

T-502-16

Sentencia T-502/16

SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Interpretación pro homine a favor de beneficiaria a quien le fue revocado el subsidio, por registrar un lote a su nombre, sin tener en cuenta que éste no es habitable

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia

Resulta procedente la acción de tutela cuando (i) por vía normativa se defina [el] contenido [de tal derecho], de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares.

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

SUBSIDIO DE VIVIENDA-Régimen legal

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Regulación

VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Competencias de la Nación y los Entes Territoriales

SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Marco legal

DERECHO A LA VIDA Y A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Alcaldía Municipal restituir, formal y materialmente, en favor de la accionante, el inmueble que previamente le había sido otorgado mediante subsidio de vivienda

Referencia: Expediente: T-5.530.063

Asunto: Acción de tutela instaurada por la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán- Meta.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, dieciséis (16) de septiembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados, Alejandro Linares Cantillo, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, ha pronunciado la siguiente:

## SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Puerto López-Meta el 3 de febrero de 2016 que confirmó la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán-Meta, dictado el 1 de diciembre de 2015, en la acción de tutela instaurada por la señora Blanca Alcira Bernal Bautista contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán-Meta.

## ANTECEDENTES

La señora Blanca Alcira Bernal Bautista, en nombre propio, interpuso acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán-Meta invocando la protección de sus derechos fundamentales, a la vida en condiciones dignas y a la vivienda digna, los cuales considera vulnerados por la entidad accionada, quien ordenó la restitución de la vivienda de interés social que previamente se le había adjudicado, por ser propietaria en común y proindiviso de otro inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio.

### 1. Hechos

1.1 La Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán-Meta, mediante acta de mensura No. 304 del 19 de septiembre de 2008, hizo entrega provisional de la posesión de un lote de terreno identificado con cédula catastral No. 01-00-0211-0007 ubicado en el barrio Perlas de

Mancacías, manzana 161 lote 7 con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-16929 en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista de 69 años de edad,[1] quien se encuentra ubicada en el nivel 1 de SISBEN[2].

1.2. Posteriormente, la misma Alcaldía Municipal, expidió el Acuerdo 024 de 2009 “[p]or medio del cual se crea el subsidio de vivienda de interés social en el Municipio de Puerto Gaitán y se dicta normas para su administración”[3], con el fin de crear proyectos de vivienda de interés social en favor de la población más vulnerable del municipio. De acuerdo con el artículo 5 del mencionado Acuerdo, los aspirantes al subsidio de vivienda debían certificar, entre otros requisitos “i) ingresos económicos de 4 SMLMV, ii) un periodo de residencia en el Municipio de 5 años y, iii) no poseer vivienda en el territorio nacional del solicitante, cónyuge o compañero permanente”.

1.3. Conforme con lo anterior, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista decidió llevar a cabo el trámite correspondiente ante la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, con el fin de ser beneficiaria del mencionado subsidio de vivienda, solicitud que fue respondida favorablemente por el municipio quien, mediante acta del 11 de junio de 2011 llevó a cabo la entrega de la vivienda de interés social, construida sobre el lote que previamente se le había adjudicado.[4]

1.4. En el mes de agosto de 2012, la Contraloría Departamental del Meta llevó a cabo un “[i]nforme Definitivo de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial-Vivienda de Interés Social Vigencia 2009”[5] dirigido a realizar un control fiscal de los recursos destinados para la ejecución del mencionada programa municipal de vivienda. Dicho informe arrojó como resultado, diferentes irregularidades en la adjudicación de las viviendas, entre las que se encontraba, que la señora Bernal Bautista era propietaria de otro inmueble identificado con número de matrícula: 230-70355, ubicado en la ciudad de Villavicencio.

1.5. En vista de lo anterior, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán expidió el Decreto 103 de 2013 “[p]or medio del cual se establecen procedimientos administrativos sancionatorios en planes de vivienda de interés social prioritario municipio de Puerto Gaitán-Meta y se reglamenta el otorgamiento de permisos y establece el seguimiento a planes de vivienda”[6] el cual estableció que una vez verificada la ocurrencia de alguna inconsistencia

en el trámite de adjudicación de vivienda, el municipio estaba facultado para sancionar al beneficiario del subsidio ordenándole a este la restitución del inmueble. Al respecto, el artículo Décimo Octavo consagró que: “la restitución es una sanción que impone la entidad otorgante (Municipio de Puerto Gaitán) al beneficiario que incurra en las causales previstas en el presente decreto; de realizar el reembolso del subsidio asignado con indexación del I.P.C desde el momento de la asignación y los intereses corrientes según sea la causal invocada en el correspondiente proceso de restitución”[7].

1.6. En virtud de lo anterior, el Municipio de Puerto Gaitán, mediante Resolución 480 de 2014[8] dio inicio al proceso sancionatorio en contra de la accionante, por haber presentado postulación para acceder al subsidio municipal de vivienda de interés social, estando inhabilitada para acceder a dicho subsidio por tener la propiedad de otro inmueble en el territorio nacional, conforme fue evidenciado en el informe presentado por la Contraría Departamental del Meta.

1.7. Durante el trámite sancionatorio, la señora Bernal Bautista informó a la Alcaldía en diferentes oportunidades que el bien inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio, corresponde realmente a una adjudicación de un lote de terreno hecha en el 2002 a través de un proceso judicial de sucesión, en el que se le reconoció en su favor y en el de sus 10 hermanos, la propiedad en común y proindiviso del bien inmueble, en consecuencia manifestó que, “en realidad no tengo la propiedad, sino un derecho a una onceava parte de un bien; sobre el cual no puedo ejercer dominio, precisamente por estar en proindiviso con 10 personas más; en el cual no puedo residenciar con mi familia”[9].

1.8. Sin embargo, cerrada la etapa probatoria y presentados los alegatos de conclusión por parte de la accionante, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, mediante Resolución No. 007 del 2 de enero de 2015[10], concluyó que la beneficiaria, presentaba una inhabilidad para recibir el subsidio de vivienda por poseer otra propiedad en el territorio nacional, lo que generó una imprecisión en los documentos aportados por la accionante para acceder al mismo. En consecuencia, el municipio sancionó a la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, ordenando la restitución de la suma de \$24.819.009 correspondiente al actual valor catastral del inmueble adjudicado como subsidio de vivienda. No obstante lo anterior, en la misma resolución se le advirtió a la actora que de no devolver el valor del inmueble, tendría que hacer la entrega material del mismo al municipio.

1.9. Notificado el mencionado acto administrativo, la señora Bernal Bautista, mediante escrito del 26 de enero de 2015 interpuso el recurso de reposición en el cual adujo ser una mujer de la tercera edad con una situación económica precaria toda vez que no cuenta con los recursos necesarios para su sostenimiento y es beneficiaria de un subsidio bimensual de alimentación. En consecuencia, concluye que la decisión del municipio se realizó sin tener en cuenta las circunstancias particulares del caso y sin considerar que una cuota parte sobre un lote de terreno del cual no puede disponer, no constituye una solución de vivienda digna a la luz del artículo 51 de la Constitución. Al respecto sostuvo que “del bien inmueble donde soy heredera de la cuota parte no he usufructuado ningún valor económico, ni siquiera sé que parte del inmueble me corresponde al hacer el divisorio y si este llegare a vender[se], el valor que me corresponde no alcanzaría ni siquiera los cinco los cinco millones(\$5.000.000) para tener una vivienda digna, tal como lo consagra el artículo 51 de la Constitución Política”. [11]

1.10. No obstante lo anterior, mediante Resolución 1669 del 4 de septiembre de 2015 [12], la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán consideró “que los argumentos presentados en el recurso de reposición no desvirtúan la inhabilidad que genero estar incurso en causal de restitución de subsidio por ostentar la calidad de propietaria de un bien inmueble en el municipio de Villavicencio como se probó en el proceso sancionatorio adelantado”, con fundamento en lo anterior, procedió a confirmar la decisión de restitución de inmueble proferida mediante Resolución 007 de 2015.

## 2. Fundamentos de la solicitud

2.1. Con fundamento en los anteriores hechos, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, presentó acción de tutela por considerar que la decisión de la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán de ordenar la restitución del inmueble que previamente le había sido otorgado mediante subsidio de vivienda, por un lado, vulnera los derechos fundamentales a la vivienda y a la vida en condiciones dignas y, por otro lado, desconoce su condición de sujeto de especial protección constitucional por ser un adulto mayor de 69 años.

2.2. En primer lugar, sostiene la actora que, durante el trámite sancionatorio llevado en su contra, la Alcaldía no tuvo en cuenta los argumentos presentados por la accionante, pues si bien es cierto que en el curso de un proceso sucesoral, le fue asignada una onceava parte

de un inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio, de acuerdo con certificación emitida por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi[13], dicho bien se encuentra avaluado en \$38.532.000, lo cual significa que de llegar a disponer de su cuota, esta sólo equivaldría a \$3.502.909, valor que según su criterio, no podría constituir en una solución de vivienda digna para ella, de conformidad con lo consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política.

2.3. Adicionalmente, considera que la decisión de restitución del inmueble desconoce los principios constitucionales de confianza legítima y respeto por el acto propio, debido a que una vez se dio inicio al programa municipal de vivienda de interés social, la accionante hizo entrega de todos los documentos necesarios para acreditar los requisitos establecidos por el Acuerdo 024 de 2009, dichos documentos fueron estudiados por la misma Alcaldía Municipal, quien, una vez consideró cumplidas las exigencias legales, decidió adjudicar en su favor la vivienda en la que actualmente habita. En consecuencia, la decisión del municipio, constituye una situación jurídica en su favor que no puede ser unilateralmente modificada, defraudando sus expectativas fundadas de tener una solución de vivienda digna.

2.4. Por último, aduce ser una mujer de la tercera edad que sobrevive de un trabajo ocasional realizado en la empresa CES DEL LLANO S.A como “operadora de zona”, el cual le permite tener un ingreso mensual menor al salario mínimo, adicionalmente es beneficiaria de un subsidio bimensual en dinero de (\$150.000) para su alimentación, otorgado por el Ministerio del Trabajo desde el 7 de diciembre de 2011[14] y se encuentra ubicada en el nivel 1 de SIBEN por tener un puntaje de clasificación socioeconómica de 25.8[15]. Por lo tanto, la decisión de restitución del inmueble constituye una violación a sus derechos fundamentales, pues actualmente no cuenta con la capacidad económica para procurar su sostenimiento y proveerse un lugar digno en donde habitar.

2.5. En consecuencia, solicita que a través de este mecanismo de amparo constitucional, se deje sin efecto el acto administrativo que decidió la restitución del inmueble otorgado a través de subsidio municipal de vivienda y en su lugar, se amparen los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la vivienda digna y se le reconozca la calidad de sujeto de especial protección constitucional debido a su avanzada edad.

### 3. Contestación de la entidad accionada

3.1. El Alcalde Encargado del Municipio de Puerto Gaitán, presentó escrito en el trámite de la presente actuación con el fin de oponerse a las pretensiones formuladas por la accionante. En virtud de lo anterior, solicitó al juez de tutela como pretensión principal, se declare la improcedencia de la acción por considerar que, debido a que no se sustentó la existencia de un perjuicio irremediable, la actora cuenta con los medios judiciales idóneos para controvertir la decisión de la Alcaldía Municipal, a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3.2. No obstante lo anterior, la entidad accionada se refiere a los argumentos de fondo presentados por la actora, al considerar que estos, carecen de sustento constitucional debido a que el programa municipal de vivienda de interés social creado por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán a través del Acuerdo 024 de 2009, se llevó a cabo partiendo de los lineamientos establecidos en la Ley 3 de 1991 y por el Decreto 1077 de 2015, “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.” el cual, en su artículo 2.1.1.1.3.3.1.2. señala los escenarios en los cuales no procede la postulación al Subsidio Familiar de Vivienda, en ese orden de ideas, el literal e) del artículo en mención prevé que “[e]n el caso del mejoramiento de que trata el numeral 2.6.4 del artículo 2.1.1.1.1.1.2 de la presente sección, cuando la vivienda se localice en desarrollos ilegales o cuando alguno de los miembros sea poseedor o propietario de otra vivienda a la fecha de postular (subrayado fuera del texto)

3.3. Bajo esa lógica, el Decreto 2190 de 2009 faculta a los entes territoriales a “revisar en cualquier momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante. Si antes de la asignación o de la transferencia de la propiedad de la vivienda al hogar, se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los datos suministrados en el formulario de solicitud del subsidio y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, se eliminarán las postulaciones presentadas y/o las asignaciones efectuadas”[16]. En igual sentido el inciso tercero del artículo 8 de la mencionada Ley 3 de 1991 establece que “también será restituible el subsidio si se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio”.

3.4. Por lo tanto, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, a través del Decreto 103 de 2013 estableció el trámite sancionatorio, con el fin de garantizar el debido proceso de los postulantes que hubieren incurrido en alguna imprecisión en la información aportada para la adjudicación de las viviendas de interés social. Es así como en el caso de la accionante, se dio apertura del proceso sancionatorio en su contra, a través de la Resolución 480 de 2014 y se le brindaron las oportunidades procesales para pronunciarse respecto de la presunta propiedad de otro inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio. Finalmente, en el trámite administrativo se pudo evidenciar que, en efecto, la señora Bernal Bautista se encontraba inhabilitada para ser beneficiaria del subsidio de vivienda, por ser propietaria en común y proindiviso con sus 10 hermanos, de otro inmueble, lo cual contrariaba los requisitos consagrados en el artículo 5 del Acuerdo 024 de 2009.

3.5. En consecuencia, la Alcaldía considera que “no ha vulnerado ningún derecho fundamental ni se encuentra en riesgo de vulneración, ya que la sanción impuesta de restitución de subsidio se debe a una inhabilidad debidamente probada previa a la asignación de un bien inmueble a título de subsidio y adelantada a través de un proceso sancionatorio con todas las garantías constitucionales e igualmente a la accionante en la decisión que impuso la sanción le brindó la alternativa de conservar el inmueble previa restitución en dinero del subsidio debidamente indexado”[17].

3.6. Por último sostiene que, en cuanto al presunto desconocimiento del carácter de sujeto de especial protección constitucional del adulto mayor, si bien la ley y la jurisprudencia constitucional ha dado tratamiento de especial protección a la tercera edad, “en este caso no se encuentra dentro de dichos postulado, toda vez que las actuaciones del municipio se han dado dentro de un marco de la legalidad y garantía del debido procesos además la accionante, si desea conservar el inmueble como se dio la posibilidad con restitución de suma de dinero, cuenta con los recursos para acceder al mismo pues ostenta la calidad de propietaria de otro inmueble como esta misma lo ha aceptado en el escrito de acción de tutela.”[18].

#### 4. Sentencia de primera instancia

4.1. El Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán-Meta, en Sentencia del 1 de diciembre de 2015 decidió denegar el amparo de los derechos fundamentales invocados por la

accionante, al considerar que “la decisión de revocar el subsidio otorgado obedece a una causal de carácter legal, pues no se podía otorgar el mismo a quien dispusiera de otro bien inmueble en el territorio nacional”[19], inhabilidad conocida por la accionante, quien a pesar de ello, presentó la postulación para acceder al subsidio de vivienda siendo propietaria de otro inmueble en la ciudad de Villavicencio.

4.2. Para el juez de primera instancia, el trámite sancionatorio en contra de la accionante se llevó a cabo en garantía del derecho al debido proceso, otorgándole la oportunidad procesal para controvertir las pruebas allegadas dentro del informe fiscal realizado por la Contraloría Departamental del Meta. Sin embargo, se pudo confirmar que en efecto, la señora Bernal Bautista, era propietaria de otro bien inmueble dentro del territorio nacional y, en consecuencia, contaba con una inhabilidad para acceder al subsidio de vivienda.

4.3. En consecuencia, advirtió el juez de primera instancia que, de encontrarse inconforme con la decisión tomada por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, a través de la Resolución 007 de 2015, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista contaba con los medios judiciales ordinarios para controvertir esa decisión.

## 5. Impugnación

5.1. Dentro del término legal previsto para tal efecto, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista impugnó la decisión proferida por el Juez Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán, por considerar que la acción de tutela impetrada, resultaba procedente como mecanismo transitorio dirigido a evitar un perjuicio irremediable. Así mismo, reiteró los argumentos presentados en su escrito de tutela e insistió en que el bien inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio no puede considerarse como una solución de vivienda digna para ella, pues no tiene el uso, goce o disposición de este.

5.2. Por último manifiesta encontrarse en imposibilidad de realizar el pago del valor actual del inmueble adjudicado debido a que, en razón a su avanzada edad, no dispone de un trabajo fijo y no cuenta con esposo e hijos que la puedan ayudar económicamente.

## 6. Sentencia de segunda instancia

6.1. Mediante fallo proferido por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Puerto López-

Meta el 3 de febrero de 2016, confirmó la decisión de primera instancia y consideró que la acción de tutela presentada por la señora Bernal Bautista no reúne los requisitos de procedibilidad, toda vez que al juez constitucional, no le está permitido desplazar a los jueces ordinarios invadiendo su órbita de competencia

6.2. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que la accionante no acreditó la existencia de un perjuicio irremediable que obligara al juez de tutela tomar medidas transitorias para la protección de los derechos fundamentales, la legalidad del acto administrativo que decidió la restitución del inmueble otorgado a través de subsidio de vivienda de interés social, debe ser controvertido por el juez natural a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

6.3. Partiendo de lo anterior, la solicitud de amparo presentada por la señora Bernal Bautista debía denegarse por cuanto para el caso concreto: “i) la actora no demostró que por el hecho de no recibir ingresos suficientes para su manutención, su vida digna o las de su núcleo familiar se vean afectados; ii) se encuentra acreditado que figura como propietaria de un inmueble en fecha anterior a la postulación para el subsidio de vivienda; iii) la sola circunstancia de señalar ser una mujer de la tercera edad no configura un perjuicio irremediable, ni prohíbe que se le ordene restituir el subsidio del que fuere beneficiaria; iv) la participación de una cuota parte del predio en el que figura como propietario y que en su criterio no cubre el valor de una vivienda digna, no se considera razón suficiente para la concesión del amparo constitucional”[20].

## 7 Pruebas relevantes que obran en el expediente

7.1. Copia de la Cédula de Ciudadanía de la Señora Blanca Alcira Bernal Bautista[21].

7.2. Copia del Carné de afiliación de la accionante a la Caja de Compensación Familiar CAJACOPI E.P.S.S[22].

7.3. Copia Resolución 07 del 2 de enero de 2015 “por medio del cual se ordena la restitución de un subsidio de vivienda” emitida por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán dentro del proceso sancionatorio contra la señora Blanca Alcira Bernal Bautista[23].

7.4. Copia Resolución 1669 del 4 de septiembre de 2015 “por medio del cual se resuelve un

recurso de reposición contra la Resolución 007 de 2 de enero de 2015 y se dictan otras disposiciones” emitida por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán dentro del proceso sancionatorio surtido en contra de la señoras Blanca Alcira Bernal Bautista[24].

7.5. Copia declaraciones juramentadas llevadas a cabo el 5 de noviembre de 2015 en la Notaría Única del Circulo de Puerto Gaitán en la cual, las señoras Carmen Rosa Guapacha Guapacha y Alba Moreno Morales manifiestan “conocer a la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, quien desde el 2008 tiene la posesión del predio ubicado en barrio Villa Amalia en el municipio de Puerto Gaitán y se desempeña laboralmente entregando correo puerta a puerta en el municipio”[25].

7.6. Copia de consulta en el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN), llevado a cabo el 6 de noviembre de 2015, de Blanca Alcira Bernal Bautista quien aparece calificada con un puntaje de 25.8[26].

7.7. Historia Clínica de la paciente Blanca Alcira Bernal Bautista, expedida por la E.S.E. Solución Salud[27]

7.9. Copia del Acta de Mensura No. 304 del 19 de septiembre de 2008 a través del cual el Alcalde del Municipio de Puerto Gaitán lleva a cabo la entrega provisional de la posesión sobre el lote de terreno identificado con cédula catastral 01-00-0211-0007-000 ubicado en el barrio Manacacias del Municipio de Puerto Gaitán-Meta, en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista[29].

7.10. Copia del Certificado laboral emitido por la empresa CES DEL LLANO S.A.S con fecha del 4 de noviembre de 2015, en el cual acreditan que la señora Blanca Alcira Bernal Bautista se desempeña como operador de zona, devengando un salario promedio mensual de cuatrocientos once mil seiscientos sesenta y cinco mil pesos m/cte (\$411.665)[30].

7.11. Copia de Certificación de valorización y pago de impuestos del predio otorgado mediante subsidio de vivienda en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, durante los periodos 2013- 2014[31].

7.12. Copia del Certificado de Libertad y Tradición del inmueble identificado con número predial 01010100001800, ubicado en la ciudad de Villavicencio, emitido por la Oficina de

Registro de Instrumentos Públicos de la misma ciudad el 3 de abril de 2014, el cual, según anotación No. 6 del 29 de julio de 2002 se realiza la adjudicación en sucesión en común y proindiviso del inmueble en favor de 11 personas entre las que se encuentra la señora Blanca Alcira Bernal Bautista[32].

7.13. Copia de Resolución 024 del 21 de septiembre de 2009 emitida por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán “por el cual se crea el subsidio de vivienda de interés social del Municipio de Puerto Gaitán y se dictan normas para su administración”[33].

7.14. Copia de Informe Definitivo Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial- Vivienda de Interés Social Vigencia 2009 llevado a cabo en el Municipio de Puerto Gaitán en el mes de agosto de 2012[34].

7.15. Decreto 103 de 2013 “por medio del cual se establecen procedimientos administrativos sancionatorios en planes de vivienda de interés social prioritario en planes de vivienda Municipio de Puerto Gaitán-Meta y se reglamenta el otorgamiento de permisos y establece el seguimiento a planes de vivienda”[35].

7.16. Copia del Acta del 11 de junio de 2011 de entrega física de la vivienda de interés social otorgado por el Consorcio de Puerto Gaitán 300 viviendas en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista[36].

7.17. Copia del Certificado de Libertad y Tradición del inmueble ubicado en el municipio de Puerto Gaitán emitido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Puerto López-Meta el 26 de julio de 2013[37].

7.18. Copia de Certificado emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el 30 de junio de 2009, el cual establece que el bien inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio con número predial 01010100001800 se encuentra avaluado en \$38.532.000 y cuenta con 11 propietarios en total[38].

7.19. Copia Resolución 818 del 30 de mayo de 2014 “por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición contra la Resolución 480 de 2014”[39].

7.20. Copia del escrito de descargos presentado por la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, contra la Resolución 480 de 2014 el cual inicia el proceso sancionatorio en su contra[40].

## II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

### 2. Cumplimiento de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela

#### 2.1. Legitimación por activa

El artículo 86 de la Constitución Política establece que la acción de tutela es un mecanismo de defensa judicial al que puede acudir “[t]oda” persona para reclamar ante los jueces la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales. De acuerdo con ello, en el presente caso, se tiene que la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, como titular de los derechos fundamentales que considera vulnerados, se encuentra legitimada para interponer la presente acción.

#### 2.2. Legitimación por pasiva

2.2.1. Desde el punto de vista de la legitimación por pasiva, la presente acción resulta procedente toda vez que la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán-Meta es sujeto de ser demandado a través de este mecanismo de amparo, de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991.

#### 2.3. Inmediatez

2.3.1. El artículo 86 de la Carta Política, dispone que la acción de tutela está prevista para la protección inmediata de los derechos fundamentales, “cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública”. De acuerdo con dicha regla, la jurisprudencia ha señalado que la procedencia de la acción de tutela está sujeta al cumplimiento del requisito de inmediatez, “[e]llo implica que es deber del accionante evitar que pase un tiempo excesivo, irrazonable o injustificado desde que se presentó la actuación u omisión que causa la amenaza o vulneración de las garantías constitucionales. El incumplimiento de la obligación ha llevado a que se concluya la

improcedencia de la acción, impidiendo la protección de los derechos invocados”[41].

2.3.2. En el presente caso, el presupuesto de inmediatez se satisface, toda vez que la acción fue presentada el 9 de noviembre de 2015[42] y se dirige a revocar la orden de restitución de inmueble adjudicado como subsidio de vivienda en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, confirmada por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán mediante Resolución 1669 del 4 de septiembre de 2015. De lo anterior se colige que, desde el momento de la presunta vulneración del derecho a la presentación de la acción de tutela transcurrieron menos de 3 meses, lo que demuestra que el accionante procedió a solicitar el amparo en un término razonable, esto es, una vez consideró afectados los derechos fundamentales invocados.

2.4. Subsidiariedad. Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna en casos de subsidios de vivienda de interés social.

2.4.1. El artículo 86 de la Carta define la acción de tutela, como aquel mecanismo judicial de protección directa, inmediata y efectiva de derechos fundamentales, cuando estos resulten amenazados o vulnerado por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos definidos en la ley. La misma disposición Superior le reconoce a la acción de tutela un carácter subsidiario, en el entendido de que la misma procede para proteger los derechos fundamentales, solo cuando “el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial” (inciso 3º del artículo 86[43]). No obstante lo anterior, existen dos excepciones a dicha regla. La primera, según la cual la acción de tutela será procedente siempre que se utilice “como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable” (inciso 3º del artículo 86). La segunda, en virtud de la cual, será procedente así existan otros medios de defensa judicial, siempre que los mismos sean ineficaces para enfrentar la amenaza o la vulneración de los derechos fundamentales (numeral 1º, del artículo 6º, del Decreto 2591 de 1991[44]).

2.4.2. A propósito de la procedencia excepcional de la acción de tutela cuando el medio de defensa ordinario no resulte lo suficientemente idóneo o eficaz para la protección de los derechos fundamentales, esta Corporación ha señalado que[45], con fundamento en el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, para determinar la idoneidad y la eficacia del medio judicial ordinario, el juez de tutela debe realizar una valoración “en

concreto”, de las circunstancias particulares en las que se encuentra el solicitante y, de esta manera, identificar si las pretensiones formuladas, trascienden del nivel legal, para que la acción de tutela pase a ser el medio más eficaz para la protección de las garantías constitucionales.

2.4.3. Respecto del derecho a la vivienda en condiciones dignas, cabe mencionar que esta Corporación ha sostenido que, “una vez definidas las políticas públicas de distribución de los recursos, los criterios de asignación, y los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, se constituyen derechos subjetivos que pueden ser exigidos en sede de tutela, cuando se constate en los casos concretos que los mecanismos para la protección de estos derechos no son idóneos, o que con el ejercicio de la acción de amparo se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable.”[46]

2.4.4. Bajo ese entendido, la jurisprudencia constitucional considera procedente la protección del derecho a la vivienda a través de la acción de tutela si se encuentran cumplidos unos presupuestos que en alguna medida también están relacionados con el requisito de subsidiaridad[47]. En ese orden de ideas, resulta procedente la acción de tutela cuando“(i) por vía normativa se defina [el] contenido [de tal derecho], de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”[48]

2.4.5. Así las cosas, se tiene que en el caso objeto de revisión, si bien el acto administrativo emitido por la Alcaldía de Puerto Gaitán que ordena la restitución del inmueble otorgado a la accionante mediante subsidio de vivienda, puede ser controvertido a través de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, esta Corporación estima que, considerando las reglas anteriormente fijadas, la solicitud de amparo constitucional formulada por la accionante resulta procedente, por cuanto en este caso, se ha creado una prestación concreta en favor de la señora Bernal Bautista que, al ser presuntamente desconocido por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, genera un posible riesgo en la garantía del derecho de la accionante a la vida en condiciones dignas. Aunado a lo anterior, cabe mencionar que la accionante en la presente causa es una mujer mayor de 69 años que no cuenta con

un ingreso mensual que le permita su sostenimiento en condiciones dignas, razón por la cual es beneficiaria de un subsidio bimensual de alimentación y se encuentra ubicada en el nivel 1 de SISBEN con un puntaje de 25.8 en la encuesta de clasificación socioeconómica[49].

2.4.6. Estas condiciones especiales, hacen que el mecanismo ordinario no resulte ser lo suficientemente expedito e idóneo para dar una solución oportuna que garantice la protección de los derechos fundamentales invocados. Así mismo, considerando la avanzada edad de la accionante, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que “por la disminución de sus capacidades físicas, la reducción de las expectativas de vida y la mayor afectación en sus condiciones de salud, estas personas [los adultos mayores] constituyen uno de los grupos de especial protección constitucional’ y, por este motivo, resulta para ellos desproporcionado ser sometidos a esperar que en un proceso ordinario se resuelvan sus pretensiones.”[50].

2.4.7. En consecuencia, la Sala encuentra cumplido el requisito de subsidiariedad en la presente actuación toda vez que, de conformidad con lo anteriormente planteado, la acción de tutela resulta ser el medio más eficaz para garantizar la protección de los derechos fundamentales a la vida y a la vivienda digna de la accionante.

### 3. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

3.1. De acuerdo con la situación fáctica antes descrita, corresponde a la Sala determinar si la decisión de la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, vulnera los derechos fundamentales de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, a la vida y a la vivienda en condiciones dignas y desconoce su condición de especial protección constitucional debido a su avanzada edad, al ordenar la restitución de vivienda de interés social adjudicada en su favor, tras considerar que la accionante se encontraba inhabilitada para obtener el referido beneficio por ser propietaria en común y proindiviso de un bien inmueble.

3.2. Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala considera necesario referirse a los siguientes temas: (i) el derecho a la vivienda digna y adecuada (ii) el régimen legal de subsidio de vivienda, (iii) los principios de buena fe y confianza legítima; (iv). los adultos mayores como sujetos de especial protección constitucional; (v) Principio de favorabilidad en la interpretación de las normas que componen el Sistema Nacional de Vivienda de

Interés Social y, por último, (vi) se resolverá el caso concreto.

#### 4. Derecho a una vivienda digna y adecuada. Reiteración de jurisprudencia

4.1. El Derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, al prever este que: “[t]odos 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”.

4.2. Sobre el derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha señalado se trata de “un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios”[51].

4.3. En virtud de lo anterior, esta Corporación ha sentado la bases para reconocer la obligación del Estado de implementar las políticas necesarias para garantizar que los sectores más vulnerables de la sociedad, “como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia” cuenten con los medios necesarios para hacer efectivo este derecho. Lo cual implica que para lograr la efectividad del derecho, “sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan.”[52]

4.4. Con el fin de precisar el alcance y las condiciones de acceso del derecho a la vivienda digna, esta Corporación ha usado como fundamento los diferentes instrumentos internacionales ratificados por Colombia, para tales efectos, resulta necesario mencionar el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 74 de 1968 y la Observación General número 4 del

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. Dichos instrumentos han consagrado el deber de los Estados partes, de crear los instrumentos necesarios para garantizar el derecho a la vida en condiciones dignas, comprendido este como la protección de condiciones adecuadas de “alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”.[53] De igual modo, la vivienda en condiciones adecuadas es definido por el mismo Comité, como aquél espacio en el cual el individuo puede “disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”[54].

4.5. Desde esta perspectiva, el derecho a una vivienda digna no solo abarca el espacio físico con el que cuenta el individuo para habitar de forma permanente sino también un lugar en el que se pueda “[v]ivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”[55] . Conforme con lo anterior, el mismo Comité establece unas condiciones que deben ser consideradas por los Estados partes al momento de determinar el contenido de este derecho, entre los cuales caben resaltar los denominados “gastos soportables, habitabilidad y asequibilidad”, definidos por el Comité en los siguientes términos:

“c) Gastos Soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia,

el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho”. (Subrayado fuera del texto)

4.6. En ese orden de ideas, definido el alcance y el contenido del derecho a la vivienda, quedan sentadas las bases sobre las cuales se atribuye la carga del Estado de brindar los medios que conduzcan a su materialización, a través del diseño de instrumentos legislativos que permitan la creación de un sistema articulado, comprendido por entidades públicas y privadas que de forma concatenada, hagan uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano.

Dentro de estos medios de materialización del derecho a la vivienda digna, y como desarrollo de los preceptos constitucionales, la ley ha establecido un régimen de subsidios que comprende distintas prestaciones a las cuales pueden acceder las personas que cumplan con determinados requisitos. Al respecto se referirá el siguiente acápite.

## 5. El régimen legal del subsidio de vivienda

5.1. Conforme con el deber constitucional consagrado en el artículo 51 de la Carta Política, de fijar las condiciones necesarias que garanticen la efectividad del derecho a la vivienda, a través del diseño de instrumentos de financiación adecuados que promuevan los planes de vivienda de interés social y atendiendo a los lineamientos internacionales incorporados al ordenamiento jurídico colombiano, el legislador expidió la Ley 3 de 1991 “[p]or la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, dicho sistema se encuentra compuesto por un complejo cuerpo normativo que busca garantizar de forma prevalente, el acceso de la población más vulnerable de la sociedad a una solución de vivienda digna, en virtud de la íntima relación entre el derecho a la vida en condiciones dignas y el derecho a la vivienda, reconocido de forma reiterada por esta Corporación.

5.2. De acuerdo con los artículos 1 y 2 de la Ley 3 de 1991, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social se encuentra compuesto por entidades públicas y privadas supervisadas por el Estado[56], que de forma integrada y coordinada, cumplen funciones dirigidas a la “financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habitación y legalización de títulos de viviendas”[57]. En ese orden, el objetivo principal de dicho sistema es el de actuar de forma permanente y armonizada para lograr el uso eficiente y racionalizado de los recursos en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

5.3. Para lograr la consecución de las metas fijadas por el Sistema Nacional de Vivienda el artículo 5 de la misma Ley define la solución de vivienda como “el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro”. A continuación, se establecen los lineamientos sobre los cuales se debe materializar la efectividad del derecho al definir el subsidio de vivienda como “un aporte estatal en

dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda”[58], de los cuales podrán ser beneficiarios los hogares que carezcan de “recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma”[59].

5.4. No obstante lo anterior, la misma Ley prevé la facultad del Estado de ordenar la restitución del subsidio de vivienda cuando: “(i) los beneficiarios transfieran cualquier derecho real sobre la solución de vivienda, (ii) dejen de residir en ella antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia”[60], “(iii) se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los documentos presentados para acreditar los requisitos establecidos para la asignación del subsidio y por último (iv) si se comprueba que el beneficiario ha sido condenado por delitos cometidos contra menores de edad”[61].

5.5. Partiendo del marco normativo creado por la Ley 3 de 1991, se han expedido diferentes Decretos dirigidos a reglamentar de forma integral, los aspectos de la temática de vivienda, tales como las relacionadas con: las condiciones que deben reunir los destinatarios para acceder al subsidio, la fuente de los recursos destinados para los programas de vivienda, los criterios de selección de los beneficiarios y los trámites para la entrega del subsidio bien sea en dinero o en especie, entre otros[62]. Dentro del propósito de afianzar la seguridad jurídica, a través de la racionalización y simplificación del ordenamiento jurídico, se creó el Decreto 1077 de 2015 “[p]or medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.”, con el objetivo de compilar de manera armónica y ordenada, las normas que han sido expedidas desde la creación del Sistema Nacional de Subsidio de Vivienda de Interés Social.

5.6. En ese contexto, el mencionado Decreto 1077 de 2015 compila la regulación referente al trámite de adjudicación de los subsidios de vivienda de interés social, bien sea en dinero o en especie, los requisitos que deben cumplir los hogares que quieren postularse, las restricciones para ser beneficiarios del subsidio y las circunstancias a partir de las cuales la entidad otorgante del subsidio se encuentra facultada para ordenar la restitución de la vivienda de interés social.

5.7. Así entonces, en lo que respecta a los subsidios de vivienda de interés social en dinero,

el literal d) del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2 del mencionado decreto restringe la postulación para la asignación del subsidio “[e]n el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular”[63]. En virtud de lo anterior, le corresponde a la entidad otorgante, cotejar la información entregada por el postulante con la que reposa en la base de datos de diferentes entidades como Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Oficinas de Catastro de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, la Superintendencia de Notariado y Registro, a fin de verificar la veracidad de la información presentada[64].

5.8. Sin embargo, es pertinente hacer una lectura sistemática de la restricción contenida en el Decreto 1077 de 2015 con la normatividad superior de orden constitucional y legal previamente comentada, pues no significa excluir de plano a las personas que tengan cualquier título de propiedad sobre inmuebles, sino aquellas que ya tengan satisfecho su derecho a la vivienda digna, en unas condiciones mínimas. Lo anterior, teniendo en cuenta que la finalidad del subsidio es permitir una solución habitacional a las personas en condiciones de necesidad, en consecuencia, se excluye como destinatarias a quienes sean propietarias de una vivienda, entendiendo por ésta aquella que garantice el derecho mencionado en las condiciones destacadas en la jurisprudencia constitucional. Todo lo cual permite armonizar la finalidad del subsidio con la racionalización de los recursos públicos y, así, evitar que éstos sean destinados a personas que no requieren una solución de vivienda, para lo cual, a la entidad encargada de administrar los subsidios, le corresponde realizar un proceso de verificación de las condiciones de cada persona, con el objetivo de determinar si, efectivamente, tiene solucionada su situación de vivienda o no.

5.9. Durante dicho proceso de verificación, si la entidad otorgante del subsidio llegare a acreditar alguna irregularidad en la información suministrada por el postulante, el artículo 2.1.1.1.4.1.1 establece que dichas entidades se encuentran facultadas para: (i) eliminar “las postulaciones presentadas y/o las asignaciones efectuadas” si la inconsistencia fue encontrada antes de la asignación o transferencia del subsidio; ahora bien, (ii) si la anomalía es hallada por la entidad otorgante después de girado el subsidio de vivienda “el monto entregado deberá ser restituido por el hogar beneficiario a la entidad otorgante”, dicho valor corresponde “al monto del subsidio asignado, indexado con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, desde la fecha del desembolso, más los intereses corrientes causados

desde esa misma fecha”.

5.10. Ahora bien, en relación con los subsidios de vivienda en especie, cabe resaltar que el legislador expidió la Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.” creada con el fin de reglamentar las competencias de las entidades del orden nacional y territorial y establecer los parámetros para beneficiar a los ciudadanos que cumplan con los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional, estos parámetros están guiados para beneficiar de forma preferente a la población que se encuentre en alguna de estas condiciones: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”[65]

5.11. La mencionada Ley fue reglamentada por el Decreto 1921 de 2012, el cual a su vez, se encuentra compilado por el ya mencionado Decreto 1077 de 2015. En ese orden, en el Capítulo 2 de dicho decreto regula el trámite de asignación del subsidio de vivienda en especie, las competencias de las entidades para verificar la información suministrada, las restricciones para adquirir el beneficio y las facultades para ordenar la restitución de la vivienda adjudicada. Así entonces se tiene que en el caso de encontrar alguna falsedad o imprecisión por parte del postulante, el artículo 2.1.1.2.1.2.8 establece que en caso de encontrar alguna irregularidad previa a la transferencia de la vivienda, se revocará la asignación y no procederá la transferencia, no obstante lo anterior, si la vivienda ya ha sido transferida “se revocará la asignación del subsidio y como consecuencia el hogar beneficiario deberá restituir la propiedad al patrimonio autónomo respectivo o a FONVIVIENDA, de acuerdo con las instrucciones de este último”.

5.12. La competencia de los entes territoriales en el desarrollo de los subsidios de vivienda de interés social.

5.12.1. Para el caso objeto de estudio resulta necesario resaltar el papel que cumplen las

entidades territoriales en los procesos de adjudicación de solución de vivienda para la población vulnerable “en su carácter de instancias responsables, a nivel local y departamental, de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano”[66]. Dentro de ese carácter, el artículo 2.1.1.1.1.10. del Decreto 1077 de 2015 establece que: “[l]as alcaldías municipales o distritales, gobernaciones y áreas metropolitanas,(...) podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los procedimientos y requisitos establecidos en la ley y la presente sección”.

5.12.2. En dicho contexto, las atribuciones adquiridas por los entes territoriales en materia de subsidios de vivienda, se encuentran establecidos en diferentes leyes dentro del ordenamiento jurídico, entre otras, cabe mencionar la Ley 388 de 1997 “[p]or la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, la Ley 708 de 2001 “[p]or la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones”, y la Ley 715 de 2001 “[p]or la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Estas normas permiten que de manera armónica, se regule la potestad de los municipios y los departamentos de destinar recursos a fin de materializar los programas territoriales de subsidios de vivienda bien sea en dinero o en especie en favor de la población más vulnerable de sus territorios.

5.12.3. Al respecto, el artículo 6 de la Ley 708 de 2001 faculta a las entidades territoriales a otorgar subsidios de vivienda en especie, así como la Ley 715 de 2001 establece en su artículo 76, la obligación de los municipios, como partícipes del Sistema Nacional de Vivienda, de hacer uso de sus recursos, bien sea del Sistema General de participaciones o de otras fuentes, para financiar y promover, proyectos de vivienda de interés social otorgando subsidios para dicho objeto. En ese orden de ideas, en el evento en que el subsidio municipal de vivienda se realice en especie, el artículo 95 de la Ley 388 de 1997 prevé que dichas asignaciones, deben llevarse a cabo mediante resolución administrativa que disponga su asignación y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos, servirá de plena prueba respecto del derecho de propiedad.

5.13 En suma, el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, creado a partir de la Ley 3 de 1999, es un complejo mecanismo integrado por entidades públicas y privadas que, de manera armónica y coordinada, buscan el uso eficiente y racionalizado de los recursos en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social. Dicho sistema se encuentra reglamentado por diferentes disposiciones que han sido compiladas de forma simplificada a través del Decreto 1077 de 2015 el cual agrupa en una sola disposición los procedimientos, requisitos y trámites para que la población más vulnerable del país pueda acceder a condiciones dignas de vivienda, conforme con las obligaciones adquiridas por el conjunto de tratados internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico y a partir del artículo 51 de la Carta Política.

## 6. Interpretación favorable de las normas que componen el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social

6.1. Conforme con las consideraciones realizadas por la Sala en el apartado anterior, se tiene que el artículo 51 de la Carta Política consagra la obligación constitucional del Estado de lograr la efectividad del derecho a la vivienda a través de la creación de políticas que permitan el acceso a dicho derecho en especial, de la población más vulnerable. Partiendo de lo anterior, la jurisprudencia de esta Corporación ha establecido el alcance y el contenido del derecho a la vivienda digna, el cual “abarca las condiciones de habitabilidad de la vivienda, que consisten en que ella pueda “ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes.[67]”[68]

6.2. En vista de lo anterior, el legislador, a través de la Ley 3 de 1991 creó el Sistema de Vivienda de Interés Social estructurado en un complejo cuerpo normativo con el fin de implementar los instrumentos idóneos de acceso a vivienda de la población más vulnerable de la sociedad. Así mismo, el artículo 5 de la citada Ley 3 de 1991 creó el concepto de solución de vivienda al definirla como “el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro”, concepto que fue traído del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 74 de 1968 y la Observación General número 4 del

Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones.

6.3. En ese orden de ideas, las normas que componen el Sistema de Vivienda de Interés Social tienen, como propósito fundamental, garantizar la efectividad del derecho a la vivienda en condiciones dignas en cumplimiento de la obligación constitucional en cabeza del Estado consagrada en el artículo 51 de la Carta Política y de conformidad con lo lineamientos establecidos en la Ley 3 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación. Por lo tanto, las entidades encargadas de la adjudicación de los mencionados subsidios, conforme al criterio de escasez de los recursos al interior del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, tienen la obligación de interpretar las normas de forma que permitan que sea la población más vulnerable de la sociedad la que pueda obtener facilidades de adquisición de vivienda para su núcleo familiar.

6.4. Así las cosas, la Corte Constitucional ha garantizado en diferentes oportunidades la efectividad al acceso a la vivienda de sujetos vulnerables, bajo el entendido de que “el derecho a la vivienda en conexidad con el derecho a la vida digna es un derecho social en la medida que permite al individuo desarrollarse en un país, con autonomía, igualdad y libertad, diferente para cada persona de acuerdo a las condiciones de vida de cada ser[69]. En ese orden de ideas, en virtud de la prevalencia del derecho sustancial sobre la forma, propio del concepto constitucional del Estado social de derecho, esta Corporación ha aplicado el criterio “hermenéutico de la interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos[70]” con el objetivo de materializar el derecho a la vivienda digna de la población más vulnerable, destinataria por su condición de la política pública de vivienda de interés social.

6.5. Lo anterior se traduce en una exigencia hermenéutica en relación con las disposiciones jurídicas que permiten la protección del derecho a la vivienda digna. En particular, deriva en una carga para las autoridades (nacionales o territoriales) a quienes les corresponde la aplicación de las mismas, como es el caso de las administradoras de los subsidios de vivienda, quienes deben hacer una valoración de la situación de las personas postulantes o beneficiarias, de tal manera que las decisiones en relación con la concesión o no de los subsidios sean tomadas a partir de una interpretación favorable de las condiciones y requisitos necesarios para tal efecto, y no sean impuestos obstáculos formales a quienes materialmente requieren del subsidio dentro de una interpretación pro omine, acorde con la

garantía de los derechos constitucionales.

6.6. De hecho, como se pasará a explicar, esta Corte se ha referido a la interpretación favorable en el escenario de la protección al derecho a la vivienda digna cuando se trata de examinar los requisitos para acceder a los subsidios en comento, dando prevalencia al derecho sustancial sobre el formal. En concreto, tal posición ha sido expuesta en el caso de solicitantes víctimas del desplazamiento forzado y que a la hora de examinar la restricción del subsidio “cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular” prevista en el literal d) del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2 del Decreto 1077 de 2015, esta Corporación ha establecido que no basta con el hecho de contar, formalmente, con alguna propiedad o vivienda en sentido lato, es preciso que la autoridad realice una valoración de la situación de la persona solicitante en orden a definir si, materialmente, cuenta con una solución de vivienda.

6.7. Así pues, en estos casos, no obstante que la persona solicitante tenía un bien raíz a título de propiedad, las circunstancias propias del desplazamiento forzado, le impedían la efectiva disposición del mismo y, en consecuencia, resultaba irracional y desfavorable aplicarle la restricción en comento, pues materialmente no contaba con una solución de vivienda y la restricción contenida en la disposición jurídica resultaba inaplicable.

6.8. Al respecto, la Sentencia T-742 de 2009, evaluó el caso de una señora víctima de desplazamiento forzado a quien la Caja de Compensación Familiar del Huila rechazó su postulación para acceder al subsidio de vivienda por tener otra propiedad en el territorio nacional, sin considerar que dicha propiedad correspondía al inmueble ubicado en el municipio del cual fue expulsada. Al respecto la Corte sostuvo que “un argumento de este tipo desconoce plenamente la obligación de dar una interpretación favorable a las normas aplicables a la población desplazada, teniendo en cuenta el marco normativo que consagra su especial protección y, sobre todo, contemplando las condiciones especiales de vulnerabilidad en que se encuentra la población desplazada en su conjunto, por desconocer sus derechos, o por verse enfrentadas a situaciones a las autoridades que les dificultan un acceso informado y libre de apremios”.

6.9. Esta Corporación se ha manifestado en igual sentido en sentencias como la T-585 de 2006, T-177 de 2010 y T- 706 de 2011, las cuales han privilegiado de manera reiterada el

derecho a la vivienda en condiciones dignas bajo la interpretación favorable de las normas que regulan los trámites de postulación, verificación de información y adjudicación de los subsidios de vivienda. Así mismo, en la Sentencia T-724 de 2012, esta Corporación analizó el caso de una señora víctima de desplazamiento forzado a quien la Caja de Compensación Familiar COMFAORIENTE en la ciudad de Ocaña, Norte de Santander, negó la postulación de su núcleo familiar para acceder al subsidio familiar de vivienda porque su compañero permanente figuraba como propietario de una finca ubicada en la vereda El Salado, del municipio de El Tarra, Norte de Santander, sin considerar que dicho inmueble correspondía al bien que tuvieron que abandonar como consecuencia del desplazamiento del que fueron víctimas. En dicha oportunidad la Corte reiteró que “[s]i bien la Sala encuentra que Fonvivienda motivó su decisión conforme a la normatividad que consideró aplicable,[71] se observa que no fueron empleados los criterios de interpretación adecuados, ya reseñados en la parte considerativa y en consecuencia se está desconociendo la especial protección constitucional de la población desplazada, así como el principio de favorabilidad y el derecho al retorno”.

6.10. Con fundamento en la anterior línea jurisprudencial, esta Corporación ha instado a las autoridades administrativas a llevar a cabo una lectura razonable de las normas que componen el Sistema de Vivienda de Interés Social en escenarios en los cuales, dichas entidades encargadas de la adjudicación de los subsidios de vivienda, haciendo un uso restrictivo de las normas que establecen los requisitos para el acceso a los beneficios de vivienda, limitan la efectividad del derecho a sujetos de especial protección constitucional.

6.11. En ese orden de ideas, para este Tribunal resulta claro que el hecho de que una persona aparezca registrada como propietario de un inmueble en el territorio nacional, no quiere decir con ello que dicha circunstancia configure una solución de vivienda digna a la luz de los lineamientos establecidos en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991. Por lo tanto, resulta necesario que las entidades encargadas del otorgamiento de los subsidios de vivienda verifiquen, en cada caso concreto, si el bien inmueble cuya propiedad se le atribuye al aspirante o beneficiario del subsidio, configura una verdadera solución de vivienda digna a la luz de la normatividad vigente sobre la materia, para luego evaluar la necesidad de dar aplicación a las restricciones contenidas en las normas que componen el Sistema Nacional de Vivienda.

6.12. En definitiva, a juicio de esta Sala, corresponde a las entidades otorgantes de los subsidios de vivienda, a la hora de aplicar las normas que restringen la postulación a quienes sean propietarios de otros inmuebles en el territorio nacional, tener en cuenta la interpretación favorable de las mismas como garantía de los derechos fundamentales de los solicitantes. En consecuencia, deberán considerar las circunstancias particulares del caso concreto, con el fin de que, teniendo en cuenta la escasez de recursos existentes en el Sistema, se otorguen los subsidios de vivienda a postulantes que materialmente no dispongan de una solución de vivienda, conforme con los lineamientos consagrados en la Constitución Política y en el artículo 5 de la Ley 3 de 1993.

## 7. Caso Concreto

7.1. De acuerdo con los antecedentes descritos, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, quien cuenta con 69 años de edad, solicita la protección de sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la vivienda, presuntamente vulnerados por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán quien, mediante Resolución 007 de 2015, ordenó la restitución del inmueble que previamente se le había adjudicado como subsidio de vivienda de interés social.

7.2. La Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, aduce que la decisión de restitución del inmueble adjudicado como subsidio de vivienda obedece a un hallazgo fiscal realizado por la Contraloría Departamental del Meta, el cual advierte sobre la existencia de irregularidades en el proceso de adjudicación de la vivienda de interés social en favor de la señora Bernal Bautista quien, conociendo los requisitos para acceder al referido subsidio de vivienda, decidió presentar postulación, a pesar de ser propietaria en común y proindiviso con 10 personas más, de un bien inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio. En consecuencia, se dio inicio al proceso sancionatorio en su contra y demostrada su inhabilidad, se ordenó la restitución del inmueble adjudicado.

7.4. Tratándose del requisito de subsidiariedad, advierte el despacho que el mismo se encuentra cumplido, pues, como se explicó en el apartado 2.4 de esta sentencia, la acción de tutela resulta ser el medio más eficaz para la protección de los derechos fundamentales presuntamente conculcados en el presente caso.

7.5. Siendo ello así, para efectos de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala

tendrá en cuenta los siguientes hechos que se encuentran acreditados en el expediente:

- La señora Blanca Alcira Bernal Bautista, es una mujer de la tercera edad que cuenta en la actualidad con 69 años de edad[73], sobrevive de un trabajo ocasional realizado en la empresa CES DEL LLANO S.A como “operadora de zona” el cual le permite tener un ingreso inferior al equivalente al SMLMV. Adicionalmente es beneficiaria de un subsidio bimensual en dinero de (\$150.000) para su alimentación otorgado por el Ministerio del Trabajo desde el 7 de diciembre de 2011[74] y se encuentra en el nivel 1 de SISBEN por tener un puntaje de clasificación socioeconómica de 25.8[75].

- El 29 de julio de 2002, en el curso de un proceso judicial de sucesión, a la accionante le fue adjudicado en común y proindiviso con 10 personas más, un inmueble identificado con número predial 01010100001800, ubicado en la ciudad de Villavicencio que, de acuerdo con el Certificado de Libertad y Tradición, emitida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la misma ciudad, corresponde “a un lote de terreno con una extensión de 279 varas cuadradas”[76], que se encuentra avaluado en \$38.532.000 de acuerdo con el certificado emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el 31 de julio de 2009[77].

- La señora Bernal Bautista fue beneficiada con un subsidio de vivienda otorgado por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán entidad que, mediante acta de mensura No. 304 del 19 de septiembre de 2008, hizo entrega provisional de la posesión de un lote de terreno identificado con cédula catastral No. 01-00-0211-0007 ubicado en el barrio Perlas de Mancacías, manzana 161 lote 7 con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-16929.

- En el año 2009, la misma Alcaldía Municipal, expidió el Acuerdo 024 “[p]or medio del cual se crea el subsidio de vivienda de interés social en el Municipio de Puerto Gaitán y se dicta normas para su administración”[78], con el fin de crear proyectos de vivienda de interés social en favor de la población más vulnerable del municipio. La accionante presentó postulación para acceder a dicho subsidio, el cual, previa verificación de los documentos allegados, le fue adjudicado en su favor la construcción de una vivienda de interés social en especie sobre el lote previamente asignado, tal como consta en el acta de entrega física del bien del 11 de junio de 2011.[79]

- No obstante lo anterior, mediante “Informe Definitivo de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial-Vivienda de Interés Social Vigencia 2009”[80], la

Contraloría Departamental del Meta encontró que la señora Bernal Bautista era propietaria de un inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio y, en consecuencia, consideró que la adjudicación del subsidio de vivienda hecha en su favor, desconocía el artículo 5 del Acuerdo 024 de 2009, el cual consagra que los postulantes al subsidio de vivienda debían acreditar "... iii) no poseer vivienda en el territorio nacional del solicitante, cónyuge o compañero permanente".

- De ese modo, conforme con lo establecido en el Decreto 1033 de 2013, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán inició proceso sancionatorio en contra de la accionante por haber presentado postulación de subsidio de vivienda pese a ser propietaria de otro bien inmueble. Durante el trámite sancionatorio, la accionante manifestó que dicho bien, correspondía a la adjudicación de un lote de terreno a través de un proceso judicial de sucesión, en el que se le reconoció en su favor y en el de sus 10 hermanos, la propiedad en común y proindiviso del mismo. En consecuencia concluyó que de llegar a disponer de su cuota parte, le correspondería una onceava parte del mismo, el cual equivaldría a la suma de \$3.502.909[81], valor que según su criterio, no podría constituir una solución de vivienda digna para ella.

- Mediante Resolución 007 de 2015, el municipio concluyó que la actora se encontraba inhabilitada para recibir el subsidio de vivienda por poseer otro inmueble en la ciudad de Villavicencio, lo que generó una imprecisión en los documentos aportados para acceder al mencionado beneficio. En virtud de lo anterior, en la misma resolución la Alcaldía Municipal decidió "ordenar la restitución del subsidio de vivienda otorgado por el municipio de Puerto Gaitán-Meta a la señora Blanca Alcira Bernal Bautista"[82] bien sea a través de la entrega del valor catastral del inmueble el cual se encuentra avaluado en veinticuatro millones ochocientos diecinueve mil nueve pesos (\$24.819.009) o, a través de la entrega material de la vivienda en favor del municipio[83]. Dicho acto administrativo fue confirmado mediante Resolución 1669 del 4 de septiembre de 2015.

7.6. De conformidad con los hechos probados en el trámite de la presente actuación, encuentra esta Sala que la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, al ordenar la revocatoria del subsidio de vivienda de interés social otorgado en favor de la actora, con base en el informe rendido por la Contraloría Departamental del Meta, vulneró sus derechos fundamentales a la vida digna y a la vivienda. Ello, en razón a que le otorgó a las normas que establecen las

restricciones para la postulación de los subsidios de vivienda, un alcance que no se corresponde con la situación particular de la demandante, concluyendo erróneamente que esta se encontraba inhabilitada para el otorgamiento del subsidio de vivienda en especie, por ser propietaria en común y proindiviso, con 10 personas más, de un lote de terreno ubicado en la ciudad de Villavicencio.

7.7. A juicio de esta Sala, la entidad accionada no llevó a cabo una interpretación favorable de la restricción contenida en el artículo 5 del Acuerdo 024 de 2009, en concordancia con el mandato contenido en el artículo 5 de la Ley 3ª de 1991, a la luz de las circunstancias reales que dieron lugar al reconocimiento de los subsidios de vivienda en favor de la actora.

7.8. Tal y como quedó explicado en el apartado anterior, las autoridades públicas del orden nacional y territorial, a quienes corresponde aplicar las normas que componen el Sistema de Vivienda de Interés Social, deben hacer una valoración de la situación real de las personas postulantes o beneficiarias, de tal manera que las decisiones que adopten en relación con la concesión o no de los subsidios ofrecidos, sean tomadas a partir de una interpretación favorable de las condiciones y requisitos necesarios para tal efecto, y no sean impuestos obstáculos formales a quienes materialmente requieren del subsidio dentro de una interpretación pro homine, acorde con la garantía de los derechos constitucionales.

7.9. En el escenario de la protección del derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha considerado necesario acudir al criterio de la interpretación favorable, especialmente, cuando se trata de dar aplicación a las restricciones contenidas en las normas que componen el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, dando prevalencia al derecho sustancial sobre el formal, como una garantía de los derechos e intereses de los solicitantes y beneficiarios.

7.10. En ese contexto, en punto a la restricción general de acceso a los subsidios de vivienda de interés social, que condiciona el otorgamiento de los mismos o su revocatoria al hecho de no poseer una solución de vivienda en el territorio nacional, la jurisprudencia ha señalado que la misma debe ser interpretada en el sentido de que no basta con el hecho de contar, formalmente, con alguna propiedad o vivienda en sentido lato, sino que es preciso que la autoridad competente realice una valoración de la situación de la persona solicitante

o beneficiaria en orden a definir si, materialmente, cuenta con una solución de vivienda digna en los términos de lo previsto en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991.

7.11. Ciertamente, conforme fue debidamente explicado, el legislador, a través de la Ley 3 de 1991, estructuró el Sistema de Vivienda de Interés Social dentro del propósito de implementar los instrumentos idóneos de acceso a vivienda de la población más vulnerable de la sociedad. En esa dirección, a través del artículo 5 definió el concepto de solución de vivienda, como “el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro”; concepto que, a su vez, fue extraído del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, incorporado al ordenamiento jurídico mediante la Ley 74 de 1968, y de la Observación General número 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

7.12. Conforme con ello, el solo hecho de que una persona aparezca registrada como propietaria de un inmueble en el territorio nacional, no lleva a considerar que, prima facie, la misma se encuentra incurso en la restricción general de acceso a los subsidios de vivienda de interés social, por haberse configurado, en su caso, una solución de vivienda digna. En esas situaciones, como ya se ha señalado, es entonces imprescindible establecer, por cuenta de las entidades encargadas del otorgamiento de los subsidios y de los propios organismos de control, si el bien inmueble cuya propiedad se le atribuye al aspirante o beneficiario del subsidio, satisface su derecho a la vivienda digna en unas condiciones mínimas, y, en consecuencia, si se ajusta al concepto de solución de vivienda digna.

7.13. En el presente caso, según quedó establecido, en el año 2002, como consecuencia de un proceso de sucesión, a la accionante le fue adjudicado en común y proindiviso con 10 personas más, un bien inmueble que, de acuerdo con el Certificado de Libertad y Tradición emitida por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de la ciudad de Villavicencio, corresponde “a un lote de terreno con una extensión de 279 varas cuadradas”[84].

7.14. Con base en ello, en el año 2009, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, acogiendo el “Informe Definitivo de Auditoría Gubernamental con Enfoque Integral Modalidad Especial-Vivienda de Interés Social Vigencia 2009”[85], presentado por la Contraloría Departamental del Meta, decidió revocar el subsidio de vivienda reconocido en favor de la actora, tras

considerar que la misma se encontraba inhabilitada para recibir dicho subsidio por poseer otro inmueble, lo que, según su entender, desconocía el artículo 5 del Acuerdo 024 de 2009, el cual dispone que los postulantes al subsidio de vivienda debían acreditar "... iii) no poseer vivienda en el territorio nacional del solicitante, cónyuge o compañero permanente"; norma que, a su vez, encuentra fundamento en el artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2 del Decreto 1077 de 2015, en el que se establece que: "[n]o podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda... d) [e]n el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular"[86]

7.15. Para la Sala, la decisión de las referidas entidades se adoptó sin llevar a cabo una valoración real de la situación de la actora, en el sentido de no haber evaluado previamente si, materialmente, la propiedad inmueble a ella atribuida constituía, en realidad, una solución de vivienda digna. En ese sentido, la referida decisión no se tomó a partir de una interpretación pro homine, esto es, a partir de una interpretación favorable de la medida restrictiva contenida en el artículo 5 del Acuerdo 024 de 2009, en correspondencia con el concepto de solución de vivienda contenido en el artículo 5 de la Ley 3 de 1991.

7.16. En efecto, de acuerdo con las previsiones contenidas en la última de las citadas normas, es claro que el inmueble adjudicado a la actora en calidad de copropietaria, no constituía una solución de vivienda. La sola circunstancia de que se tratara de un lote de terreno, llevaba a concluir que el mismo, para las fechas en que se surtió el proceso de adjudicación y entrega de los subsidios, no contaba con las condiciones de infraestructura adecuadas y servicios básicos necesarios para lograr ser habitada por la accionante. Adicionalmente, el hecho de que la propiedad del mismo sea en común y proindiviso con 10 personas más, indicaba que la accionante no podía disponer libremente del mencionado lote para procurarse una solución de vivienda. Incluso, de haber llegado a percibir su cuota parte, le hubiese correspondido un valor equivalente a 17 metros cuadrados[87] lo cual se traducía, a su vez, en una suma aproximada de \$3.502.909, considerando su valor catastral[88], lo que tampoco le permitía asumir por su propia cuenta el costo de una solución de vivienda.

7.17. En relación con esto último, resulta relevante destacar que la accionante en la presente causa, la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, es una mujer de avanzada edad, de escasos recursos, que sobrevive de un trabajo ocasional realizado en la empresa CES DEL

LLANO S.A como “operadora de zona”, el cual le permite tener un ingreso inferior al equivalente al SMLMV. Adicionalmente, es beneficiaria de un subsidio bimensual en dinero de (\$150.000) para su alimentación, otorgada por el Ministerio del Trabajo desde el 7 de diciembre de 2011[89] y se encuentra ubicada en el nivel 1 de SIBEN por tener un puntaje de clasificación socioeconómica de 25.8[90].

7.18. Dichos elementos de juicio le permiten a esta Sala concluir que, además, la actora forma parte de la población más vulnerable, destinataria, por tanto, dada su especial condición, de la política pública de vivienda de interés social, y, por tanto, de los subsidios que legítimamente le fueron adjudicados por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán.

7.19. Con fundamento en lo expuesto, encuentra la Sala que, en la medida en que la propiedad que tiene la actora en común y proindiviso con 10 personas más sobre un lote de terreno, no constituía una solución de vivienda digna a la luz del artículo 51 de la Constitución Política y del artículo 5 de la Ley 3 de 1991, la decisión de restituir el subsidio de vivienda de interés social adjudicado en su favor, proferida por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, mediante las Resoluciones 007 y 1669 de 2015, vulneró sus derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la vivienda.

7.20. Sobre esas bases, esta Sala de Revisión procederá a revocar el fallo proferido el tres (3) de febrero de 2016, por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Puerto López-Meta y en su lugar, tutelar los derechos invocados por la actora, disponiendo dejar sin efectos las Resoluciones 007 y 1669 de 2015, proferidas por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán, en las cuales se ordenó la restitución del inmueble adjudicado en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista como subsidio de vivienda en especie, ubicado en el barrio Perlas de Mancacías, manzana 161 lote 7 con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-16929.

7.21. Como consecuencia de lo anterior, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán deberá proceder a restituir, formal y materialmente, en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, el inmueble que previamente la había sido otorgado mediante subsidio de vivienda.

### III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Segunda de

Revisión de la Corte Constitucional, administrando, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

## RESUELVE

PRIMERO.. REVOCAR la sentencia dictada el tres (3) de febrero de 2016, por el Juzgado Primero Promiscuo del Circuito de Puerto López-Meta el cual confirmó la decisión del Juzgado Promiscuo Municipal de Puerto Gaitán-Meta, dictado el primero (1) de diciembre de 2015, en el trámite de la acción de tutela instaurada por la señora Blanca Alcira Bernal Bautista en contra de la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán-Meta, para en su lugar, CONCEDER la tutela de los derechos fundamentales a la vida en condiciones dignas y a la vivienda.

SEGUNDO.- DEJAR SIN EFECTOS las Resoluciones 007 y 1669 de 2015, proferidas por la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán (Meta), en las cuales se ordenó la restitución del inmueble adjudicado en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista como subsidio de vivienda en especie, ubicado en el barrio Perlas de Mancacías, manzana 161 lote 7 con folio de matrícula inmobiliaria No. 234-16929. Como consecuencia de lo anterior, la Alcaldía Municipal de Puerto Gaitán deberá, en un término de 48 horas contados a partir de la notificación de esta providencia, proceder a restituir, formal y materialmente, en favor de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista, el referido inmueble que previamente le había sido otorgado mediante subsidio de vivienda.

TERCERO.- Líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, insértese en la gaceta de la Corte Constitucional y Cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] Para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, 9 de noviembre de 2015.

[2] Cuaderno 2, folio 16.

[3] Cuaderno 2, Folios 87-89.

[4] Cuaderno 2, folio 112.

[5] Cuaderno 2 folio 92.

[6] Cuaderno 2, folios 103-111.

[7] Cuaderno 2, folio 109.

[8] Cuaderno 2, folios 118-120.

[9] Cuaderno 2, folio 135.

[10] Cuaderno 2 folios 3-9.

[11] Cuaderno 2, folio 123.

[12] Cuaderno 2, folio 10-12.

[13] Cuaderno 2, folio 137.

[14] Cuaderno 2, folio 34.

[15] Cuaderno 2, folio 16.

[16] Artículo 42.

[17] Cuaderno 2, folio 80.

[18] Cuaderno 2, Folio 81

[19] Cuaderno 2, folio 168.

[20] Cuaderno 3, folio 10.

[21] Cuaderno 2, folio 1.

[22] Cuaderno 2, folio 2.

[23] Cuaderno 2, folios 3-9.

[24] Cuaderno 2, folios 10-13.

[26] Cuaderno 2, folio 16.

[27] Cuaderno 2, folios18-33.

[28] Cuaderno 2, folio 34.

[29] Cuaderno 2, folio 35.

[30] Cuaderno 2, folio 36.

[31] Cuaderno 2, folios 37-47.

[32] Cuaderno 2, folios 49-51.

[33] Cuaderno 2, folios 87-90.

[34] Cuaderno 2, folios 92-102.

[35] Cuaderno 2, 103-111.

[36] Cuaderno 2, folio 112.

[37] Cuaderno 2, folio 113.

[38] Cuaderno 2, folio 137.

[39] Cuaderno 2, folios 140-141.

[40] Cuaderno 2, folios 144-150.

[41] Sentencia T-172 de 2013.

[42] Cuaderno 2, folio

[43] Artículo 86 de la Constitución Política “Esta acción sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

[44] Numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991: “Causales de improcedencia de la tutela. La acción de tutela no procederá: 1. cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante”.

[45] En igual sentido se han pronunciado, entre otras, las sentencias: T-047 de 2013, T 140 de 2013, T- 326 de 2013.

[46] Sentencia T-761 de 2011. En relación con este tema se pueden consultar las sentencias T-108 de 1993, T-207 de 1995, T-042 de 1996, T-304 de 1998 y SU-819 de 1999.

[47] Sentencia T-209 de 2014.

[48] Sentencia T-585 de 2006. Al respecto, ver también las sentencias T-1318 de 2005, C-936 de 2003, T-859 de 2003 y T-223 de 2003.

[49] Cuaderno 2, folio 16, consulta de calificación socioeconómica de la señora Blanca Alcira Bernal Bautista.

[50] Sentencia T-207 de 2013.

[51] Sentencia T-495 de 1995.

[52] Sentencia T-122 de 2010.

[54] Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas Punto 7.

[55] Ibídem, Observación General No.4, numeral 6.

[56] Ley 3 de 1991, artículo 3: El Ministerio de Desarrollo Económico, ejercerá la dirección y coordinación del Sistema Nacional de vivienda de Interés Social y formulará las políticas y los planes correspondientes con la asesoría del Consejo Superior de Desarrollo Urbano y Vivienda Social de que trata el artículo 50 de la Ley 81 de 1988.

[57] Ley 3 de 1991, artículo 1

[58] Artículo 6.

[59] Ibídem, artículo 7.

[60] Ley 3 de 1991, artículo 8, inciso 1.

[61] Ley 3 de 1991, artículo 8, inciso 2.

[62] Al respecto cabe resaltar entre otros, los Decretos: 1956 de 1997, 824 de 1999, 1537 de 1999, 1538 de 1999, 1729 de 1999, 568 de 2000, 2620 de 2000, 933 de 2002, 975 de 2004, 2190 de 2009 y 1921 de 2012

[63] Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2.Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta sección los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: d) En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular”

[64] Ibídem, Artículo 2.1.1.1.1.4.1.1.

[65] Ley 1537 de 2012, art. 12.

[66] Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.1.10.

[67] Observación General N° 4. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

[68] Sentencia T-495 de 2010.

[69] Sentencia T-239 de 2016.

[70] Sentencia T-268 de 2003.

[71] Ver escrito de contestación a folios 40 a 51 del expediente.

[72] Cuaderno 2, folio 168.

[73] Para la fecha de presentación de la acción de tutela, esto es, 9 de noviembre de 2015.

[74] Cuaderno 2, folio 34.

[75] Cuaderno 2, folio 16.

[76] Cuaderno 2, folio 50.

[77] Cuaderno 2, folio 137.

[78] Cuaderno 2, Folios 87-89.

[79] Cuaderno 2, folio 112.

[80] Cuaderno 2 folio 92.

[82] Cuaderno 2, folio 7.

[83] Resolución 07 de 2015: Artículo Segundo. Valor: La suma a restituir indexada a la fecha de la presente resolución es de veinticuatro millones ochocientos diecinueve mil nueve

pesos (\$24.819.009) mcte. Artículo Tercero. Parágrafo: El núcleo familia podrá optar dentro del mismo término a hacer la restitución del inmueble descrito en el artículo primero de la presente resolución con la entrega material del inmueble al municipio...”

[84] Cuaderno 2, folio 50.

[85] Cuaderno 2 folio 92.

[86] Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2.Imposibilidad para postular al subsidio. No podrán postular al Subsidio Familiar de Vivienda de que trata esta sección los hogares que presenten alguna de las siguientes condiciones: d) En el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postular”

[87] Equivalencias métricas el metro cuadrado, pág. 3: El metro cuadrado equivale a 1,431153292 varas cuadradas, en consecuencia de realizarse la adjudicación de la cuota parte, la onceaba parte de 279 varas cuadradas equivaldría a 17 metros cuadrados. <http://www.editorialfajardoelbravo.es/articulos/arqueologia/Equimet.pdf>.

[88] Cuaderno 2, folio 137: Certificado emitido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el 30 de junio de 2009, el cual establece que el bien inmueble ubicado en la ciudad de Villavicencio con número predial 01010100001800 se encuentra avaluado en \$38.532.000 y cuenta con 11 propietarios en total.

[89] Cuaderno 2, folio 34.

[90] Cuaderno 2, folio 16.