable.

5.3. Es importante resaltar que, pese a que la entrega de la vivienda estaba prevista para el año 2015, lo cierto es que la accionante ha presentado diferentes peticiones desde ese momento, solicitando información respecto de la tardanza en la entrega de la vivienda que le fuere asignada e incluso ha solicitado el apoyo y la vigilancia de la Procuraduría General de la Nación, lo que pone de presente que no ha sido descuidada en la defensa de sus derechos.

6. Subsidiariedad: En virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política, la reiterada jurisprudencia constitucional adoptada en la materia[52] y los artículos concordantes del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela tiene un carácter residual y subsidiario, razón por la cual sólo procede excepcionalmente como mecanismo de protección definitiva: (i) cuando el presunto afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, (ii) cuando existiendo, ese medio carezca de idoneidad o eficacia para proteger de forma adecuada, oportuna e integral los derechos fundamentales, en las circunstancias del

caso concreto; así mismo, procederá como mecanismo transitorio cuando se interponga para evitar la consumación de un perjuicio irremediable a un derecho fundamental. En el evento de proceder como mecanismo transitorio, la protección se extenderá hasta tanto se produzca una decisión definitiva por parte del juez ordinario[53].

Procedencia excepcional de la acción de tutela para exigir la garantía del derecho a la vivienda digna – reiteración

7. Como se dijo en párrafos anteriores, la acción de tutela es un mecanismo dispuesto en la Constitución (Art. 86) con el fin de obtener la protección efectiva de los derechos fundamentales, cuando el accionante no disponga de otros instrumentos judiciales de defensa, o cuando existiendo, estos no sean idóneos o eficaces. De lo anterior se desprende que el amparo constitucional es residual y subsidiario frente a los medios de defensa ordinarios existentes en el ordenamiento jurídico y, en esa medida, en casos como el que es objeto de revisión, cuando la pretensión versa sobre la protección de derechos que, en principio parecieran ser de índole prestacional, como es el caso de la vivienda, la tutela, por regla general no es procedente.

8. Empero, esta corporación, a través de su jurisprudencia, ha ajustado dicho principio a los valores y reglas consignadas en la Constitución y en el Decreto 2591 de 1991, señalando que existen algunos eventos en los cuales es posible que el juez constitucional pueda resolver de fondo controversias relacionadas con la exigencia del derecho a la vivienda digna. Es decir que, en cada caso, corresponde al fallador examinar las particularidades del asunto, para determinar si los medios de defensa existentes son eficaces, en el caso concreto. Asimismo, la acción de tutela procede, de manera transitoria, cuando existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable.

9. Precisamente, sobre la procedencia de la acción de tutela para proteger la vivienda digna, es importante resaltar que este derecho ha tenido distintos enfoques en la jurisprudencia constitucional. En efecto, en un primer momento, para la Corte esta prerrogativa era de carácter prestacional puesto que se encuentra prevista en la Constitución, dentro del catálogo de los derechos sociales, económicos y culturales[54]. En esa medida, se consideró que de allí no se podía derivar derecho subjetivo alguno que reclamar, puesto que era competencia del legislador y de la administración su desarrollo e

implementación[55].

10. Sin embargo, a partir del reconocimiento de los derechos sociales, económicos y culturales como fundamentales, la jurisprudencia interpretó que la vivienda digna es un derecho autónomo que debe ser garantizado a los colombianos y que, por lo mismo, puede ser vulnerado por parte de la administración y de los particulares y, en ese orden de ideas, también puede ser objeto de protección mediante el amparo constitucional previsto en el artículo 86 de la Constitución[56]. En la sentencia T-986A de 2012, la Sala Séptima de Revisión de esta Corte, sostuvo que el carácter de fundamental asignado al derecho a la vivienda digna se fundamenta en (i) las obligaciones internacionales que Colombia ha suscrito en la materia; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho y la nueva concepción que éste tiene respecto de la persona; (iii) cualquier derecho, sin importar si es considerado como de primera, de segunda o de tercera generación, implica un mandato de prestación y de abstención y, finalmente; (iv) pese a que esta prerrogativa, en particular, tiene un grado importante de indeterminación, lo cierto es que todos los derechos constitucionales adolecen de esta situación por la particular forma en la que son redactadas las constituciones.

11. Respecto de la primera razón enunciada, recientemente la Sala Primera de Revisión, en la sentencia T-497 de 2017 agregó que dentro del bloque de constitucionalidad existen diferentes instrumentos internacionales que Colombia ha suscrito y en los que la vivienda digna es considerada como un derecho humano, lo que determina que se trata de una prerrogativa de aquellas que prevalecen en el orden interno y que son parámetro de interpretación del ordenamiento jurídico nacional. En dicha sentencia se destacó la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales, disposición en la que se establece la vivienda digna tiene una relevancia especial, porque permite el disfrute de otros derechos[57].

12. Ahora bien, es importante resaltar que pese al reconocimiento de la vivienda como un derecho fundamental autónomo, lo cierto es que ello no implica que la única vía de protección sea la acción de tutela, en tanto que es imperativo acompañar el reconocimiento del carácter fundamental del derecho, con la finalidad del amparo constitucional para proteger eficazmente los derechos fundamentales, pero sin desplazar los medios ordinarios que el ordenamiento jurídico prevé, en principio, para esto. Ello, en la medida en la que,

como se explicó párrafos atrás, esta acción es subsidiaria y ese principio responde a las reglas de (i) exclusión de procedencia y (ii) procedencia transitoria, explicadas de forma clara en la sentencia SU-355 de 2015.

13. A partir de estas reglas es necesario determinar, (i) si existe un medio de defensa idóneo y eficaz para resolver el problema jurídico y no existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable, la acción de tutela es improcedente; (ii) cuando no existen mecanismos de defensa idóneos y eficaces para resolver el asunto puesto a consideración, la tutela será procedente de manera definitiva; y (iii) de manera excepcional, cuando la persona disponga de medios de defensa idóneos y eficaces, pero existe riesgo de configuración de un perjuicio irremediable[58], el amparo será procedente de manera transitoria con el fin de proteger los derechos fundamentales del accionante frente a la amenaza que pesa sobre ellos[59]. Lo anterior, implica que la idoneidad y la eficacia del otro medio de defensa no pueden ser valoradas en abstracto por parte del juez constitucional, sino que, por el contrario, el fallador debe determinar si, de acuerdo con las condiciones particulares del accionante, dicho medio le permite ejercer la defensa de los derechos que considera vulnerados de manera oportuna y eficaz.

14. En ese orden de ideas, esta Corte ha considerado que corresponde al juez constitucional valorar, atendiendo a las particularidades de cada caso concreto, si la acción de tutela es procedente de manera definitiva o transitoria para proteger la vivienda digna.

Lo anterior es relevante, en atención a que este derecho puede tener dos facetas de protección, a saber: (i) La primera, relacionada con contratos privados que regulan la propiedad y la posesión de los bienes inmuebles destinados para la materialización del mismo, caso en el cual, el escenario natural para el debate sobre las cláusulas contractuales, su cumplimiento y los derechos subjetivos que estas contengan es, en principio, la Jurisdicción Ordinaria y; (ii) una segunda, relativa al desarrollo efectivo de las políticas y programas gubernamentales que se han formulado sobre la materia, incluido el cumplimiento de las adjudicaciones de vivienda por parte de las autoridades administrativas, control que corresponde a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo[60].

15. En suma, el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo y como tal, puede ser protegido a través de la acción de tutela: (i) de manera definitiva, cuando los medios judiciales de defensa previstos en el ordenamiento jurídico (ante las jurisdicciones de lo contencioso administrativo u ordinaria) no sean eficaces; (ii) de manera transitoria, cuando exista riesgo de materialización de un perjuicio irremediable.

La acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa es improcedente, por no responder a la exigencia de subsidiariedad de la acción de tutela

16. En el caso concreto, la Sala Cuarta de Revisión observa que el debate propuesto por la accionante no se enmarca en la discusión respecto de un contrato privado, como quiera que la unidad de vivienda ubicada en el proyecto Cibeles de la ciudad de Armenia, le fue asignada por parte de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, entidad administrativa, mediante la resolución 227 de 2013. Es decir que la posible vulneración de su derecho a la vivienda digna se origina en el incumplimiento de una obligación prevista en un acto administrativo de carácter particular, creador de derechos.

17. Así, frente a esta situación, el mecanismo judicial ordinario de defensa que se advierte, es el establecido en el artículo 146 de la Ley 1437 de 2011 -CPACA-, norma que regula lo relativo a la acción de cumplimiento y establece que: “toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos” (subrayas por fuera del texto). En el numeral 3º del artículo 161 hace referencia al requisito antes citado sobre de constitución de renuencia y, en ese sentido, remite a la Ley 393 de 1997[61].

18. En los artículos 7, 8 y 9 de la Ley 393 de 1997, “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política”, el legislador plasmó la caducidad de esta acción, los requisitos de procedibilidad de la misma y las condiciones que la tornarían improcedente. En ese sentido, el cumplimiento puede (i) ser solicitado en cualquier tiempo[62], (ii) procede contra toda acción u omisión de una autoridad que se traduzca en el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, previa constitución de renuencia por parte de aquella[63] y, (iii) no procede cuando la protección de los derechos se pueda garantizar mediante acción de tutela o el cumplimiento se logre mediante otro mecanismo judicial[64].

19. Respecto de la subsidiariedad de la acción de cumplimiento frente a la tutela, la Sala Plena de esta corporación, en la reciente sentencia SU-077 de 2018, luego de estudiar el precedente jurisprudencial sobre la materia[65], concluyó que “la acción de cumplimiento es un mecanismo judicial mediante el cual se pretende obtener cumplimiento a mandatos expresos contenidos en normas con fuerza material de ley o actos administrativos. Se trata de una acción subsidiaria respecto de la acción de la tutela, de manera que esta última es prevalente cuando lo que se busca es la protección directa de derechos constitucionales fundamentales que pueden verse vulnerados o amenazados por la omisión de una autoridad. En contraste, cuando la pretensión se dirige a que se garanticen derechos de orden legal o que la administración aplique un mandato legal o administrativo, específico y determinado, procede la acción de cumplimiento”.

20. Así las cosas, si bien la acción de cumplimiento es subsidiaria frente a la acción de tutela, cuando lo que se busca es la protección de derechos fundamentales, lo cierto es que para que la última proceda, no basta con que se alegue, por parte del interesado, que de por medio existe una prerrogativa de este tipo, sino que es necesario que el juez identifique que, de los elementos que obran en el caso, verdaderamente el problema jurídico es un debate sobre derechos fundamentales o si, por el contrario, lo que se busca es el cumplimiento de un mandato o una obligación contenida en una norma o en un acto administrativo, irrelevante frente a la eficacia de los derechos fundamentales. Es decir que al funcionario judicial le corresponde verificar, de manera preliminar, si en el caso propuesto está de por medio o no la garantía de verdaderos derechos fundamentales, lo que determina la procedencia de la acción de tutela o de la acción de cumplimiento, según el caso.

21. Para la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional es claro que en este caso la acción de cumplimiento no es subsidiaria a la acción de tutela. Lo anterior, en tanto que si bien la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa solicitó el amparo de su derecho fundamental a la vivienda digna, con fundamento en la mora en la que estaría incurriendo la Caja Promotora de Vivienda de la Policía, al no hacer entrega de la vivienda que le fue asignada en la resolución 227 de 2013; lo cierto es que de las pruebas recaudadas en sede de revisión no se advierte, en una primera medida, que el debate verse sobre la vulneración

de una prerrogativa fundamental, sino que, por el contrario, la discusión se centra en el incumplimiento de una obligación establecida en un acto administrativo de carácter particular.

22. La afirmación anterior, se sustenta en que, de acuerdo con la información puesta en conocimiento por parte de la accionante en el escrito remitido como consecuencia del auto de pruebas del 10 de mayo de 2019[66], la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa manifestó que, en la actualidad, tiene garantizada su vivienda digna, puesto que habita en un apartamento que adquirió con la indemnización que recibió de parte de la Policía Nacional, en razón del fallecimiento de su hijo[67], por lo que es claro que el debate propuesto se centra en la omisión de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía de entregar la vivienda asignada en el marco de la resolución 227 de 2013. Con ese argumento, para la Sala es evidente que la acción de tutela, en este caso, cede frente a la idoneidad de la acción de cumplimiento para resolver este tipo de cuestiones jurídicas. Se advierte, no obstante, que el reconocimiento de que la tutela no es el medio adecuado para resolver la problemática en cuestión, no significa, de manera alguna, despreciar la gravedad de la situación, sino la consecuencia del carácter residual del amparo constitucional.

23. Sin embargo y con la finalidad de analizar la eficacia de dicho mecanismo judicial de defensa, esta Corte halla que la accionante tampoco se encuentra en una situación de vulnerabilidad tal que le impida acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Ello, por cuanto en el mismo escrito, esta informó que cuenta con una pensión de sobrevivientes por un valor de 1.168.002 pesos[68], dinero con el que solventa sus gastos mensuales correspondientes a servicios públicos domiciliarios, alimentación, movilidad y salud[69]. Adicionalmente, percibe un ingreso adicional correspondiente al canon de arrendamiento de un parqueadero que adquirió en el proyecto Cibeles, luego no parece desproporcionado que inicie un proceso judicial para acceder a sus pretensiones.

24. Tampoco se advierte, de los elementos materiales probatorios aportados con la acción de tutela, que la señora Saldarriaga Ochoa tenga personas a su cargo[70] o que la misma cuente con algún problema de salud, pues si bien mencionó en el escrito remitido a esta Sala que se encuentra enferma, no adjuntó soporte de esa afirmación.

25. Así, la señora Gloria Emilse Saldarriaga podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo a solicitar el cumplimiento de la obligación contenida en la resolución 227 de 2013, previa constitución en renuencia por parte de la entidad accionada, en la medida en la que de acuerdo con explicado en párrafos anteriores, no existe caducidad de la acción y, en este caso, la acción de tutela no es subsidiaria frente a ese mecanismo de defensa. De esta manera, la autoridad judicial competente, mediante sentencia que, por regla general hace tránsito a cosa juzgada, decidirá acerca del presunto incumplimiento y podrá ordenar, llegado el caso, la entrega de la vivienda.

26. Ahora bien, en caso de presentarse debate respecto de la pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo por el transcurso del tiempo desde que el acto administrativo se encuentra en firme, de acuerdo con lo establecido en el numeral 5º del artículo 91 del CPACA[71]; esta Sala advierte que, en todo caso, es evidente que la autoridad accionada, es decir la Caja de Vivienda Militar y de Policía, ha realizado diferentes actuaciones con la finalidad de ejecutar la obligación que contiene la resolución 227 de 2013, por lo que no se acreditaría ninguno de los supuestos establecidos en el ordenamiento para que se presente ese fenómeno y, por consiguiente, sería posible forzar judicialmente su cumplimiento.

27. Finalmente, la señora Gloria Emilse Saldarriaga, mediante escrito remitido a esta corporación, informó respecto del cumplimiento parcial de la obligación contenida en el debatido acto administrativo, como quiera que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía la citó para efectos de que se llevará a cabo la suscripción de las escrituras del inmueble ubicado en el proyecto Cibeles, en la ciudad de Armenia. Así, pese a que el apartamento adjudicado no ha sido efectivamente entregado a la accionante, lo cierto es que la misma ya cuenta con el título que la certifica como propietaria del referido inmueble y, de acuerdo con lo explicado, cuenta con mecanismos judiciales idóneos para exigir el cumplimiento del acto administrativo que le creó el derecho en cuestión[72].

C. SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

28. A la Sala le correspondió decidir si la acción de tutela es procedente para pronunciarse respecto de la mora en la entrega de una vivienda asignada por parte de una entidad del Estado, a una beneficiaria de su fondo público de solidaridad.

29. Como resultado de las sub-reglas jurisprudenciales analizadas en la parte motiva de

esta providencia, observó la Sala lo siguiente:

29.1. La acción de tutela no es, en principio, el mecanismo para resolver respecto de la vulneración del derecho a la vivienda digna, salvo que los medios judiciales de defensa establecidos en el ordenamiento jurídico, bien sea ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo o la Jurisdicción Ordinaria, no sean idóneos y eficaces para la protección de esta prerrogativa o, en su defecto, sea imperativo un amparo constitucional transitorio para efectos de evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

29.2. Tratándose de una solución de vivienda asignada mediante un acto administrativo y, particularmente, en consideración a que la conducta vulneradora se centra en la demora en la entrega del inmueble, la Sala encuentra que el mecanismo judicial de defensa es la acción de cumplimiento establecida en el artículo 146 del CPACA, medio que es procedente siempre que el problema jurídico verse efectivamente sobre el incumplimiento de un mandato o una obligación específica contenida en una norma jurídica o en un acto administrativo.

29.3. En atención a que la acción de cumplimiento es subsidiaria al amparo constitucional, cuando está de por medio el amparo de un derecho fundamental; lo anterior no es óbice para declarar la improcedencia del primero en todos los casos en los cuales se invoque este argumento. Esto por cuanto le corresponde al juez del asunto verificar, en una primera aproximación al caso, si de por medio se encuentra un verdadero debate respecto de la protección de una prerrogativa fundamental o si, por el contrario, el problema jurídico puesto bajo su conocimiento versa sobre el incumplimiento de un mandato o una obligación específica contenida en un acto administrativo, pero sin relevancia iusfundamental.

29.4. Así, en el caso bajo revisión, se advierte que, pese a que la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa invocó el amparo a la vivienda digna, lo cierto es que la misma ya cuenta con este derecho fundamental garantizado, como quiera que habita en otro inmueble que también es de su propiedad. Así, el debate propuesto ya no se centra sobre la vulneración de un derecho fundamental, sino que versa únicamente respecto del incumplimiento de una obligación contenida en un acto administrativo, en este caso la resolución 227 de 2013, por lo que aquella puede acudir a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, mediante

la acción de cumplimiento, mecanismo judicial que no solo es idóneo, sino eficaz, para resolver acerca de sus pretensiones.

30. Por todo lo anterior, la Sala Cuarta de Revisión procederá a confirmar la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia el día 31 de enero de 2019, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa en contra de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por no acreditar el requisito de subsidiariedad.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. - CONFIRMAR la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia el día 31 de enero de 2019, mediante la cual se declaró improcedente la acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa en contra de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad.

Segundo.- Por la Secretaría General de la Corte Constitucional, LIBRAR las comunicaciones,, así como DISPONER las notificaciones a las partes, a través del Juzgado Tercero Laboral del Circuito de Armenia, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] De acuerdo con lo manifestado por la accionante en la demanda de tutela, visible en el folio 1 del expediente de tutela.

[2] La accionante en la actualidad tiene 57 años, de conformidad con la copia de la cédula de ciudadanía que obra en el folio 18 del expediente de tutela.

[3] Ver copia de la notificación en el folio 4 del expediente de tutela.

[4] Ver copia de la respuesta del derecho de petición en el folio 5 del expediente de tutela.

[5] Ver impresión del correo electrónico remitido en el folio 6 del expediente de tutela.

[6] Ver copia de la respuesta de la petición en el folio 7 del expediente de tutela.

[7] Ver impresión del correo electrónico en el folio 8 del expediente de tutela.

[8] Ver copia de la respuesta en el folio 10 del expediente de tutela.

[9] Ver copia de la respuesta en el folio 12 del expediente de tutela.

[10] Ver copia de las respuestas en los folios 13-17 del expediente de tutela.

[11] Ver auto del 18 de enero de 2019 en el folio 21 del expediente de tutela.

[12] Ver auto del 18 de enero de 2019 en el folio 67 del expediente de tutela.

[13] Contestación y anexos de la acción de tutela proferida por Geo Casamaestra S.A.S. en los folios 29-51 del expediente de tutela.

[14] Ver copia del OTROSÍ N° 10 al contrato preparatorio N° 12 en los folios 40-45 del expediente de tutela.

[15] Contestación y anexos de la acción de tutela proferida por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía en los folios 52-66 del expediente de tutela

[17] Auto visible en los folios 60-64 del cuaderno de revisión.

[18] “PRIMERO.- Por Secretaría General de esta corporación, VINCULAR al proceso de expediente T- 7.264.269 a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y PONER a su disposición el expediente de referencia, por el término de tres (03) días hábiles.

SEGUNDO.- Por Secretaría General de esta corporación, VINCULAR al proceso de expediente T- 7.264.269 a la Empresa de Energía del Quindío y PONER a su disposición el expediente de referencia, por el término de tres (03) días hábiles”.

[19] “TERCERO.- Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa, para que, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la notificación del presente auto, se sirva informar a este despacho:

(i) ¿Cuál es su situación económica actual? ¿Cuáles son sus ingresos y gastos mensuales? y ¿De qué forma suple sus gastos mensuales?

(ii) ¿Cómo está integrado su núcleo familiar? En caso de que el núcleo familiar esté integrado por uno o más adultos en edad productiva, explique ¿Cuáles son los ingresos y los gastos mensuales del núcleo familiar? Para el efecto, se sirva remitir copia de los documentos de identidad de todos los integrantes del grupo familiar con el que convive.

(iii) Explique si ha recibido otra ayuda por parte del Ministerio de Defensa o de otra entidad del Estado por el fallecimiento de su hijo.

(iv) Explique a este despacho si usted o alguien del núcleo familiar con el cual habita es propietario de uno o más bienes inmuebles diferentes al objeto de esta tutela. De ser así,

indique cuál es la destinación de cada uno de estos, cuál es el valor y la renta que puede derivar de ellos.

(v) Explique, en caso de no contar con otro bien inmueble, cuál es la solución de vivienda que actualmente tiene. Es decir, sirva indicar a este despacho en qué lugar habita y si es en un inmueble propio o de un tercero.

(vi) Indique si ha iniciado algún proceso judicial en contra de las entidades accionadas por los hechos puestos en consideración en la acción de tutela que, actualmente, estudia la Sala Cuarta de Revisión”.

[20] “CUARTO.- Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, para que, por intermedio de su representante legal o apoderado, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la notificación del presente auto, se sirva informar a este despacho:

(i) Si ya entregó a la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa la vivienda asignada en el proyecto Cibeles, ubicado en la ciudad de Armenia. De no ser así, indique si ya existe una fecha cierta para el cumplimiento de esta obligación.

(ii) ¿Cuáles son las razones por las cuales han pasado más de 5 años desde el momento en el que se le notificó a la accionante la resolución 227 de 2013 y no se ha realizado la entrega del inmueble? Particularmente, indique, de manera clara, ¿por qué la obra no ha sido recibida a cabalidad por parte de esa entidad? y ¿Por qué han existido tantos inconvenientes para la instalación de los servicios públicos en el proyecto Cibeles?

(iii) ¿Cuáles son las razones por las que ya se entregaron algunos de los apartamentos que se ubican en la cercanía de la vivienda asignada a la señora Gloria Emilse Saldarriaga Ochoa?

(iv) ¿Existe la posibilidad de asignarle a la accionante otro inmueble que ya se encuentre en condiciones de habitabilidad?”

[21] “QUINTO.- Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a la constructora Geo Casamaestra S.A.S, para que, por intermedio de su representante legal o apoderado, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la notificación del presente auto, se sirva

informar a este despacho:

(i) ¿Cuáles son los motivos por los cuales ha sido prorrogado en tantas oportunidades el contrato celebrado con la la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, cuya finalidad era la entrega de los inmuebles ubicados dentro del proyecto Cibeles?

(ii) Informe si ya se entregó el inmueble objeto de este debate constitucional. De no será así, indique si existe una fecha cierta para cumplir con dicha obligación.

(iii) Explique de manera clara ¿Por qué no se pudieron instalar de manera pronta y eficaz los servicios públicos en las viviendas del proyecto Cibeles en Armenia?”.

[22] “SEXTO.- Por Secretaría General de esta Corte, OFÍCIESE a las Empresas de Servicios Públicos de Armenia y a la Empresa de Energía del Quindío, para que, por intermedio de su representante legal o apoderado, dentro de los tres (3) días hábiles siguientes al recibo de la notificación del presente auto, se sirva informar a este despacho:

(i) ¿Cuáles fueron las razones que impidieron la pronta instalación de los servicios públicos en el proyecto Cibeles, ubicado en la ciudad de Armenia?

(ii) Si ya se superaron los problemas para la instalación y esta situación ya ocurrió. De no ser así, explique si existe una fecha cierta para la instalación y puesta en funcionamiento de dichos servicios”.

[23] Las Empresas Públicas de Armenia enviaron dos copias del escrito, las cuales se encuentran visibles en los folios 71-76 y 77-91 del cuaderno de revisión de la acción de tutela.

[24] De conformidad con el oficio remitido por parte del gestor de planeación técnica y sus anexos visibles en los folios 80 al 90 del cuaderno de revisión.

[25] La Empresa de Energía del Quindío remitió dos copias del escrito de contestación, las cuales se encuentran visibles en los folios 92-112 y 113-123 del cuaderno de revisión.

[27] Escrito visible en los folios 124-147 del cuaderno de revisión.

[28] Ver copia del certificado de pago expedido por la Policía Nacional visible en el folio 127

del cuaderno de revisión.

[29] Ver copia de recibo de pago visible en el folio 129 del cuaderno de revisión.

[30] Ver copia de los recibos de pago de los servicios públicos domiciliarios visibles en los folios 133-137 del cuaderno de revisión.

[31] Ver copia de la resolución 00149 de 2013, mediante la cual la Policía Nacional le reconoció el 50% de la pensión de sobrevivientes a la accionante. El anterior acto administrativo se encuentra visible en los folios 131-132 del cuaderno de revisión.

[32] Ver copia de la sentencia judicial en los folios 138-147 del cuaderno de revisión.

[33] Ver copia del folio de matrícula inmobiliaria en el folio 130 del cuaderno de revisión.

[34] Escrito visible en los folios 148-160 del cuaderno de revisión.

[35] La constructora Geo Casamaestra S.A.S. allegó al expediente dos copias del mismo escrito, los cuales se encuentran visibles en los folios 161-163 y 166 -251 del cuaderno de revisión del expediente de tutela.

[36] Ver copia de la resolución 21-1420039 de 2014, por medio de la cual se modificó la licencia de construcción. Este acto administrativo se encuentra visible en los folios 174-224 del cuaderno de revisión.

[37] Ver copia del contrato de ejecución de obra visible en los folios 2225 y 226 del cuaderno de revisión.

[38] Ver copia del contrato de prestación de servicios de inspección eléctrica, celebrado entre Geo Casamaestra S.A.S. y Certificaciones de Colombia – CERTICOL S.A. El documento se encuentra visible en los folios 233—246 del expediente de tutela.

[39] Ver folios 247-250 del cuaderno de revisión.

[40] El escrito se encuentra visible en el folio 5 del segundo cuaderno de revisión. El mismo, fue puesto a disposición de las partes mediante auto interlocutorio visible en el folio 2 del segundo cuaderno de revisión.

[41] Auto notificado el 2 de mayo de 2019.

[42] Constitución Política, Artículo 86 “toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública”.

[43] “Artículo 10. Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos.

También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud”.

También podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

[44] Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[45] De conformidad con el Artículo 5º del Decreto 2591 de 1991, “La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 20. de esta ley”. CP, art 86º ; D 2591/91, art 1º.

[46] “Artículo 42.-Procedencia. La acción de tutela procederá contra acciones u omisiones de particulares en los siguientes casos:

1. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de educación para proteger los derechos consagrados en los artículos 13, 15, 16, 19, 20, 23, 27, 29, 37 y 38 de la Constitución.

2. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación del servicio público de salud para proteger los derechos a la vida, a la intimidad, a la igualdad y

a la autonomía.

3. Cuando aquél contra quien se hubiere hecho la solicitud este encargado de la prestación de servicios públicos.

4. Cuando la solicitud fuere dirigida contra una organización privada, contra quien la controle efectivamente o fuere el beneficiario real de la situación que motivo la acción, siempre y cuando el solicitante tenga una relación de subordinación o indefensión con tal organización.

5. Cuando contra quien se hubiere hecho la solicitud viole o amenace el artículo 17 de la Constitución.

6. Cuando la entidad privada sea aquella contra quien se hubiere hecho la solicitud en ejercicio del hábeas corpus, de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Constitución.

7. Cuando se solicite rectificación de informaciones inexactas o erróneas. En este caso se deberá anexar la transcripción de la información o la copia de la publicación y de la rectificación solicitada que no fue publicada en condiciones que aseguren la eficacia de la misma.

8. Cuando el particular actúe o deba actuar en ejercicio de funciones públicas, en cuyo caso se aplicará el mismo régimen que a las autoridades públicas.

9. Cuando la solicitud sea para tutelar la vida o la integridad de quien se encuentre en situación de subordinación o indefensión respecto del particular contra el cual se interpuso la acción. Se presume la indefensión del menor que solicite la tutela”.

[47] Ver copia del certificado de existencia y representación legal de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, expedido por la Superintendencia Financiera de Colombia y que se encuentra visible en el folio 55 del cuaderno principal del expediente.

[48] Ver folio 21 del cuaderno principal.

[49] Ver folio 67 del cuaderno principal.

[50] Ver folios 60-64 del cuaderno de revisión.

[51] Ver copia de las respuestas en los folios 13-17 del expediente de tutela.

[52] Ver, entre otras, sentencias T-119/15, T-250/15, T-446/15, T-548/15 y T-317/15.

[53] Acerca del perjuicio irremediable, esta Corte ha señalado que, debe reunir ciertos requisitos para que torne procedente la acción de tutela, a saber: “(i) que se trate de un hecho cierto e inminente; (ii) que las medidas a tomar deben ser urgentes; (iii) que la situación a la que se enfrenta la persona es grave; y finalmente (iv) que las actuaciones de protección han de ser impostergables”.

[54] Artículo 51.

[55] Ver, entre otras, las T-251/95, T-258/97, T-203/99 y T-383/99.

[56] Ver, entre otras, las sentencias T-1017/07, T-088/11, T-106/11, T-702/11, T-098/12, T-437/12, T-526/12, T-099/14, T-648/14, T-736/14, T-024/15, T-132/15, T-140/15, T-279/15, T-763/15, T-698/15, T-502/16, T-505/16, T-035/17, T-139/17, T-203A/18 y T-420/18.

[57] Artículo 1º.

[58] Esta corporación en su jurisprudencia ha desarrollado el concepto de riesgo de perjuicio irremediable y ha establecido que para su configuración se requiere la concurrencia de los elementos de gravedad, inminencia, urgencia e impostergabilidad. En cuanto a la gravedad, se ha determinado que esta sucede cuando la vulneración de los derechos fundamentales es mayúscula y ocasiona un menoscabo o detrimento de esa misma proporción; la inminencia ocurre cuando el daño está por suceder en un término de tiempo corto, por lo cual es necesario que el juez intervenga de inmediato; frente a la urgencia, se ha referido que se identifica con la necesidad apremiante de algo que resulta necesario y sin lo cual se ven amenazadas garantías constitucionales, lo que lleva a que una cosa se ejecute pronto para evitar el daño y, por último, respecto de la impostergabilidad se ha dicho que la misma se determina dependiendo de la urgencia y gravedad de la situación, por tanto si se somete a la persona a agotar los mecanismos ordinarios, los mismos serán ineficaces.

[59] Sentencia T-308/16.

[60] Ver sentencias T-088/11 y T-886/14.

[61] Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política.

[62] “Artículo 7o. Caducidad. Por regla general, la Acción de Cumplimiento podrá ejercitarse en cualquier tiempo y la sentencia que ponga fin al proceso hará tránsito a cosa juzgada, cuando el deber omitido fuere de aquellos en los cuales la facultad de la autoridad renuente se agota con la ejecución del primer acto. Pero si el deber omitido fuere de aquellos cuyo cumplimiento pueda demandarse simultáneamente ante varias autoridades o en diferentes oportunidades en el tiempo, podrá volver a intentarse sin limitación alguna. Sin embargo será improcedente por los mismos hechos que ya hubieren sido decididos y en el ámbito de competencia de la misma autoridad”.

[63] “Artículo 8o. Procedibilidad. La Acción de Cumplimiento procederá contra toda acción u omisión de la autoridad que incumpla o ejecute actos o hechos que permitan deducir inminente incumplimiento de normas con fuerza de Ley o Actos Administrativos. También procederá contra acciones u omisiones de los particulares, de conformidad con lo establecido en la presente Ley. Con el propósito de constituir la renuencia, la procedencia de la acción requerirá que el accionante previamente haya reclamado el cumplimiento del deber legal o administrativo y la autoridad se haya ratificado en su incumplimiento o no contestado dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud. Excepcionalmente se podrá prescindir de este requisito, cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable, caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda”.

[64] “Artículo 9o. Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante.

Parágrafo. La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos” (subrayas en el texto).

[66] Ver folios 124-147 del cuaderno de revisión de la acción de tutela.

[67] Ver copia del folio de matrícula inmobiliaria en el folio 130 del cuaderno de revisión.

[68] Ver copia de la resolución 00149 de 2013 en los folios 131 y 132 del cuaderno de revisión.

[69] Ver folios 133-137 del cuaderno de revisión de la acción de tutela.

[70] En el escrito visible en los folios 124-147 del cuaderno de revisión, la accionante indica que tiene una hija madre cabeza de familia de una menor de edad de 6 años. Pero que ninguna vive con ella o depende de sus ingresos.

[71] “Artículo 91. pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la jurisdicción de lo contencioso administrativo. perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.
2. cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. cuando pierdan vigencia”.

[72] Folio 5 del segundo cuaderno de revisión.