

T-526-16

Sentencia T-526/16

ACCION DE TUTELA PARA ACCEDER A SUBSIDIO DE VIVIENDA-Procedencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DE ESCASOS RECURSOS ECONOMICOS-Medio para alcanzar la efectividad del derecho a la vivienda digna

Los subsidios de vivienda familiar son un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, especialmente cuando se trata de personas de bajos recursos.

DERECHO A LA IGUALDAD-Consagración constitucional

IGUALDAD-Triple naturaleza constitucional, valor, principio y derecho fundamental

PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Concepto/PRINCIPIO DE CONFIANZA LEGITIMA-Alcance

EFFECTOS INTER COMUNIS-Se adoptan para proteger derechos de todos los afectados por la misma situación de hecho o de derecho en condiciones de igualdad

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

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA VIVIENDA DIGNA-Vulneración por parte de Fonvivienda al trasladarles a los accionantes cargas administrativas, técnicas y financieras que no debieron asumir

DERECHO A LA IGUALDAD Y A LA VIVIENDA DIGNA-Orden a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda otorgarle nuevamente vigencia al subsidio familiar de vivienda concedido a los accionantes

Referencia: Expedientes T-5641369 y T-5641386

Acciones de tutela interpuestas por Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386) contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil dieciséis (2016)

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

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos emitidos por el Tribunal Superior de Montería del 9 de diciembre de 2015 en la acción de tutela instaurada por Candelaria Sepúlveda Pérez; y, el Juzgado 1º de Familia del Circuito de Montería del 23 de noviembre de 2015 y la Sala Civil del Tribunal Superior de la misma ciudad del 26 de enero de 2016, en la acción de tutela interpuesta por Nuris del Socorro Avilez Pacheco.

I. ANTECEDENTES

Las señoras Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386)

promovieron acciones de tutela contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (en adelante Ministerio de Vivienda), el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante Fonvivienda), al considerar que con sus actuaciones vulneraron sus derechos fundamentales a la igualdad y a una vivienda digna[1], debido proceso[2] y desconocieron el principio de confianza legítima[3]. Las solicitudes se encuentran circunscritas en los siguientes:

1. Hechos comunes a los expedientes acumulados[4]

1.1. La gobernación de Córdoba conformó con la Corporación Concretar la Unión Temporal Villa Melisa el 29 de mayo de 2009, con el fin de presentar el proyecto “Urbanización Villa Melisa” (Montería), que brindaría 2045 soluciones de vivienda de interés social urbana[5].

1.3. Estos beneficios económicos fueron asignados al proyecto de la siguiente manera: 211 mediante la Resolución 1438 del 2010, 458 a través de la Resolución 1439 de 2010 y 1200 en la Resolución 0950 de 2011[6].

1.4. Las demandantes fueron beneficiadas mediante la Resolución núm. 950 del 22 de noviembre de 2011.

1.5. Para el proceso de ejecución del proyecto, la Gobernación adquirió dos pólizas de cumplimiento con la Aseguradora Cóndor S.A., que cubrían 110% de la restitución de los dineros entregados por cuenta del subsidio en caso de incumplimiento: la primera amparó 180 subvenciones de los años 2005-2010 de población desplazada y la segunda cobijó un cupo de 647 ayudas provistas por las Resoluciones 1438 y 1439 de 2010. No obstante, la aseguradora entró en liquidación[7] y luego fue imposible la continuidad del proyecto, por cuanto ninguna entidad quería amparar dichos recursos. Prueba de ello, es que se declaró desierta la licitación mediante la resolución 592 de 2014 de la Secretaría de Gestión Administrativa.

1.6. Habiendo ejecutado 914 soluciones de vivienda (44.7%), 826 por cobro anticipado y 88 bajo la modalidad de contraescritura[8], la Corporación Concretar solicitó la liquidación de la Unión Temporal por la imposibilidad de terminar el proyecto, teniendo en cuenta que no se logró adquirir una póliza.

1.7. Debido a esta dificultad, la Gobernación realizó un proceso de selección para sustituir a la Corporación Concretar. En razón de ello, a través de documento modificatorio núm. 07 del 4 de noviembre de 2014, esta última sustituyó su participación, derechos y obligaciones como miembro de la Unión Temporal Villa Melisa al Ingeniero Gustavo Adolfo Ramírez Mendoza, quien presentó una programación de 15 meses para la construcción de 1125 viviendas.

1.8. En consecuencia, la Gobernación de Córdoba informó que los subsidios adjudicados serían recaudados en la modalidad de cobro contra escritura -que no requería constituir una póliza para la movilización de los subsidios -, en lugar de cobro anticipado[9]. Es decir, que una vez las viviendas les fueran entregadas por el constructor, el Ministerio haría el desembolso total del dinero.

1.9. En el mes de octubre de 2015 la Gobernación informó a los accionantes que de acuerdo con la consulta realizada en la página del Ministerio, sus subsidios habían vencido o expirado, lo que impedía que se les pudiera hacer entrega de una vivienda en el proyecto, ya que no existían los recursos de financiación para su construcción.

1.10. A través de la Resolución 521 de 2015, de los 1200 subsidios adjudicados en la Resolución núm. 950 del 22 de noviembre de 2011, el Ministerio dejó vigentes 413[10] y sin vigencia 778.

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

1.12. Por lo expuesto, solicitan que se les restituyan los subsidios familiares otorgados para el proyecto Villa Melisa y así poder acceder a sus viviendas.

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

proyecto en su totalidad.

2. Expediente T-5641369. Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda.

2.1. Hechos.

La señora Sepúlveda Pérez sostiene que habitaba en una zona de alto riesgo, en un cambuche donde asesinaron a su compañero permanente (2009)[11]. Desde entonces, reside con su hijo (menor de edad) en la casa de un familiar.

Informó que en el año 2011, le otorgaron un subsidio familiar de vivienda urbana, para aplicar al proyecto Villa Melisa[12], motivo por el cual suscribió un contrato con la Unión Temporal, quien se comprometió a entregar la casa 10 meses después de que la fiduciaria entregara el monto del subsidio.

Indicó que el 1º de octubre de 2015 le comunicaron telefónicamente que su subsidio se encontraba vencido. Sin embargo, notó que otras personas con las que inició dicho proceso sí recibieron las casas del proyecto, entre ellas la señora Yennis de la Ossa.

Por lo anterior, aseguró que sus derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna fueron vulnerados.

El 25 de Noviembre de 2015 interpuso la acción de tutela, en la que solicitó se declare la vulneración del derecho a la igualdad, el debido proceso y la vivienda digna. En consecuencia, se ordene la entrega de la casa que le fue adjudicada en la Urbanización Villa Melisa en la ciudad de Montería.

2.2. Trámite procesal del caso.

Mediante auto del 27 de noviembre de 2015, la Sala Civil-Familia -Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Montería admitió la acción de tutela y corrió traslado al Ministerio de Vivienda, a Fonvivienda, a la Gobernación de Córdoba, a la Unión Temporal Villa Melisa y a Concretar S.A. Vinculó al trámite a la Caja de compensación Familiar de Córdoba "Comfacor".[13]

2.3. Contestación de las entidades accionadas

2.3.1. Gobernación de Córdoba[14].

Afirmó que es incompetente para dar cumplimiento a lo solicitado por la demandante (prórroga del subsidio), por cuanto le corresponde al Ministerio de Vivienda que concedió la ayuda de vivienda. Reseñó que el subsidio en cuestión está vencido desde el 30 de junio de 2015, debido a que la Resolución núm. 521 de 2015 amplió la vigencia de algunos subsidios de vivienda de interés social para áreas urbanas y excluyó aquellos otorgados por la Resolución núm. 950 de 2011, sin reparar en los esfuerzos desplegados por la gobernación para el desarrollo del proyecto Villa Melisa.

Respecto de la vulneración de los derechos fundamentales, señaló que de los 1200 auxilios asignados, vencieron 778, quedando vigentes 413 y 9 con otro estado, por lo que se quebrantó el derecho a la igualdad de las demandantes.

Por otra parte, explicó que la Corporación Concretar como miembro constructor, realizó el trámite de desembolso de los Subsidios de Vivienda Familiar – en adelante SVF- de acuerdo a lo establecido por el artículo 59 del Decreto 2190 de 2009, que impone la obligación de constituir una póliza de cumplimiento. En un primer término, el Departamento tramitó dos pólizas con la Aseguradora Cóndor, lo que permitió la construcción de 826 viviendas. Luego, esta entidad fue liquidada y posteriormente no fue posible la continuidad del proyecto por cuanto ninguna aseguradora quería cubrir el riesgo de subsidios de este tipo de proyectos.

De igual modo, ejecutó hasta el mes de junio de 2014, 914 viviendas, así: (i) 826 auxilios tramitados en la modalidad de cobro anticipado de acuerdo al Decreto mencionado y la Resolución 019 de 2011 expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esto es, 40% de anticipo para dar inicio a la construcción, 40% por avance de obra y 20% final previa autorización del Ministerio una vez entregada y escriturada la vivienda y; (ii) 88 viviendas bajo la modalidad contraescritura, es decir, el desembolso se realiza una vez entregada y debidamente registrada la transferencia de dominio del inmueble a partir de la expedición de una resolución de adjudicación por el departamento de Córdoba[15].

Insistió que ha hecho grandes esfuerzos económicos y administrativos para la ejecución del

proyecto de la Urbanización Villa Melisa, como quiera que: (i) adquirió el lote para la obra; (ii) completó cada subsidio con \$2.490.373, para cubrir el incremento del costo causado por el cambio de constructor[16] ; y, (iii) realizó aportes para obras de rellenos para los predios de las viviendas por los desniveles presentados en el terreno y la problemática de las escorrentías de aguas lluvias en la ciudad por el valor de \$1.616.301.908,00.

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

2.3.2. Concretar S.A[17].

Solicitó declarar la improcedencia de la acción de tutela porque la demandante controvierte el acto administrativo que no prorrogó el subsidio sin haber acudido a la vía ordinaria previamente. De igual modo, sostiene que no hay legitimación por pasiva, ya que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es la entidad a quien corresponde definir la prórroga de los subsidios a los que hace referencia la demandante.

Adicionalmente, expuso que fue integrante de la Unión Temporal Villa Melisa pero que no funge como su representante legal. Así mismo, que no tiene intereses en el proyecto de vivienda de referencia, por cuanto cedió los derechos adquiridos en el contrato de unión temporal Villa Melisa a la firma de ingenieros Gustavo Ramírez Mendoza. Por tanto, afirmó que cesaron todas sus responsabilidades civiles, contractuales o extracontractuales, administrativa y penal que surja de la ejecución del proyecto Villa Melisa.

2.3.3. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[18].

La cartera de Vivienda adujo que no es el ente encargado de coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, por ser ésta una función en cabeza del Fonvivienda. Tampoco a quien corresponde la inspección vigilancia y control sobre la materia. Por tal razón, consideró que se configura la excepción de falta en legitimación en la causa y, consecuentemente, solicitó la desvinculación del trámite judicial.

Así las cosas, exigió vincular a Fonvivienda por ser la entidad que articula y otorga los subsidios de vivienda de interés social urbanos[19], a través de cajas de compensación (Unión temporal CAVIS U.T, Findeter y Fonade). De cualquier manera, estima que Fonvivienda no ha vulnerado derecho fundamental alguno y que, por el contrario, dentro del ámbito de sus competencias ha venido realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento que han cumplido con todos los requisitos previos establecidos para obtener tal beneficio.

2.3.4. El Fondo Nacional de Vivienda.

No dio respuesta.

2.4. Pruebas.

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

- Comunicación dirigida al accionante y su grupo familiar en noviembre de 2011, de parte del Viceministro de Vivienda y el Director Ejecutivo de Fonvivienda, en la que se les comunica la asignación del subsidio de vivienda familiar a su favor, por un valor de \$11'783.200 “para aplicar en el proyecto de urbanización Villa Melisa en la modalidad de adquisición de vivienda nueva” (Cuaderno principal, folio 4).
- Instrucciones para hacer efectivo el desembolso del subsidio familiar de vivienda de interés social urbana (Cuaderno principal, folio 4).
- Contrato de promesa de compraventa suscrito por la unión temporal Villa Melisa y Candelaria Sepúlveda Pérez, en el cual se prometió entregar una casa 10 meses después de que la fiducia entregara los dineros asignados como subsidio de vivienda de interés social prioritario para el proyecto (Cuaderno principal, folio 5-6).
- Copia de la “Consulta Estado Subsidio por Cédula”, realizada el 23 de noviembre de 2011 en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyo estado reporta fecha de vencimiento “30/JUN/2015”. (Cuaderno principal, folio 7).
- Respuesta a la solicitud de corrección de la carta de asignación del subsidio familiar de

vivienda en relación al nombre de la demandante y de su número de identificación (Cuaderno principal, folio 9 y 11).

- Calificación Sisbén de Candelaria Sepúlveda Pérez y Jairo Peña Sepúlveda (Cuaderno principal, folio 10).
- Cédula de ciudadanía de la demandante (Cuaderno principal, folio 19).
- Acta de reunión de la Gobernación de Córdoba y beneficiarios de la urbanización Villa Melisa de Montería, llevada a cabo el 20 de octubre de 2015 (Cuaderno principal, folio 21).
- Copia del oficio Núm. 00447 de la Gobernación de Córdoba, dirigido al Viceministro de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, en la que solicita reconsiderar la decisión adoptada mediante la Resolución 521 del 30 de junio de 2015, en la que no se prorrogó la Resolución 950 de 2011 (Cuaderno principal, folio 23-26).
- Resolución Núm. 950 de 2011 “Por la cual se asignan 1985 Subsidios Familiares de Vivienda Urbana correspondientes al Concurso de Esfuerzo Territorial Nacional”, de los cuales 1200 fueron para el Departamento de Córdoba y uno de ellos para el accionante. (Cuaderno principal, folio 43 CD).
- Resolución núm. 521 de 2015 “Por la cual se amplía la vigencia de unos Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social para áreas urbanas”, entre las que no se encuentra la Resolución 950 de 2011. (Cuaderno principal, folio 43 CD).
- Certificado de elegibilidad núm. ETN-2009-0001, de la Urbanización Villa Melisa otorgado por Findeter (Cuaderno principal, folio 43 CD).
- Resolución núm. 692 de 2014 que declaró desierta la licitación pública SG-LP-009-2014, cuyo objeto era adquirir una póliza que ampare los subsidios de vivienda que se encuentren sin garantía correspondientes al proyecto de Vivienda de Interés social prioritario de Villa Melisa (Cuaderno principal, folio 43, CD).
- Misivas de distintas aseguradoras en las que manifiestan que no aseguran subsidios de vivienda de interés social prioritario para el desarrollo del proyecto Villa Melisa: Previsora de

Seguros -1 de agosto de 2013, Sura -11 de Septiembre de 2013, Liberty Seguros -17 de septiembre de 2013 (Cuaderno principal, folio 43, CD).

- Solicitud de ampliación de la vigencia de los subsidios de vivienda otorgados mediante las Resoluciones 1438 y 1429 de 2010 y 950 de 2011 para el Proyecto Villa Melisa, formulada por el Departamento Administrativo de Córdoba a Fonvivienda, del 30 de abril de 2014 (Cuaderno principal, folio 43, CD).

- Solicitud de prórroga de la vigencia de los subsidios de vivienda, para quienes hubieran sido beneficiados para ser parte del proyecto Villa Melisa por las Resoluciones 1438 y 1429 de 2010 y 950 de 2011 y hubieran diligenciado la documentación para el cobro, emitida por la Gobernación de Córdoba al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 10 de septiembre de 2014 (Cuaderno principal, folio 43, CD).

- Solicitud de la Gobernación de Córdoba al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, del 20 de enero de 2015, para la ampliación de la vigencia de los subsidios de vivienda, otorgados para el proyecto Villa Melisa (Cuaderno principal, folio 43, CD).

3. Expediente T-5641386. Caso: Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386)

3.1. Hechos.

La señora Nuris del Socorro Avilez Pacheco relata que es una persona de escasos recursos, madre soltera y cabeza de hogar, que tiene a cargo dos hijos, con los que vive en una zona de alto riesgo[20].

El 22 de noviembre de 2011 le informaron sobre la asignación de un subsidio de vivienda familiar para el proyecto Urbanización Villa Melisa, con una vigencia de 6 meses, del Ministerio de Vivienda.

Aduce que este último ha extendido de “forma constante y consiente prórrogas por términos de 3 meses al subsidio de vivienda familiar, lo que demuestra la expectativa cierta que teníamos mi familia y yo de obtener una vivienda”.

Durante 4 años ha consultado en la Gobernación de Córdoba sobre el subsidio, allí le han informado que una vez el constructor entregara la vivienda, el Ministerio de Vivienda

desembolsaría el total del subsidio.

El 4 de noviembre de 2014 interpuso la acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, por considerar que se quebrantó el principio de confianza legítima debido a que, de manera súbita, se le retiró la prerrogativa para acceder al proyecto de vivienda, pese a que durante 4 años la Oficina de Vivienda de la Gobernación nunca advirtió inconvenientes.

De igual modo, refirió que su derecho a la vivienda digna fue transgredido por el retiro del subsidio, ya que se le están restringiendo las posibilidades de brindar a sus hijos un hogar, un ambiente sano y familiar, teniendo en consideración que no dispone de recursos para acceder a una vivienda por su cuenta.

Con base en lo expuesto, solicitó ordenar a las entidades demandadas que le restituyan el subsidio con el fin de acceder a una vivienda.

3.2. Trámite procesal[21].

Mediante auto del 9 de noviembre de 2015, el Juez Primero de Familia del Circuito en Oralidad de Montería admitió la acción de tutela y corrió traslado únicamente a Fonvivienda y a la Gobernación de Córdoba, a quien dispuso vincular.

3.3. Contestación de la entidad accionada y vinculada.

3.3.1. Gobernación de Córdoba

El 3 de diciembre de 2015, la representante legal de la Cartera de Vivienda contestó reiterando los argumentos esbozados en el expediente T-5641369 y allegando las mismas pruebas[22].

3.3.2. Fonvivienda[23].

La entidad solicitó negar las pretensiones de la señora Avilez Pacheco porque no es posible predicar una posible amenaza o vulneración de sus derechos fundamentales a la igualdad y vivienda digna.

De cualquier modo, reconoció que la demandante era beneficiaria del subsidio de vivienda

del Ministerio para la adquisición de residencia nueva en el proyecto de Urbanización Villa Melisa. No obstante, se encuentra vencido desde el 30 de junio de 2015.

Certificó que el 25 de noviembre de 2011 desembolsó el monto reconocido, pero que en la actualidad el dinero fue restituido al tesoro nacional, debido a que el auxilio económico fue renovado varias veces sin que dentro del término de vigencia la demandante tramitara el cobro y la movilización de este, tal como lo indicaba la carta de instrucciones. Enfatizó que “a la fecha, no existe ninguna posibilidad ni administrativa ni presupuestal, para que la parte accionante tenga acceso al subsidio familiar de vivienda del cual fue beneficiaria por cuanto los recursos ya no se encuentran a disposición de la entidad”[24].

También se refirió a los inconvenientes y retrasos que han impedido la construcción y legalización de subsidios (contra escritura) atribuibles a la Gobernación de Córdoba y a la constructora del proyecto de vivienda en cuestión, por lo que solicitó que se les vinculara al trámite de tutela.

3.4. Pruebas

– Copia de la “Consulta Estado Subsidio por Cédula”, realizada el 23 de Noviembre de 2015 en la página web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyo estado reporta “Apto con subsidio vencido”, con fecha de vencimiento “30/JUN/2015” (folio 9, cuaderno principal).

II- SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Expediente T-5641369 – Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda.

Mediante providencia del 9 de diciembre de 2015, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito de Montería negó por improcedente el amparo solicitado. El despacho sostuvo que la acción de tutela “no es procedente para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que la accionante cuenta con el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho, con la posibilidad de pedir las medidas cautelares conducentes”[25]. Ésta decisión no fue impugnada.

2. Expediente T-5641386. Nuris del Socorro Avilez Pacheco.

2.1. Primera instancia.

El Juzgado Primero de Familia del Circuito de Montería, en fallo del 23 de noviembre de 2015, advirtió que el Ministerio, a través de Fonvivienda, y la Gobernación de Córdoba quebrantaron el derecho a la vivienda digna, a la igualdad y al debido proceso de la demandante. Ello en razón de que las entidades demandadas no justificaron el trámite administrativo interno que conllevó al vencimiento del SFV, y “no puede echarle culpas administrativas a la accionante, quien nunca se enteró del trámite interno del ente accionado que pudiera dar lugar al vencimiento declarado de su subsidio de vivienda familiar”[26].

En consecuencia, ordenó a las entidades demandadas que realizaran todas las gestiones administrativas, presupuestales y financieras requeridas para que prorrogaran el correspondiente subsidio de vivienda de interés social, concedido a la peticionaria a través de la Resolución Núm. 950 de 2011, y se le incluyera en el proyecto de vivienda para el que fue asignado o uno similar ejecutado en la misma ciudad.

2.2. Impugnación.

Esta decisión fue impugnada por la Gobernación de Córdoba, quien manifestó que la entidad competente para ordenar el reintegro del subsidio es el Ministerio de Vivienda “pues este fue quien lo otorgó actuando en nombre del presidente de la República en el marco de la política integral de vivienda y quien decide unilateralmente no prorrogarlo [27]”.

2.3. Segunda instancia.

En sentencia del 26 de enero de 2016, la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito de Montería revocó el fallo y, en su lugar, negó el amparo de los derechos invocados. Esta decisión sustentó que la acción de tutela impetrada “no es procedente para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que la accionante cuenta con el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho, con la posibilidad de pedir las medidas cautelares conducentes”[28].

III. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

Con base en los hechos descritos, corresponde a esta Sala de Revisión dar solución al siguiente problema jurídico:

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

De manera preliminar, la Sala advierte que en sentencia T-311 de 2016 se resolvieron tres casos de identidad fáctica con los asuntos bajo estudio. Por lo tanto, para resolver el problema jurídico planteado se retomará el análisis efectuado en ese entonces sobre los siguientes tópicos: (i) la acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda; (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna; (iii) los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia; (iv) el derecho fundamental a la igualdad y (v) el principio de confianza legítima. Adicionalmente, (vi) explicará la figura de los efectos inter comunis de algunas decisiones proferidas por la Corte Constitucional, previo a (vii) resolver los casos en concreto.

3. Procedencia de la acción de tutela[29]

De conformidad con el inciso tercero del artículo 86 de la Constitución Política, una de las características procesales de la acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos fundamentales es su carácter residual y subsidiario. Esto implica que en principio procede únicamente de manera supletiva, es decir cuando el afectado no disponga

de otro medio de defensa judicial, salvo que sea utilizada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

Dicha naturaleza obedece concretamente a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por la ley a las diferentes autoridades judiciales mediante una gama variada de procedimientos ordinarios o especiales. Es decir, por vía administrativa o jurisdiccional dentro de los límites temporales que el mismo ordenamiento jurídico impone, siendo únicamente viable la habilitación de la acción de tutela cuando dichos medios, a pesar de haber sido agotados, no brindaron la protección iusfundamental o cuando a pesar de que existan, los mismos no resulten idóneos.

Lo anterior, tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial, escenario en el que tiene cabida igualmente la protección de derechos de naturaleza fundamental.

Sin embargo, la subsidiariedad deja de ser requisito sine qua non de la procedencia de la acción de tutela cuando el juez constitucional encuentra que se configura un perjuicio irremediable que exige la adopción de medidas inmediatas para el restablecimiento de los derechos involucrados. Esto, cuando evidencia que pese a la existencia de otra vía de defensa judicial, no pueden lograrse prontamente, imponiéndose en este evento la tutela como mecanismo transitorio mientras la autoridad competente decide de fondo la acción correspondiente.

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

4. El derecho fundamental a la vivienda digna[30].

4.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda[31].

4.2. La jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida[32].

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

Sin embargo, tal postura fue mitigada en aras de salvaguardar garantías constitucionales que podrían terminar afectadas como resultado del desconocimiento de este derecho, por lo que se adoptó la tesis de la conexidad[33], <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/t-175-13.htm> - _ftn20 en virtud de la cual un derecho, como el de la vivienda digna, por más que tuviera un carácter prestacional, era exigible a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento comprometiera derechos consagrados en la Carta como fundamentales, tales como el derecho a la vida, a la dignidad humana, a la integridad personal y al mínimo vital, por mencionar algunos[34].

Posteriormente, esta Corporación ha sostenido en reiteradas ocasiones la exigencia de conexidad con derechos fundamentales de connotación prestacional como presupuesto para amparar por vía de tutela[35]. Ello, en razón a que los derechos fundamentales cuya protección puede solicitarse y concederse por vía de tutela no son únicamente los contenidos en el Capítulo I del Título II de la Constitución, sino también aquellos inherentes a la persona humana, aunque no se encuentren expresamente catalogados allí.

De igual modo, ha explicado que restarle el carácter de fundamental a los derechos no armoniza con los pactos internacionales suscritos por Colombia sobre la materia que hacen parte del bloque de constitucionalidad, mediante los cuales se ha logrado superar esta diferenciación[36].

Recientemente, en la sentencia T-223 de 2015[38], la Corte recordó que la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a través de la tutela, está condicionada a la

posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo. Reseñó, al respecto, lo siguiente:

“En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis, a saber: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.[39]

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

Partiendo de estas apreciaciones, la Corte ha considerado que “el juez de tutela no puede argumentar la ausencia del carácter fundamental del derecho a la vivienda digna o acudir a la teoría de la conexidad para evaluar la procedibilidad del amparo, menos aun cuando la persona que lo solicita reviste la condición de sujeto de especial protección, supuesto frente al cual la consideración sobre la fundamentalidad de derecho se acrecienta. Por el contrario, debe analizar en el caso concreto si lo que se busca defender es el derecho subjetivo en cabeza del accionante como consecuencia de un determinado plan de adquisición de vivienda propia, pues, de ser así, la protección se torna procedente”[40].

4.3. La Corte ha desarrollado el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna con fundamento en distintos instrumentos internacionales; puntualmente, en la definición consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[41] y en la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

El primer instrumento consagra, en su artículo 11, que los Estados Partes “reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [y] tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho,

reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento". Con sustento en esa disposición el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijó algunos parámetros en virtud de los cuales puede considerarse que una vivienda cuenta con las condiciones adecuadas en los términos del Pacto[42]:

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

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

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

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

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

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

(vii) Adecuación cultural: la manera como se construye la vivienda, los materiales de

construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que, como valor constitucional, la dignidad humana en materia de vivienda supone “proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas”[43]. Al mismo tiempo crea para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”[44]. Sobre el particular ha sostenido:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”[45].

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

5. Los subsidios de vivienda familiar en la doctrina constitucional, como mecanismo para el logro progresivo de la efectividad del derecho a contar con una vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia[47]

“Los subsidios de vivienda familiar son un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, especialmente cuando se trata de personas de bajos recursos. En lo que corresponde a la doctrina constitucional referida a los fines de los subsidios familiares, estima la Sala que por ser pedagógico e ilustrativo en lo que corresponde a los asuntos acumulados, se reiterará lo

precisado por esta Corporación en la sentencia C-057 de 2010, en la que la Corte sostuvo:

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

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

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

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

tiene”[48].”[49]

Resulta oportuno recordar que esta Corte ha indicado que “El subsidio familiar de vivienda (SFV) pretende que los colombianos más necesitados puedan adquirir una solución de vivienda, por lo cual se han creado los mecanismos administrativos necesarios para que las personas que lo soliciten, en condiciones estrictas de igualdad, tengan las mismas oportunidades para recibirlo”[50].

De lo expuesto, para la Corte el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de “escasos recursos económicos”, a los “hogares de bajos recursos” y, en general, a la “población [económicamente] más pobre[51]”.

6. El derecho a la igualdad.

De esta manera, se ha reconocido que la igualdad como componente que prohíbe la discriminación y promueve la igualdad real implica: “(i) La protección que requieren los intereses de las personas que se hallan en situación de indefensión, y (ii) la implementación de los principios de igualdad ante la ley, es decir, que la autoridad encargada de poner en práctica la ley deberá aplicarla de la misma forma a todas las personas; igualdad de trato, que implica que el legislador debe brindar una protección igualitaria y en el evento en que se establezcan diferenciaciones éstas deben obedecer a propósitos razonables y constitucionales; y la prohibición constitucional de discriminación siempre que los criterios diferenciadores para brindar la protección sean el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la lengua, la religión y opinión política o filosófica”[53].

Esta Corporación ha sostenido que el derecho a la igualdad se erige como uno de los pilares fundamentales de la estructura del Estado Social de Derecho. Así, se ha buscado extender este precepto hasta lograr la superación plena de la igualdad meramente formal. En la sentencia T- 861 de 1999, por ejemplo, se dijo al respecto lo siguiente:

“Como acertadamente lo sostuvo el ad quem en su decisión, invocando la jurisprudencia de esta Corte, el derecho establecido por el Constituyente en el artículo 13 de la Carta implica un concepto relacional, es decir, que su aplicación supone la comparación de por lo menos

dos situaciones para determinar si, en un caso concreto, ambas se encuentran en un mismo plano y, por ende merecen el mismo tratamiento o si, por el contrario, al ser distintas un trato diferente ameritan.

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

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

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

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

En este orden de ideas, la discriminación se presenta, cuando la diferencia de trato se hace sin fundamento constitucional que tenga un carácter objetivo y razonable”[54].

7. Principio constitucional de confianza legítima[55].

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

Este principio, que se aplica a todas las relaciones jurídicas, sean estas públicas o privadas[56], es entendido como una exigencia de honestidad, confianza, rectitud, decoro y

credibilidad que otorga la palabra dada, a la cual deben someterse las actuaciones de las autoridades públicas y de los particulares, entre sí y ante aquellas[57]. En otras palabras, “permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo”[58].

La Corte ha señalado que como corolario de la máxima de la buena fe se han desarrollado los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio que, aunque íntimamente relacionados, cuentan con identidad propia[59]. Desde sus primeros pronunciamientos la Corte ha sostenido que la confianza legítima se aplica como mecanismo para conciliar el conflicto entre los intereses público y privado, “cuando la administración pública ha creado expectativas favorables para el administrado y lo sorprende al eliminar súbitamente esas condiciones”[60]. Sobre el particular se ha pronunciado en los siguientes términos:

“Este principio, que fue desarrollado por la jurisprudencia alemana, recogido por el Tribunal Europeo de Justicia en la sentencia del 13 de julio de 1965, y aceptado por doctrina jurídica muy autorizada, pretende proteger al administrado y al ciudadano frente a cambios bruscos e intempestivos efectuados por las autoridades. Se trata entonces de situaciones en las cuales el administrado no tiene realmente un derecho adquirido, pues su posición jurídica es modificable por las autoridades. Sin embargo, si la persona tiene razones objetivas para confiar en la durabilidad de la regulación, y el cambio súbito de la misma altera de manera sensible su situación, entonces el principio de la confianza legítima la protege. En tales casos, en función de la buena fe (CP art. 83), el Estado debe proporcionar al afectado tiempo y medios que le permitan adaptarse a la nueva situación. Eso sucede, por ejemplo, cuando una autoridad decide súbitamente prohibir una actividad que antes se encontraba permitida, por cuanto en ese evento, es deber del Estado permitir que el afectado pueda enfrentar ese cambio de política”[61].

Para que se configure este principio la Corte ha decantado los siguientes presupuestos generales: (i) la necesidad de preservar de manera concreta un interés público, esto es, resulta indispensable para la administración generar un cambio en sus actuaciones en aras de proteger el interés general; (ii) la demostración de que el particular ha desplegado su conducta acorde con el principio de la buena fe; (iii) la desestabilización cierta, razonable y

evidente en la relación entre la administración y los administrados; y (iv) la obligación de adoptar medidas por un período transitorio que adecúen la actual situación a la nueva realidad[62].

En esa medida, las actuaciones de la Administración que generen un cambio súbito en las condiciones que regulan las relaciones con los administrados, en donde exista una expectativa justificada, deben estar precedidas de un término de transición donde se brinde a los particulares el tiempo y los medios necesarios para que se ajusten a la nueva situación jurídica[63]. Esa confianza, producto de la buena fe, da lugar a la aplicación de soluciones por parte del Estado, sin que esto signifique una donación, reparación, resarcimiento o indemnización a favor del particular, ni el desconocimiento del principio del interés general[64].

Ahora bien, no toda expectativa se encuentra jurídicamente protegida. La confianza debe ser justificada y solo se protegen aquellas circunstancias “objetivas, plausibles, razonables y verdaderas que la motivan y explican, revistiéndola de un halo de credibilidad y autenticidad indiscutibles”[65]. En otras palabras, el principio de confianza legítima solo opera ante comportamientos justificados, razonables y genuinos, donde el particular tenga una expectativa justificada de que una situación de hecho o una regulación jurídica no serán modificadas intempestivamente; y no cubre aquellas circunstancias en las cuales la Administración ha establecido con anterioridad que puede modificar la situación individual en cualquier tiempo[66].

De esta manera, se vulnera el principio de confianza legítima por parte de la Administración cuando esta viene realizando actuaciones que favorecen al particular de manera repetitiva. Tal es el caso de la prórroga por varios años de un subsidio de vivienda otorgado, y su posterior cambio substancial de su manera de proceder, sin que medie anuncio alguno, dando lugar a la pérdida de vigencia de los beneficios económicos concedidos.

8. Efectos inter comunis. Reiteración de jurisprudencia.

Los efectos de una sentencia en la que se revisa una decisión de tutela se limitan al caso concreto[67]. Sin embargo, el juez constitucional también puede extender los efectos de las decisiones, esto es dar efecto inter comunis, cuando advierte que “el amparo de derechos a

los actores coexiste con el detrimento de las garantías de terceras personas que comparten los supuestos fácticos”[68]. En otras palabras, cuando existen personas que se encuentran en las mismas condiciones que los demandantes, pero no acudieron a la acción de tutela, la medida acogida para la protección de derechos fundamentales extiende a ellos con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad[69].

El alcance inter comunis de las decisiones garantiza ordenes uniformes para todos los afectados y la coherencia del sistema de derecho y la seguridad jurídica, como quiera que deben existir decisiones similares a casos equivalentes. El juez constitucional tiene la posibilidad de dictar fallos con efectos inter comunis siempre: “(i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva”[70].

9. Casos concretos.

9.1. Síntesis general de los casos. [71]

En los asuntos bajo estudio, las demandantes Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386) manifestaron que a través de la Resolución 950 de 2011 fueron favorecidos con la adjudicación de un subsidio familiar de vivienda por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para el proyecto “Urbanización Villa Melisa”, de Montería, el que es desarrollado por la Gobernación de Córdoba.

En cuanto a la situación personal de los accionantes, se observa que no cuentan con los recursos económicos suficientes para acceder a un inmueble propio y son madres cabeza de hogar.

Indicaron que en el mes de octubre de 2015 dicha autoridad departamental les indicó que sus subsidios estaban vencidos desde el mes de junio de esa anualidad.

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

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

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

9.2. Análisis de la procedencia de la acción de tutela como mecanismo para acceder al subsidio de vivienda[72].

La Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito de Montería Mediante providencia del 9 de diciembre de 2015 (exp. T-5641369) y del 26 de enero de 2016 (exp. T-5641386) negó por improcedente el amparo solicitado. El despacho sostiene en ambas providencias el mismo motivo, que la acción de tutela “no es procedente para controvertir actos administrativos de carácter particular y concreto, toda vez que la accionante cuenta con el medio de control jurisdiccional de nulidad y restablecimiento del derecho”[73].

La Sala se aparta de esta tesis. Si bien los accionantes cuentan con otro mecanismo judicial para procurar la protección de sus derechos como lo advierte el juez de instancia, dicho medio no resulta idóneo para garantizar el goce de aquellos. En este caso, las acciones judiciales a las que hubieran podido acudir las demandantes no constituyen herramientas idóneas ni eficaces para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales invocados. Ello en razón a que los medios de control jurisdiccional de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho previstos en los artículos 137[74] y 138[75] del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo no permiten una protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego.

Por las circunstancias particulares de las demandantes sería desproporcionado exigirles

someterse a un nuevo proceso que se prolongue y mantenga una vulneración de sus garantías mínimas. Al respecto, es necesario tener en cuenta que, las señoras Candelaria Sepúlveda Pérez (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386) no cuentan con recursos propios para acceder a una vivienda, por lo que es perentorio resolver su situación, máxime cuando tienen hijos menores a su cargo y no cuentan con un lugar permanente donde residir. Por tanto, la acción de tutela resulta el único mecanismo idóneo y eficaz para restaurar el derecho invocado de manera efectiva. Por tanto, esta herramienta constitucional es procedente para cuestionar la negativa de prórroga del subsidio de vivienda.

9.3. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y la igualdad y el desconocimiento del principio confianza legítima[76]

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

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

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

En la misma medida, teniendo en cuenta que los inmuebles materialmente no existen, debe

afirmarse que el resto de componentes resultaron afectados como consecuencia del incumplimiento en la ejecución del proyecto, lo que profundizó las dificultades que las demandantes se encontraban afrontando.

Estima esta Sala que la determinación del Fonvivienda no consultó en lo más mínimo las mejores opciones para estos beneficiarios, ya que además de mantenerlos bajo las consecuencias negativas de un incumplimiento ajeno, les trasladó una nueva dificultad administrativa que les genera mayores obstáculos ante el acceso a una vivienda.

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

9.3.2. En lo que respecta al principio de confianza legítima, encuentra la Sala que este también fue trasgredido por las entidades accionadas del orden nacional, como quiera que cada 6 meses, por un período de más de 3 años, venían profiriendo resoluciones a través de las cuales prorrogaban los subsidios otorgados en el mes de noviembre de 2011, al punto que la vigencia de los mismos operó hasta el mes de junio de 2015.

En este orden de ideas, la expectativa o confianza de los beneficiarios era que esa vigencia se seguiría prorrogando, máxime cuando la administración departamental continuamente dirigía comunicaciones explicando las circunstancias que rodeaban la ejecución del proyecto de urbanización.

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna, a la igualdad de las señoras Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386), al trasladarles cargas administrativas, técnicas y financieras que nunca debieron haber asumido según las competencias funcionales de las

entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación.

9.4. Órdenes y efecto inter comunis.

9.4.1. Precedentes constitucionales relevantes.

En primer término, la Sala advierte la existencia de dos precedentes aplicables al asunto bajo estudio por guardar identidad del supuesto de hecho: en las sentencias T-311 de 2016[77] y T-433 de 2016, en las cuales los demandantes también habían recibido un SFV, otorgado por la Resolución 950 de 2011, para la participación en el proyecto de vivienda Villa Melisa en Montería, que dejó de ser prorrogado injustificadamente por el Ministerio de Vivienda.

Las Salas Sexta y Cuarta de Revisión, respectivamente, encontraron probada la vulneración del principio de confianza por el retiro de la asignación de subsidios de vivienda familiar por el incumplimiento por parte de entidades involucradas en el proceso de hacer efectivo el subsidio. En esas oportunidades se determinó que dichas dificultades administrativas de ejecución de programas de vivienda no pueden derivar en cargas administrativas a los beneficiarios.

En las dos providencias se dispusieron órdenes orientadas a restaurar el subsidio de vivienda en cabeza de los demandantes porque les era materialmente imposible hacer efectivo el SFV debido a que se debía efectuar contra escritura y la ejecución del proyecto habitacional no había culminado. Por tanto, los beneficiarios a quienes no se les renovó el subsidio por dicho motivo no debían soportar las cargas, retrasos y obstáculos de la mala gerencia del proyecto.

Para tal efecto, ordenó al Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda que, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, adelantaran todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia a los subsidios familiares de vivienda otorgados mediante la Resolución núm. 950 de 2011 a los demandantes por el término de un (1) año o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y legalizados los subsidios. De igual modo, ordenó a la Gobernación de Córdoba que: (i) Dentro de los 9 meses siguientes a la notificación del fallo hiciera entrega a los peticionarios las soluciones de vivienda pactadas

en los Contratos de Promesa de Compraventa suscritos con cada uno de ellos respecto del proyecto Urbanización Villa Melisa; (ii) de resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes.

Por lo anterior, la Sala estima pertinente replicar las órdenes, en consideración de la identidad de supuesto de hecho de estos precedentes y de los asuntos sub-examine, así como la vulneración del derecho a la vivienda y confianza legítima, con el fin de restablecer estos derechos.

9.4.2. Efecto inter comunis de la decisión y su alcance.

9.4.2.1. De igual modo, la Sala considera que conceder únicamente la protección de los derechos fundamentales invocados respecto de las demandantes, podría significar la vulneración de esas mismas garantías frente a demás personas que al igual que estas (i) recibieron un auxilio de vivienda para el proyecto Villa Melisa por la Resolución 950 de 2011, (ii) no se les prorrogó la Resolución 521 de 2015, (iii) no cuentan con otros recursos para acceder a una vivienda propia y (iv) mantienen las condiciones de vulnerabilidad que fueron la condición para el acceso a dicho subsidio.

Puntualmente, la protección que aquí se profiere respecto de los actores repercute directamente en el goce del derecho a la vivienda digna de quienes se encuentran en situaciones comunes o afines. Por una parte, la restauración del subsidio de vivienda en cabeza de los demandantes deriva en la redistribución inmediata de los recursos asignados y actualmente disponibles para el auxilio habitacional en cuestión, amén del cumplimiento pronto y eficaz de la orden judicial.

Colateralmente, esto repercutiría en la ejecución del presupuesto que continua vigente para el Proyecto Villa Melisa, en la medida que se alterarían los turnos de entrega de los auxilios y de las viviendas mismas. Esto también conlleva a someter a los demás beneficiarios a un mayor tiempo de espera, por cuanto las entidades demandadas deberán recobrar la disponibilidad del presupuesto que se restituyó al erario público, lo cual requiere un término considerable.

Por tanto, se hace necesario adoptar una medida adicional con el fin de que: (i) el amparo de los derechos a la vivienda digna de Candelaria Sepúlveda Pérez, Jairo Andrés Peña Sepúlveda y Nuris del Socorro Avilez Pacheco no perjudique de manera excesiva el acceso a la vivienda de los demás beneficiarios del subsidio; (ii) abarque a todos los favorecidos con el auxilio para ser parte del Proyecto Villa Melisa referidos en la Resolución 950 de 2011, de manera que tengan acceso efectivo a este, materializando el derecho a la vivienda en condiciones dignas.

Bajo esa línea de orientación, acogiendo el criterio que mejor protege el derecho fundamental invocado y atendiendo a razones de celeridad, seguridad jurídica y economía procesal, en esta oportunidad la Corte hará uso de la potestad de modular los efectos de esta sentencia, otorgándole a la presente providencia efectos inter comunis, que se aplicarán a todos los sujetos cuya situación particular se enmarca en los presupuestos anteriormente expuestos.

9.4.2.2. Al respecto, vale la pena aclarar que el alcance dado a esta decisión deberá verse reflejado en cualquier trámite judicial y administrativo en curso que los beneficiarios del subsidio de vivienda para el Programa Villa Melisa en Montería, referidos en la Resolución núm. 950 de 2011, a quienes no se les renovó en la Resolución núm. 521 de 2015, hubieran iniciado por los mismos hechos y con las mismas pretensiones.

En este orden de ideas, ya que se encuentran cobijados de manera categórica en la protección de su derecho a la vivienda digna, en las condiciones previstas por este fallo, se torna innecesario que promuevan nuevos trámites de cualquier índole para materializarlo. Luego, Fonvivienda no podrá excusar la negativa de restitución del subsidio y la ejecución del mismo respecto de dicho grupo de personas, con base en la existencia de otra decisión previa de un juez constitucional.

Por otra parte, teniendo en cuenta que el interés principal de la revisión es el de unificar la jurisprudencia y dar pautas en la defensa de los derechos fundamentales, todos los jueces de la jurisdicción constitucional están sujetos a la ratio decidendi que la Corte ha adoptado sobre este asunto. Así las cosas, se prevendrá a todos los jueces de la República, para que en los procesos instaurados ante la jurisdicción constitucional que se encuentren en curso y guarden relación con las partes, hechos y pretensiones identificadas en el punto 9.4.2

(Párrafo 1), brinden un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna en los términos referidos en esta providencia.

De manera complementaria, se requerirá a Fonvivienda, por ser la entidad que cuenta con la información de contacto de los beneficiarios del auxilio otorgado para el Proyecto Villa Melisa en la Resolución núm. 950 de 2011 y que no fue renovado por la Resolución núm. 521 de 2015, que les notifique esta providencia.

Por último, desde la asignación inicial de la subvención[78], han transcurrido 5 y 6 años, tiempo suficiente para que las particularidades y necesidades básicas de cada núcleo familiar, que determinan su nivel de vulnerabilidad, hayan variado.

En este sentido, se ordenará a Fonvivienda que articule el orden de distribución de los subsidios vivienda para el Programa Villa Melisa en Montería, otorgados en las Resoluciones 1438 de 2010, 1439 y 950 de 2011, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos por el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, proferido por el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Territorio y aquellos que fueron definidos por la convocatoria para el programa Proyecto Villa Melisa, en un lapso no mayor a tres meses contados a partir de la notificación de esta providencia. Ello sin perjuicio de los trámites que se encuentren avanzados, esto es, de los casos en lo que se haya asignado la vivienda -cuya construcción se encuentre finalizada- y ad portas de culminar el proceso de legalización y entrega material de la vivienda.

Por lo tanto, se revocarán las decisiones de instancia y se concederán los amparos solicitados, en los términos que han sido expuestos anteriormente,

V. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- En relación con el expediente T-5641369, REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil- Familia- Laboral del Tribunal Superior de Montería el 9 de diciembre de 2015, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña

Sepúlveda en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos a la igualdad y vivienda digna de Candelaria Sepúlveda Pérez y de Jairo Andrés Peña Sepúlveda.

SEGUNDO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia al subsidio familiar de vivienda otorgado a Candelaria Sepúlveda Pérez y Jairo Andrés Peña Sepúlveda, mediante la Resolución núm. 950 de 2011 para hacer parte del proyecto Villa Melisa, que no fue prorrogado por la Resolución núm. 521 de 2015, por el término de un (1) año o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y legalizados los subsidios (expediente T-5641369).

TERCERO.- ORDENAR a la Gobernación de Córdoba que:

1. Dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta providencia, les haga entrega a la señora Candelaria Sepúlveda Pérez y a Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369) de la solución de vivienda pactada en el Contrato de Promesa de Compraventa suscrito respecto del proyecto Urbanización Villa Melisa.
2. De resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes según la Resolución núm. 950 de 2011, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes.

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

CUARTO.- En relación con el expediente T-5641386, REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior de Distrito de Montería el día 26 de enero de 2016, mediante la cual se negó el amparo de los derechos fundamentales reclamados por la señora Nuris del Socorro Avilez Pacheco en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo Nacional de Vivienda. En su lugar, CONCEDER el amparo de los

derechos fundamentales a la igualdad y la vivienda digna de la accionante.

QUINTO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia al subsidio familiar de vivienda otorgado a la señora Nuris del Socorro Avilez Pacheco mediante la Resolución núm. 950 de 2011 para hacer parte del proyecto Villa Melisa, que no fue prorrogado por la Resolución núm. 521 de 2015, por el término de un (1) año o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y legalizados los subsidios.

SEXTO.- ORDENAR a la Gobernación de Córdoba que:

1. Dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le haga entrega a la señora Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386) de la solución de vivienda pactada en el Contrato de Promesa de Compraventa suscrito con respecto del proyecto Urbanización Villa Melisa.

2. De resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes según la Resolución núm. 950 de 2011, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes.

SÉPTIMO.- EXTENDER con efectos inter comunis, las medidas adoptadas en la presente sentencia a todas las personas que, en las mismas circunstancias aquí verificadas, adquirieron los subsidios familiares de vivienda otorgados mediante la Resolución núm. 950 de 2011 para hacer parte del proyecto Villa Melisa y que no fueron prorrogados por la Resolución núm. 521 de 2015.

OCTAVO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio replantear el orden de distribución de los subsidios vivienda para el Programa Villa Melisa en Montería, otorgados en las Resoluciones 1438 de 2010, 1439 y 950 de 2011, de acuerdo con los criterios de priorización establecidos por el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012 proferido por el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Territorio y aquellos que fueron definidos por la convocatoria para el programa Proyecto Villa Melisa, en un lapso no mayor

a tres meses contados a partir de la notificación de esta providencia. Ello sin perjuicio de los trámites que se encuentren avanzados, esto es, de los casos en lo que se haya asignado la vivienda -cuya construcción se encuentre finalizada- y ad portas de culminar el proceso de legalización y entrega material de la vivienda.

NOVENO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, que en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, comunique este fallo a todos beneficiarios del auxilio otorgado para el Proyecto Villa Melisa en la Resolución núm. 950 de 2011 y que no fue renovado por la Resolución núm. 521 de 2015.

DÉCIMO.- PREVENIR, a través del Consejo Superior de la Judicatura, a todos los jueces de la República, para que en los procesos instaurados ante la jurisdicción constitucional que se encuentren en curso y guarden relación con las partes, hechos y pretensiones identificadas en el punto 9.4.2 (párrafo 1), brinden un trato igualitario y uniforme que asegure el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna en los términos referidos en esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con aclaración de voto

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaría General

[1] Ambos evocados en los 2 expedientes acumulados T-5641369 y T-5641386.

[2] Invocado en el Exp.T-5641369.

[3] Alegado en el Exp.T-5641386.

[4] Se incorpora la información de las demandas de tutela, así como los hechos relevantes referidos en el material probatorio.

[5] Fl. 39, cuaderno principal. Exp.T-5641369.

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

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

[8] Es decir, que una vez las viviendas les fueran entregadas por el constructor, el Ministerio haría el desembolso total del dinero.

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

[10] En cuanto a los 413 que quedaron vigentes, indicó que 343 contaban con licencia de construcción aprobada, se estaban ejecutando obras y se tenían compromisos de entrega

“para el pasado 30 de diciembre de 2015, tal como consta en el acta de fecha 25 de agosto de 2015, razón por la cual se amplió la vigencia de dichos subsidios, los cuales siguen vigentes a pesar de que dicho compromiso no ha sido cumplido en su totalidad”. Los 70 subsidios restantes se encuentran legalizados. (Fl. 25, cuaderno 1).

[11] Fl. 17, cuaderno principal.

[12] Fl. 4, cuaderno principal.

[13] Fl. 28, cuaderno principal.

[14] Fls. 39-43, cuaderno principal.

[15] Fl. 41.

[16] Es decir, debido a la sustitución de la Corporación Concretar por la firma de ingenieros Gustavo Ramírez Mendoza.

[17] Fls. 70-75, cuaderno principal.

[18] Fls. 76-85, cuaderno principal.

[19] Sin embargo, Fonvivienda fue demandado y notificado de la acción de tutela (fl. 33, cuaderno principal).

[20] Fl. 7, cuaderno principal.

[21] Mediante auto del 5 de noviembre de 2015, la Sala Constitucional Ad-hoc del Tribunal Superior del Distrito judicial de Montería remitió a la oficina de apoyo judicial el expediente por cuanto debía haber sido repartido a los jueces del circuito de esa ciudad.

[22] Estas corresponden a las señaladas en las páginas 6 y 7.

[23] De manera extemporánea contestó, presentó escrito con posterioridad a la impugnación del fallo de primera instancia. Fl.61-67, cuaderno principal.

[24] Fl. 65, cuaderno principal.

[25] Fl. 90, cuaderno principal.

[26] Fl. 41, cuaderno principal.

[27] Fl. 57, cuaderno principal.

[28] Fl. 12, cuaderno 2.

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

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

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

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

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

[34] Ver Sentencia T-323 de 2010.

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

[36] Ver Sentencia T-016 de 2007.

[37] En esta providencia la Corte estudió la acción de tutela instaurada por 66 personas víctimas del desplazamiento que se vieron forzados a ubicarse en zonas marginales de Bucaramanga, Girón y Floridablanca, en asentamientos en áreas subnormales, algunos en terrenos inestables. Señalaron que residían en ranchos contruidos con materiales desechables y sin servicios públicos; que las condiciones de habitación eran precarias y los niveles de hacinamiento y contaminación muy altos; que eran obligados a convivir con roedores y rodeados de aguas residuales; y que allí continuaban expuestos a las acciones de los grupos armados que amenazaban sus vidas. Indicaron que Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales debían hacer efectivos antes del 30 de junio de 2005. Sin embargo, no pudieron hacer efectivos los referidos subsidios porque no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada; y en los municipios demandados la vivienda de interés social era escasa y en su gran mayoría se encontraba edificada en zonas declaradas de alto riesgo. La Corte recordó que el derecho a una vivienda digna comprende la sostenibilidad de los gastos de la vivienda; es decir, que los costos de tenencia de la misma no impliquen un sacrificio del mínimo vital de sus habitantes. Con sustento en esa y otras consideraciones ordenó al otrora Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los demandantes que aún no habían adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional les concediera una prórroga de seis meses para aplicarlo; y a los municipios accionados, en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables.

[38] En esta oportunidad la Sala Quinta de Revisión resolvió la acción de tutela instaurada por 8 personas que se consideraban en riesgo, como quiera que sus inmuebles se encontraban ubicados en una zona que estaba presentando problemas de deslizamiento, fluidos de lodo y detritos, e inundaciones originados por el desbordamiento del canal instalado por la empresa de acueducto y alcantarillado, el cual se ha dado por la obstrucción generada por un deslizamiento del talud superior del canal e inferior del Colegio Calasanz, y por una posible falta de capacidad hidráulica de dicho canal para evacuar los caudales que se han dado en los días abundante lluvia. La Corte decidió amparar los derechos a la vida digna, a la integridad personal, a la vida y a la seguridad, por encontrar

que las autoridades distritales han omitido adoptar medidas para manejar la situación de riesgo al que se sujetan sus viviendas, como consecuencia del fenómeno de remoción de masa de la zona y los problemas estructurales del canal que recoge las aguas lluvias de los cerros. Ordenó: (i) a la Alcaldía Distrital de Bogotá, el adelanto de las obras para mitigar el riesgo producido por la amenaza de remoción de masa, en las zonas contiguas al Canal Limitante Pardo Rubio e implemente medidas para estabilizar las laderas que se deslizaron como consecuencia del desbordamiento del canal; (ii) a la EAAB que revise y limpie el sistema de drenaje de aguas lluvias de la zona, y repare la falla estructural que presenta el Canal Limitante Pardo Rubio, debido a que se ha demostrado que el bombeo de la construcción no es una medida suficiente para solucionar el taponamiento; (iii) al IDIGER que determine si el riesgo al que se someten sus viviendas es susceptible de ser mitigado o no y, en caso de que el riesgo se pueda mitigar, desembolse los dineros para posibilitar la reparación de los hogares y, en caso de que no sea mitigable, garantice que se incluya a los accionantes en un programa de reubicación; (iv) al Personero Distrital que actúe como supervisor y garante del cumplimiento de las órdenes impartidas en esta decisión; y (vi) a la Superintendencia de Servicios Públicos que, en ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, verifique que la prestación del servicio público de alcantarillado por parte de la EAAB en el Canal Pardo Rubio, sea eficiente.

[39] “Ver sentencia T-585 de 2008”.

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

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

[43] Sentencia C-299 de 2011. En esa oportunidad la Corte llevó a cabo la revisión constitucional del decreto legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Desarrolló algunas consideraciones sobre el derecho a la vivienda digna y señaló que “en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus

familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida”. Luego de analizar la finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el referido decreto, declaró exequibles las disposiciones en él contenidas.

[44] Idem.

[45] Sentencia C-936 de 2003. En aquella ocasión la Corte conoció la demanda presentada contra el artículo 1º de la ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, norma que autoriza a las entidades financieras a realizar operaciones de leasing habitacional. Consideró que el derecho a la vivienda digna “no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia. La existencia de sistemas adecuados de financiación a largo plazo no supone que (i) necesariamente todo sistema de financiación esté por fuera de las condiciones mercantiles ordinarias; (ii) que todos los sistemas de financiación tengan los mismos parámetros financieros; (iii) que deba existir un único régimen de financiación de vivienda a largo plazo; (iv) que necesariamente todo sistema de financiación a largo plazo deba ser igualitario; por el contrario, es pertinente y posible que se distinga entre quienes tienen capacidad adquisitiva y quienes, por sus condiciones financieras, estén excluidos de la posibilidad de pagar precios ordinarios”. Así mismo, resaltó que “la realización del derecho a la vivienda digna significa, en punto a la existencia de un sistema adecuado de financiación a largo plazo, (i) la existencia de uno o varios sistemas, conforme las necesidades de los asociados y (ii) que no se impongan restricciones para que quienes requieran de la modalidad de financiamiento sujeta a condiciones especiales, puedan acudir a este. La existencia de restricciones no se limita a normas legales, sino que incluye prácticas mercantiles que condicionen la financiación de la tenencia de la vivienda de tales personas, a la selección del sistema más oneroso, en lugar del sistema sujeto a condiciones especiales”. Con base en esas y otras consideraciones, la Corte declaró exequible la norma demandada “en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda”.

[46] Sentencia T-019 de 2014. En esa oportunidad la Corte revisó la acción de tutela instaurada por una ciudadana en nombre propio y en representación de su menor hija contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, ante la negativa de la entidad accionada a entregar el lote de terreno que les había sido asignado bajo la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, con el argumento de que ese lote ya había sido adjudicado y escriturado a otro beneficiario. La Corte revocó las decisiones de los jueces de instancia y en lugar concedió el amparo al considerar que: (i) existió un acto en virtud del cual se creó una situación jurídica concreta a favor de la accionante y su núcleo familiar, lo cual generó la expectativa legítima de que ellos eran titulares de determinada posesión; (ii) esa primera decisión de adjudicar el lote a la actora fue modificada de manera súbita y unilateral; y (iii) las personas que resultan beneficiadas con ese tipo de subsidios hacen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales se ven expuestos a unas condiciones de subsistencia muy precarias. Con sustento en lo anterior, concluyó que hogares como el de la accionante no cuentan con los recursos suficientes para solventar de manera autónoma sus necesidades en materia de vivienda y requieren con urgencia de la ayuda y del apoyo que el Estado debe brindarles. Por esa razón, ordenó adoptar las medidas necesarias para que el municipio diera solución inmediata a la problemática que él mismo generó; puntualmente, entregar a la peticionaria un lote de terreno que reuniera, como mínimo, las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado a ella y a su núcleo familiar en términos de extensión, ubicación y valor. En caso de no contar con un lote de terreno que cumpliera con lo anterior, la Alcaldía accionada debía reconocer un subsidio de vivienda en dinero.

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

[48] Véase, entre otras, la sentencia T-140 de 2015.

[49] Sentencia T-140 de 2015.

[50] Sentencia T-291 de 2004.

[51] Sentencia T-311 de 2016.

[52] Sentencia SU-339 del 2011.

[53] Sentencia T-387 de 2012.

[54] Ver sentencia T-1122 de 2002.

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

[56] Sentencia T-753 de 2014.

[57] Sentencia C-131 de 2004. En esa oportunidad la Corte estudió la demanda de inconstitucionalidad presentada por un ciudadano contra el artículo 51 (parcial) de la Ley 769 de 2002 “por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”, norma que prevé una revisión anual técnico-mecánica para los vehículos de servicio público, servicio escolar y de turismo, y cada dos años para los particulares, por considerar que con ella se vulneraban los principios de buena fe y confianza legítima. Esta Corporación señaló que en un Estado Social de Derecho los ciudadanos no pueden esperar que a las autoridades públicas, incumpliendo con sus deberes constitucionales de protección, les esté vedado en el futuro restablecer un trámite administrativo cuya finalidad es mejorar las condiciones de seguridad vial del país, y de esta forma, amparar los derechos a la vida e integridad personal de los conductores, pasajeros y peatones. Asimismo, mencionó que no se puede considerar que el legislador defraudó la confianza de los ciudadanos por cuanto razones de interés general motivaron la decisión de restablecer un procedimiento esencial para constatar las condiciones en las que se realiza una actividad peligrosa en el país. Con base en esas y otras consideraciones declaró exequible la expresión “y los de servicio diferente al servicio público cada dos años” contenida en el artículo 51 de la ley 769 de 2002.

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

[59] Sentencia T-019 de 2014.

[60] Sentencia SU-360 de 1999.

[61] Sentencia C-478 de 1998.

[62] Sobre los presupuestos generales del principio de confianza legítima se pueden

consultar, entre muchas otras, las sentencias SU-360 de 1999, T-364 de 1999, SU-601 de 1999, T-706 de 1999, T-754 de 1999, T-961 de 2001, T-046 de 2002, T-660 de 2002, T-807 de 2003, T-034 de 2004, C-131 de 2004, T-483 de 2004, T-642 de 2004, T-1204 de 2004, T-892 de 2006, T-021 de 2008, T-210 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012, C-258 de 2013, T-204 de 2014 y T-231 de 2014.

[63] Sentencia T-437 de 2012. En esa decisión la Corte revisó la tutela instaurada por un ciudadano contra la Secretaría de Espacio Público y Control Urbano de la Alcaldía de Ibagué, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la vida digna, al trabajo, a la vivienda digna, al debido proceso, a los derechos de los menores y al principio de confianza legítima, que consideró vulnerados como consecuencia de la orden de restitución de espacio público en el marco de un proceso administrativo. La Sala Tercera de Revisión consideró que la recuperación del espacio público ocupado por el peticionario obedeció a la necesidad perentoria de preservar el interés general para asegurar el acceso de todos los ciudadanos al goce y utilización común de los espacios colectivos, de manera que la Administración no solo estaba habilitada para iniciar el proceso de desalojo y recuperación del espacio público, sino que también se encontraba en la obligación de hacerlo. Sin embargo, de las pruebas aportadas constató que la confianza generada por la Administración, en relación a la posibilidad de ocupar el espacio público, era legítima por cuanto: (i) acreditó el pago del impuesto predial y en los recibos de pago de los servicios públicos; y (ii) la Administración fue negligente en su actuar al permitir que el accionante ocupara el espacio público por un período superior a 15 años, actuación que se agrava con el cobro del impuesto predial durante más de una década sobre mejoras en espacio público. Con sustento en lo anterior, concedió la protección invocada por el actor y ordenó a la entidad accionada, entre otros aspectos: verificar la situación personal, social y económica del accionante y su núcleo familiar, con el fin de establecer el tipo de programa de salud, asistencia permanente a la población vulnerable y de comerciantes informales del municipio les fueran aplicables; adelantar las diligencias necesarias para la inscripción en los programas de vivienda de interés social desarrollados en ese municipio; y concertar y concretar con el actor un plan de reubicación para que pudiera laborar con las debidas garantías para el ejercicio de su oficio.

[64] Sentencia T-617 de 1995.

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

[66] Sentencia T-437 de 2012.

[67] Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto (...)”.

[68] En la sentencia SU-1023 de 2001, la Sala Plena manifestó que: “hay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”.

[69] Sentencias T-294 y 195 de 2015, T-319 de 2014, T 239 de 2013, SU 254 de 2013 y SU-1023 de 2001.

[70] Sentencia T-239 de 2013, la Corte reiteró los requisitos delineados por la sentencia T-088 de 2011.

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

[72] Partiendo del hecho que en ambos casos bajo estudio, las acciones de tutela fueron declaradas improcedentes por el mismo motivo – falta de subsidiariedad-, se hará un análisis conjunto.

[73] Fl. 90, cuaderno principal (exp. T-5641369) y fl. 12, cuaderno 2 (exp. T-5641386).

[74] Artículo 137. Toda persona podrá solicitar por sí, o por medio de representante, que se declare la nulidad de los actos administrativos de carácter general. / Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin

competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. / También puede pedirse que se declare la nulidad de las circulares de servicio y de los actos de certificación y registro. / Excepcionalmente podrá pedirse la nulidad de actos administrativos de contenido particular en los siguientes casos. / 1. Cuando con la demanda no se persiga o de la sentencia de nulidad que se produjere no se genere el restablecimiento automático de un derecho subjetivo a favor del demandante o de un tercero. / 2. Cuando se trate de recuperar bienes de uso público. / 3. Cuando los efectos nocivos del acto administrativo afecten en materia grave el orden público, político, económico, social o ecológico. / 4. Cuando la ley lo consagre expresamente. / Parágrafo. Si de la demanda se desprendiere que se persigue el restablecimiento automático de un derecho, se tramitará conforme a las reglas del artículo siguiente. / NOTA: El texto subrayado fue declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-259 de 2015.

[75] Artículo 138. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. // Igualmente podrá pretenderse la nulidad del acto administrativo general y pedirse el restablecimiento del derecho directamente violado por este al particular demandante o la reparación del daño causado a dicho particular por el mismo, siempre y cuando la demanda se presente en tiempo, esto es, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a su publicación. Si existe un acto intermedio, de ejecución o cumplimiento del acto general, el término anterior se contará a partir de la notificación de aquel.

[76] También se hará un análisis conjunto de los casos examinados respecto del fondo del asunto, por cuanto las actuaciones administrativas a las que se endilga la vulneración de derechos fundamentales es común.

[77] En aquella oportunidad, esta misma sala revisión resolvió tres casos que presentan identidad fáctica con los asuntos bajo estudio. Los señores Fredy Manuel Carmona Barón, Doris Isabel Jiménez Bertel y Andrys Zeineth Agamez Arrieta fueron beneficiados por la

Resolución núm. 950 de 2011, mediante la cual el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio les otorgó subsidios familiares de vivienda (SFV) para el proyecto de vivienda Villa Melisa. Sin embargo, sus subsidios habían vencido o expirado porque no fueron prorrogados por la Resolución 521 d 2015, lo que impedía que se les pueda hacer entrega de una vivienda en el proyecto ya que no existían los recursos de financiación para su construcción. En esa oportunidad, con el fin de restablecer los derechos a la igualdad, a la vivienda digna y a la confianza legítima de los demandantes, se ordenó: “CUARTO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de cuarenta y ocho (48) horas contadas a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia a los subsidios familiares de vivienda otorgados mediante la Resolución núm. 950 de 2011 a los señores Fredy Manuel Carmona Barón, Andrys Zeineth Agamez Arrieta y Doris Isabel Jiménez Bertel, por el término de un (1) años o hasta el momento en que les sean entregadas sus casas propias y legalizados los subsidios. QUINTO.- ORDENAR a la Gobernación de Córdoba que: 1. Dentro de los nueve (9) meses siguientes a la notificación de esta providencia, les haga entrega a los señores Fredy Manuel Carmona Barón, Andrys Zeineth Agamez Arrieta y Doris Isabel Jiménez Bertel de las soluciones de vivienda pactadas en los Contratos de Promesa de Compraventa suscritos con cada uno de ellos respecto del proyecto Urbanización Villa Melisa. / 2. De resultar necesario, ejecute las actuaciones administrativas a que haya lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no sea suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas de los accionantes. / En caso de existir circunstancias de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de las casas a los accionantes, deberá indicarlo oportunamente para reconsiderar el término acá impuesto.”

[78] Otorgadas en las Resoluciones números 1438 de 2010, 1439 y 950 de 2011.