

Sentencia T-642/15

LEGITIMACION POR ACTIVA Y LEGITIMACION POR PASIVA EN TUTELA-Requisitos generales de procedencia

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

En consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales, por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos. Esta posición de la Corte guarda concordancia con lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la definición e interpretación de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada, en los cuales se demanda la existencia de un recurso judicial eficaz para garantizar los derechos de las personas víctimas del desplazamiento.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance y contenido

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Evolución normativa

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Regulación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DESPLAZADAS-Responsabilidad de entidades territoriales en materia de subsidios de vivienda

DERECHO A SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda que, en la próxima convocatoria que se desarrolle en la zona de residencia de la accionante, se incluya en el listado de potenciales beneficiarios

Referencia: Expedientes T-4966615 y T-4976745 (acumulados)

Acciones de tutela instauradas por la señora Juana contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda; y la señora Gloria Janet Posso Tuberquia contra esta última entidad

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., nueve (9) de octubre de dos mil quince (2015)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos dictados por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla en el expediente T-4.966.615, y por el Juzgado 22 Penal del Circuito de Medellín en el expediente T-4.976.745. A continuación, se expondrán los antecedentes y las sentencias objeto de revisión de cada uno de los casos que se estudian en esta oportunidad.

No obstante, como se verá más adelante, dado que en una de las tutelas se busca la protección del derecho a la vivienda digna de una señora, entre cuyos hechos se invocan datos sensibles relacionados con su salud[1], y en aras de proteger su privacidad, se

emitirán respecto del asunto sometido a decisión dos copias del mismo fallo, diferenciándose en que se sustituirán los nombres reales en aquella copia que se publique en la Gaceta de la Corte Constitucional.

I. EXPEDIENTE T-4.966.615

1.1. Antecedentes

1.1.1. Hechos

Los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela fueron los siguientes:

- La señora Juana fue víctima del delito de desplazamiento forzado hace 10 años, lo que la obligó a establecer su domicilio en el municipio de Soledad, departamento del Atlántico, en la residencia de su progenitora. Según se afirma en la demanda, es madre cabeza de familia con dos hijos menores de edad, carece de recursos económicos para su sostenimiento y padece de varias enfermedades, entre ellas, esquizofrenia y epilepsia.

- En el año 2007, la señora Juana se postuló a la convocatoria de subsidio familiar realizada por Fonvivienda, para la adquisición de vivienda nueva o usada dirigida a la población desplazada. Como resultado de tal postulación, el hogar de la accionante fue calificado como “apto” para recibir el aludido subsidio en la Resolución No. 174 de 2007. Sin embargo, a la fecha de interposición de esta acción, esto es, el 29 de enero de 2015, la peticionaria no había recibido la suma correspondiente a dicho beneficio.

- A través de la Defensoría del Pueblo, Regional Atlántico, se presentaron varias peticiones a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las cuales se solicitó información sobre el pago del subsidio. En respuesta se informó que el hogar de la señora Juana se encuentra como “calificado” y que, para hacer efectivo el desembolso, es necesario que figure como “asignado”. En desarrollo de lo anterior, se explicó que las asignaciones se realizan en estricto orden de postulación y que la demora en su formalización tiene su causa en la gran cantidad de familias que esperan por este beneficio, respecto de la disponibilidad de recursos con los que se cuenta.

1.1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los hechos expuestos, se solicita el amparo de los derechos al mínimo vital y a la vivienda digna de la señora Juana y, en consecuencia, se ordene la pronta asignación del subsidio para la compra de vivienda. Adicionalmente, pide que sea incluida en programas de restablecimiento socioeconómico.

1.1.3. Contestación de la demanda

1.1.3.1. Contestación de Fonvivienda

El 18 de febrero de 2015, el apoderado de Fonvivienda, allegó un oficio en el cual informó que el hogar de la peticionaria figura en las bases de datos como “calificado”, lo que significa que cumplió con los requisitos necesarios para acceder al subsidio de vivienda. Sin embargo, no ha sido posible incluirlo en las resoluciones de asignación, porque tal proceso se realiza luego de la calificación y priorización de los aspirantes y hasta agotar los recursos disponibles.

Por lo demás, la entidad accionada anexa dos imágenes de la consulta en línea del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en las cuales se lee, por una parte, “calificado proceso bolsa desplazados y proceso de asignación”, y por la otra, “rechazado por no estar reportado en el Registro Único de Población Desplazada-RUPD”.

1.1.3.2. Contestación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

En escrito del 10 de febrero de 2015, el apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio indicó que ha dado respuesta a la totalidad de las peticiones presentadas por la actora sobre su postulación, pese a que la entidad encargada de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios familiares de vivienda es Fonvivienda.

Aunado a lo anterior, hace una exposición del procedimiento y los requisitos de la política del subsidio de vivienda en especie, señalando que el hogar debe someterse a los procesos de postulación, previa verificación de datos, rechazo y validación, calificación y desembolso para recibir tal beneficio.

Finalmente, cita providencias del Consejo de Estado, de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Constitucional, en las cuales se concluye que no existe vulneración de derechos fundamentales a los hogares con la condición de “calificados”.

1.1.4. Pruebas aportadas al proceso

Para acreditar los hechos narrados en el expediente obran los siguientes documentos relevantes:

a) Petición dirigida a Fonvivienda en la cual la madre de la accionante solicita información sobre la asignación del subsidio de vivienda, la cual fue radicada el 23 de julio de 2013 ante Combarranquilla[2], con miras a que sea remitida al citado fondo.

b) Respuestas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio del 24 de marzo de 2011, 29 de octubre y 14 de noviembre de 2013, en las cuales se informa a las señoras Juana y a su progenitora, que su hogar se encuentra en estado “calificado” y que, para hacer efectivo el desembolso del subsidio, es necesario que figure como “asignado”, lo cual tan sólo ocurrirá cuando se produzca su inclusión en una resolución con tal fin.

c) Oficio del 30 de septiembre de 2013 de la Regional Atlántico de la Defensoría del Pueblo, en el que se informa al Subdirector del Subsidio Familiar de vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la situación referente al subsidio de vivienda de la accionante y se solicita comunicar a dicha entidad las gestiones adelantadas al respecto.

d) Escritos de la Defensoría del Pueblo del 25 de julio de 2014, dirigidos a Combarranquilla, a la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda y a la Subdirección del Subsidio Familiar de Vivienda del citado Ministerio, en los cuales solicita un informe del estado en el que se encuentra el desembolso del subsidio a la señora Juana.

e) Respuesta de Combarranquilla a la Defensoría del Pueblo, con fecha del 8 de agosto de 2014, en que se informa que el hogar de la accionante se encuentra “calificado” y que no ha sido posible realizar la asignación, puesto que la misma se somete a un estricto orden hasta agotar los recursos disponibles.

g) Historia clínica de la accionante, del 24 de junio de 2014, en la que se establece como diagnóstico “deterioro neurológico”, “síndrome convulsivo”, “epilepsia” y “esquizofrenia”.

h) Registro civil de nacimiento de una hija de la accionante nacida el 7 de mayo de 2003, así como registro de un hijo nacido el 19 de noviembre de 2004.

i) Finalmente, aparecen: registro civil de nacimiento de la accionante, copia de su carné de afiliación a la EPS Caprecom y copia de su cédula de ciudadanía.

1.2. Sentencia objeto de revisión y actuaciones adelantadas en dicha sede

1.2.1. Primera instancia

En sentencia del 10 de febrero de 2015, la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla resolvió negar el amparo solicitado, al considerar que el hogar de la accionante figura como “calificado” en la convocatoria de subsidios de vivienda a desplazados del año 2007, lo que implica que se encuentra en el trámite de un proceso que no ha concluido, lo que descarta la violación de sus derechos. No obstante, exhortó a las accionadas para que, si no lo han hecho, se pronuncien sobre las peticiones formuladas por la señora Juana. No consta en el expediente que esta decisión haya sido impugnada.

1.2.2. Actuaciones en sede de revisión

1.2.2.1. En Auto del 23 de julio de 2015, por Secretaría General de esta Corporación, el despacho del Magistrado Sustanciador dispuso que se librara oficio a la señora Juana, con el fin de que diera respuesta al siguiente cuestionario: (i) de qué actividad deriva su sustento económico y en qué consiste; (ii) cuántas personas componen su núcleo familiar, a qué se dedican y de qué forma proveen sus necesidades básicas; (iii) a cuánto equivalen sus gastos mensuales por concepto de manutención, vivienda, transporte, salud, etc.; (iv) qué enfermedades sufre o afectan a su núcleo familiar, y qué limitaciones les generan; y (v) dónde y con quién reside actualmente, esto incluye si debe pagar arrendamiento o convive con algún familiar. Sobre el particular, se destaca que el oficio enviado a la accionante fue devuelto por la Oficina de Correo 472 con la anotación de “desconocido”.

1.2.2.2. En el mismo Auto de la referencia, se le pidió a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que informara si la señora Juana se encuentra inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV), de ser así, indicara cómo está compuesto su núcleo familiar y si ha sido beneficiaria de algún programa de restablecimiento socioeconómico.

En escrito enviado el 31 de julio de 2015, la Directora de Registro y Gestión de la

Información dio respuesta al requerimiento realizado por esta Corporación, en el que se señaló que al consultar el número de identificación de la señora Juana en el Registro Único de Víctimas, éste arroja como resultado su “no inclusión”, decisión que fue adoptada en la Resolución No. 2013-309028 del 25 de noviembre de 2013.

Expresamente, en la citada Resolución se observa la negativa a su inclusión como víctima por el delito de desaparición forzada de su esposo[3]. Sin embargo, se señala que: “se realizó la consulta de la declarante y su hogar en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas (RUV), se encontró a la deponente y su hogar, en una declaración anterior CÓDIGO SIPOD 416144 rendida en la Personería de Malambo (Atlántico) el día 21 de noviembre de 2005; declaración por la cual se emitió un concepto de INCLUSIÓN”.

1.2.2.3. Finalmente, en la misma providencia en cita, se le pidió a Fonvivienda que informara en cuánto tiempo –aproximadamente– se realizará la asignación del subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada a favor de la señora Juana, cuyo hogar aparece como “calificado” en la convocatoria del año 2007. Por lo demás, se solicitó poner de presente cuándo se expedirán las próximas resoluciones de asignación destinadas a población residente en el área metropolitana de Barranquilla.

En escrito del 12 de agosto de 2015, el Director Ejecutivo de Fonvivienda indicó que la señora Juana se postuló a la Convocatoria Desplazados 2007 para subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada y su estado actual es “calificado”. Alegó que dicha entidad no puede señalar una fecha concreta para la asignación del subsidio, pues el otorgamiento del mismo depende del cumplimiento de los puntajes y del presupuesto disponible.

Al margen lo anterior, y respecto del caso concreto, señaló que una vez se incluye un hogar en el listado de potenciales beneficiarios, éste debe realizar las gestiones de postulación. Así las cosas, visto el asunto sub-judice, se encontró que la accionante fue habilitada como potencial beneficiaria de dos proyectos ubicados en Malambo y Soledad. Sin embargo, no llevó a cabo el citado proceso de postulación, lo que le impidió ser reconocida como beneficiaria en el listado definitivo. Por último, puntualizó que no se tienen previstas nuevas asignaciones en el municipio de residencia de la peticionaria.

1.2.2.4. Teniendo en cuenta la información recibida en sede de revisión por parte de Fonvivienda, se profirió un nuevo Auto de pruebas el 4 de septiembre de 2015, en el que se le preguntó sobre la manera de llevar a cabo la publicación, comunicación o notificación de la lista de potenciales beneficiarios y la apertura de convocatorias para programas de vivienda gratuita.

En respuesta del 16 de septiembre de 2015 se informó que:

“[L]a entidad encargada de la publicación de los actos administrativos que otorgan el estado de potencial beneficiario es el Departamento Administrativo para la Prosperidad -DPS, por ser la entidad que expide dicho acto administrativo, el cual es remitido con posterioridad al Fondo Nacional de Vivienda para que sea tenido en cuenta al momento de abrir la convocatoria para la postulación de hogares, teniendo en cuenta que de conformidad con las normas que regulan el Programa de Vivienda Gratuita, sólo podrán postularse los hogares habilitados por el DPS.

No obstante lo anterior, una vez el DPS remite a Fonvivienda el acto administrativo que habilita a los hogares como potenciales beneficiarios, esta entidad envía la Resolución a la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar CAVIS UT, con la cual existe un contrato de encargo de gestión, para que, a través de las Cajas de Compensación Familiar se dé aviso a los hogares seleccionados y puedan realizar la respectiva postulación.

Las resoluciones expedidas por el Fondo Nacional de Vivienda que abren y cierran las Convocatorias para la postulación de los hogares, son publicadas en el Diario Oficial de la Imprenta Nacional.”

II. EXPEDIENTE T-4.976.745

Acción de tutela interpuesta por la señora Gloria Janet Posso Tuberquia contra Fonvivienda.

2.1 Antecedentes

2.1.1. Hechos

Los hechos que dieron lugar a la interposición de la acción de tutela fueron los siguientes:

- La accionante afirma ser desplazada, madre cabeza de familia y beneficiaria de un subsidio para la compra de vivienda nueva o usada reconocido conjuntamente por Fonvivienda y el municipio de Medellín desde el 8 de junio de 2010.

- Manifiesta que mediante Escritura Pública No. 979 del 5 de mayo de 2014 de la Notaría de Rionegro (Antioquia), se pactó la compraventa de un bien inmueble destinado a constituir su hogar, en el que se dispuso que la mitad de su valor se pagaría con el subsidio que cubriría Fonvivienda y la suma restante con el subsidio otorgado por el municipio de Medellín.

- Señala que al momento en que se interpuso la presente acción de tutela, esto es, el día 28 de enero de 2015; Fonvivienda no había desembolsado el dinero correspondiente al beneficio ya reconocido, por lo que le adeuda al vendedor la mitad del valor del inmueble.

- La accionante afirma que el 12 de noviembre de 2014 instauró una petición ante Fonvivienda, en la que solicitó el desembolso del subsidio o, en su defecto, se explicaran las razones por las cuales ello no ha ocurrido; sin que hasta el momento de interposición de la acción, se haya otorgado respuesta alguna.

2.1.2. Solicitud de amparo constitucional

La peticionaria solicita que se proteja su derecho de petición y, en consecuencia, se ordene a Fonvivienda dar respuesta de fondo y concreta sobre el pago de su subsidio de vivienda, incluyendo la orden de realizar el desembolso respectivo.

2.1.3. Contestación de la demanda

La entidad accionada no allegó respuesta en el término concedido por el juez de primera instancia.

2.1.4. Pruebas aportadas al proceso

Para acreditar los hechos narrados en el expediente obran los siguientes documentos relevantes: (i) Copia de la cédula de ciudadanía de la accionante; (ii) petición formulada el 12 de noviembre de 2014, en la cual se solicitó a Fonvivienda el desembolso del subsidio o,

en su defecto, la explicación de las razones por las cuales no se ha realizado el mismo[4]; y (iii) escrito de petición con fecha del 29 de julio de 2014, en el cual la accionante relata su situación al Ministerio de Vivienda y solicita el desembolso del subsidio. Este documento no cuenta con sello o firma de recibido.

2.2. Sentencia objeto de revisión y actuaciones adelantadas en dicha sede

2.2.1. Primera instancia

En sentencia del 10 de febrero de 2015, el Juzgado 22 Penal del Circuito de Medellín declaró improcedente la acción de tutela, al considerar que el asunto solicitado tiene un carácter meramente económico y que el amparo no es la herramienta judicial idónea para resolverlo. No consta en el expediente que esta decisión haya sido impugnada.

2.2.2. Actuaciones en sede de revisión

2.2.2.1. En Auto del 23 de julio de 2015, por Secretaría General de esta Corporación, el despacho del Magistrado Sustanciador dispuso que se librara oficio a la señora Gloria Janet Posso Tuberquia, con el fin de que diera respuesta al siguiente cuestionario: (i) de qué actividad deriva su sustento económico y en qué consiste; (ii) cuántas personas componen su núcleo familiar, a qué se dedican y de qué forma proveen sus necesidades básicas; (iii) a cuánto equivalen sus gastos mensuales por concepto de manutención, vivienda, transporte, salud, etc.; (iv) qué enfermedades sufre o afectan a su núcleo familiar, y qué limitaciones les generan; y (v) dónde y con quién reside actualmente, esto incluye si debe pagar arrendamiento o convive con algún familiar. Sobre el particular, se destaca que el oficio enviado a la accionante fue devuelto por la Oficina de Correo 472 con la anotación de “no existe número”.

2.2.2.2. En el mismo Auto de la referencia, se le pidió a Fonvivienda que informara el estado en el cual se encuentra la postulación al subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada de la señora Gloria Posso Tuberquia y, en concreto, si resultó beneficiada y se dispuso a su favor la asignación y posterior desembolso del subsidio solicitado. En caso contrario, explicar las razones por las cuales dicho procedimiento no ha culminado.

En escrito del 12 de agosto de 2015, el Director Ejecutivo de Fonvivienda indicó que la

accionante resultó favorecida con un subsidio por valor de \$ 15.450.000 pesos[5] y presentó solicitud de desembolso del mismo, el cual fue autorizado a la Fiduciaria Central quien maneja los recursos del proyecto Torres del Este, ubicado en Medellín. Verificado el avance del referido proyecto, se encontró que aún aparece en estado de construcción.

2.2.2.3. Teniendo en cuenta la información recibida en sede de revisión, el despacho del Magistrado Sustanciador profirió nuevo auto del 4 de septiembre de 2015, en el cual se dispuso lo siguiente: (i) que se librara oficio al Fondo Nacional de Vivienda para que emitiera un concepto, con fundamento en la regulación existente, sobre la posibilidad de revertir el desembolso de un subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada hecho a un proyecto en construcción, a través de una fiduciaria. Lo anterior, puesto que, en el caso sub-judice, la accionante encontró otra solución de vivienda, en la que cuenta con el apoyo del municipio de Medellín, y los recursos otorgados por Fonvivienda se encuentran en un proyecto que aparece en estado de construcción.

Adicionalmente, (ii) se libró oficio a la Fiduciaria Central S.A, adjuntando copia de la acción de tutela, del auto admisorio y del fallo de instancia, para que se entendiera vinculada a este proceso y se pronunciara acerca los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo. De igual manera, se le pidió informar el estado actual del proyecto de vivienda denominado Torres del Este, ubicado en el municipio de Medellín.

Por último, (iii) se libró igualmente oficio a la Caja de Compensación Familiar de Antioquia, Comfama[6], adjuntando copia de la acción de tutela, del auto admisorio y del fallo de instancia, para que la citada entidad se entendiera vinculada a este proceso y se pronunciara acerca los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo.

2.2.2.4. En escrito del 16 de septiembre de 2015, Fonvivienda se pronunció sobre la posibilidad de revertir el desembolso de un subsidio en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, realizado a un proyecto que se encuentra en estado de construcción, a través de una fiduciaria, en los siguientes términos:

“La beneficiaria del subsidio, señora Gloria Janet Posso Tuberquia se encuentra en posibilidad de rescindir el contrato de promesa de compraventa que tiene con el oferente del proyecto Torres del Este (aclarando que esta es una relación contractual entre ellos ajena a Fonvivienda), trámite que podrá realizar demostrando que actualmente tiene adelantado el

proceso de escrituración y registro con un nuevo oferente, de conformidad con lo indicado por ella en la acción de tutela, (...), particular con quien realizó el trámite de compraventa del inmueble usado. Posterior a ello, deberá tramitar con el oferente del proyecto Torres del Este de Medellín, la solicitud de traslado de los recursos del subsidio familiar de vivienda, de la fiduciaria al nuevo oferente, ya que ésta sería la encargada de consignarle el dinero al segundo oferente, con el cual la accionante realizó contrato de compraventa, por motivos de demora en el proyecto al cual aplicó inicialmente.”

2.2.2.5. En escrito del 11 de septiembre de 2015, el representante legal de la Fiduciaria Central S.A. dio respuesta al requerimiento realizado por la Corte e informó que el derecho de petición sobre el cual se invoca el amparo se dirigió a Fonvivienda, por lo que no le asiste ninguna responsabilidad respecto del derecho fundamental cuya protección se solicita.

Frente a la solicitud de desembolso del subsidio, en virtud del respectivo contrato de encargo fiduciario, manifestó que el 30 de diciembre de 2013 se realizó el primer desembolso del 40% de los recursos girados por Fonvivienda por 84 subsidios, previa certificación de la ejecución del 100% de las obras de urbanismo básico y un avance de obra de construcción de las viviendas del 15.1%. Por lo demás, informó que los desembolsos restantes no se han realizado, pues no se han presentado los documentos necesarios para ello.

Respecto de la solicitud de la accionante de desembolsar los recursos del subsidio con el fin de pagar una vivienda que no hace parte del proyecto Torres del Este, la Fiduciaria indicó que no es procedente si se tiene en cuenta que el encargo fiduciario se constituyó exclusivamente para dicho proyecto y que a la fecha no hay manifestación alguna por parte de Fonvivienda, en el sentido de proceder a la restitución de los recursos.

De igual manera puso de presente que al 6 de julio del año en curso, el avance del proyecto era del 24% de ejecución.

Por último, anexó el contrato de encargo fiduciario de administración de subsidios familiares de vivienda de interés social proyecto Torres del Este, en el cual figuran como constituyentes la Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias - FUNCODENT- e INSEREL Ingeniería en Servicios Eléctricos, de Comunicaciones y de Gas

LTDA.

2.2.2.6. La Caja de Compensación Familiar de Antioquia COMFAMA dio respuesta al requerimiento en escrito del 16 de septiembre de 2015, en el cual advirtió que la adjudicación del subsidio está a cargo de Fonvivienda, siendo su labor la de apoyar y colaborar en el proceso de postulación mediante la recepción de la documentación de los postulantes, la cual se envía a la citada entidad pública.

En relación con el caso de la señora Posso Tuberquia, señala que fue beneficiaria del subsidio de vivienda y suscribió contrato de promesa de compraventa para el proyecto Torres del Este, circunstancia que condujo a que el subsidio fuese pagado anticipadamente a la Fiduciaria.

Como la accionante también gestionó la compra de una vivienda usada con una persona natural, Comfama le devolvió los documentos que presentó para el pago del subsidio, explicándole que éste ya había sido desembolsado de forma anticipada a la fiduciaria para aplicarlo al proyecto Torres del Este.

Finalmente, adjuntó copia del contrato de promesa de compraventa del fidei-comiso Torres del Este, en el cual la señora Gloria Janet Posso Tuberquia figura como prometiente comprador, la representante legal de la fiduciaria central como promitente vendedor, y vocera y administradora del Fideicomiso Torres del Este y los representantes legales de FUNCONDENT e INSEREL como fideicomitentes. El contrato fue firmado el 30 de octubre de 2012 y la fecha de entrega del inmueble se estipuló para diciembre de 2013.

2.2.2.7. Más adelante, la accionante hizo llegar al despacho del Magistrado sustanciador los siguientes documentos: (i) certificado de libertad y tradición de la vivienda usada adquirida por la accionante a la persona natural, en el cual figura como propietaria. Esta propiedad es distinta a la que consta en la promesa de compraventa del proyecto Torres del Este, cuya ejecución se encuentra en un 24% y respecto de la cual se realizó el giró del subsidio por Fonvivienda.

(ii) Resolución No. 199 del 26 de febrero de 2014 del ISVIMED “por la cual se acepta la renuncia voluntaria a la asignación del subsidio de vivienda para el Proyecto Habitacional Torres del Este Etapa I de un grupo familiar beneficiario de la Organización Popular de

Vivienda FUNCONDENT [el de la accionante] y en consecuencia se revoca parcialmente la Resolución No. 1023 del 3 de octubre de 2012”.

(iii) Comunicación de FUNCONDENT dirigida a la gerente regional de la Fiduciaria Central S.A. radicada el 24 de julio de 2014, en la cual le solicita el “cambio de proyecto a vivienda usada”, a favor de la señora Gloria Janet Posso Tuberquia.

(iv) Comunicación de la asignación del subsidio familiar de vivienda por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a la accionante y su grupo familiar con fecha del 8 de junio de 2010.

(v) Comunicación dirigida a la accionante, en la cual ISVIMED informa que a través de la Resolución No., 1427 del 31 de agosto de 2015, se le ajustó el valor del subsidio familiar al 90% para la adquisición de vivienda usada.

2.2.2.8. Ante los documentos enviados, el despacho del Magistrado Sustanciador entabló comunicación con el Instituto de Vivienda de Medellín ISVIMED para que aportara al proceso la mencionada Resolución No. 1427 del 31 de agosto de 2015. Dicha entidad allegó el citado acto administrativo, en el cual se ajustó el valor del subsidio municipal asignado al grupo familiar de la accionante hasta el 90% del valor de la vivienda usada adquirida, en virtud de lo establecido en el parágrafo del artículo 23 del Decreto Municipal 2339 del 21 de noviembre de 2013, el cual establece ese beneficio para las víctimas de desplazamiento urbano. El valor restante, esto es, el 10% del valor de la vivienda (que asciende a la suma de \$ 3.200.000 pesos) deberá ser aportado por el grupo familiar beneficiario.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

3.2. Presentación de los casos, problema jurídico y esquema de resolución

Dada la cantidad de información recaudada en sede de revisión que podría dar una nueva lectura de los hechos que dieron origen a las acciones de tutela aquí estudiadas, y que conduciría a una adecuación por parte del juez constitucional de los derechos objeto de amparo, esta Sala considera necesario hacer de nuevo una presentación de cada uno de los casos expuestos, previa identificación de los elementos fácticos narrados por las

accionantes y de los hallados por esta Corporación[7].

3.2.1. Expediente T-4.966.615: Acción de tutela promovida a favor de la señora Juana

La accionante es víctima del desplazamiento forzado, madre cabeza de familia y padece de esquizofrenia y epilepsia. Según consta en el expediente, su hogar figura en la base de datos como calificado para acceder al subsidio de vivienda desde el año 2007. Sin embargo, no ha sido incluido en las resoluciones de asignación, pese a los distintos derechos de petición que con tal propósito se formularon por la accionante y su progenitora entre los años 2011 y 2014, tanto a Fonvivienda como al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

De acuerdo con Fonvivienda, a pesar de que la accionante ha sido incluida en el listado de potenciales beneficiarios respecto de dos proyectos ubicados en los municipios de Malambo y Soledad, no ha realizado los trámites de postulación, que rigen actualmente el programa de subsidio familiar de vivienda en especie, lo cual le ha impedido aparecer en la lista definitiva de beneficiarios y, por ende, disfrutar del subsidio que reclama. Al parecer, según se infiere de los elementos de juicio que constan en el expediente, dicho trámite no se ha realizado por desconocimiento.

A partir de lo anterior, esta Corporación solicitó a Fonvivienda informar la manera cómo se lleva a cabo el referido proceso de publicación, comunicación o notificación de la lista de potenciales beneficiarios y de la apertura de la convocatoria para programas de vivienda gratuita; frente a lo cual se otorgó la siguiente respuesta:

“[L]a entidad encargada de la publicación de los actos administrativos que otorgan el estado de potencial beneficiario es el Departamento Administrativo para la Prosperidad -DPS, por ser la entidad que expide dicho acto administrativo, el cual es remitido con posterioridad al Fondo Nacional de Vivienda para que sea tenido en cuenta al momento de abrir la convocatoria para la postulación de hogares, teniendo en cuenta que de conformidad con las normas que regulan el Programa de Vivienda Gratuita, sólo podrán postularse los hogares habilitados por el DPS.

No obstante lo anterior, una vez el DPS remite a Fonvivienda el acto administrativo que habilita a los hogares como potenciales beneficiarios, esta entidad envía la Resolución a la

Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar CAVIS UT, con la cual existe un contrato de encargo de gestión, para que, a través de las Cajas de Compensación Familiar se dé aviso a los hogares seleccionados y puedan realizar la respectiva postulación.

Las resoluciones expedidas por el Fondo Nacional de Vivienda que abren y cierran las Convocatorias para la postulación de los hogares, son publicadas en el Diario Oficial de la Imprenta Nacional.”

De lo expuesto se infiere entonces que el asunto a definir en el caso sub-judice, no se relaciona con la falta de otorgamiento del subsidio o con la situación particular de la accionante para ser titular del mismo, sino con dificultades operativas que se han presentado y que la han llevado a no poder advertir ante las autoridades competentes su condición de potencial beneficiaria de dos proyectos de vivienda (Malambo y Soledad), frente a los cuales no realizó los trámites de postulación para que le sea otorgado de manera definitiva el citado subsidio. Así las cosas, se está en presencia de un problema vinculado con la realización del derecho a la vivienda digna de un sujeto de especial protección constitucional, pues pese a que la accionante tiene la condición de víctima del desplazamiento forzado, y su hogar se postuló desde la convocatoria de desplazados del año 2007, no ha podido acceder al subsidio de vivienda ofrecido por el Estado por inconvenientes meramente operativos.

Finalmente, a pesar de que en la demanda se formula una pretensión encaminada a que se incluya a la accionante en programas de restablecimiento socio-económico, debe manifestar la Sala que no observa en el expediente que se haya iniciado trámite alguno ante las entidades competentes para tal efecto, así como tampoco se alega la existencia de algún tipo de actuación que conduzca a entender que se ha presentado la violación de algún derecho fundamental, más allá de lo relacionado con el debate propuesto respecto del subsidio reclamado, por lo que el objeto de este amparo se circunscribe al problema relacionado con la defensa del mencionado derecho a la vivienda digna, como consecuencia del ejercicio de la atribución del juez constitucional de identificar el conflicto que se presenta y los derechos que se encuentran en riesgo[8].

3.2.2. Expediente T-4.976.745: Acción de tutela promovida por la señora Gloria Janet Posso Tuberquia

La señora Gloria Janet Posso Tuberquia es igualmente víctima del desplazamiento forzado y madre cabeza de familia. A diferencia del caso anterior, ya es beneficiaria de un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada otorgado por Fonvivienda, mediante la Resolución No. 750 de 2010, por un valor de \$ 15.450.000.

En sede de revisión se tuvo conocimiento de que el citado subsidio fue desembolsado el 20 de septiembre de 2013 para el proyecto de vivienda Torres del Este, a través de la Fiduciaria Central S.A.[9]. De acuerdo con lo que se explica por Fonvivienda, se trató de un giro anticipado condicionado a la constitución de un encargo fiduciario para la administración de los recursos otorgados a través de un patrimonio autónomo, con el fin de brindar una solución de vivienda a la accionante, así como a otros sujetos beneficiarios de subsidios.

Para el efecto, lo que se dispone es una relación en la que intervienen tres sujetos: (i) el titular del subsidio que escoge un proyecto de vivienda a cargo de un constructor, previa suscripción de un contrato de promesa de compraventa, a través de una fiduciaria, sometido a la entrega de la vivienda en una fecha determinada; (ii) la selección de una fiduciaria encargada del manejo de los recursos del subsidio y de formalizar su pago al constructor, en la medida en que se producen avances hasta la entrega final de la vivienda edificada; y (iii) finalmente, el constructor que realiza las obras, brinda la solución de vivienda y quien se relaciona directamente con la fiduciaria, para efectos de hacer la entrega de las soluciones habitacionales construidas, así como para obtener el pago de los recursos que se administran por vía del encargo fiduciario, esto es, básicamente los subsidios girados de forma anticipada.

En el asunto bajo examen, con miras a obtener una solución de vivienda, se encuentra que la señora Posso Tuberquia suscribió un contrato de promesa de compraventa el día 26 de noviembre de 2012, a través de la Fiduciaria Central, con el Fideicomiso Torres del Este. Según se señala en dicho contrato, el bien prometido sería entregado en diciembre de 2013. Previamente, el 16 de octubre de 2012, se había constituido el encargo fiduciario, por parte de la Fundación Colombiana de Desplazados, Vulnerables y Etnias (FUNCODENT) y la empresa de Servicios Eléctricos, de Comunicaciones y de Gas Ltda. (INSEREL), con los recursos provenientes de los subsidios otorgados por Fonvivienda, incluyendo el dispuesto a cargo de la accionante.

Tanto la FUNCODENT como INSEREL tenían a su cargo la construcción de la solución de vivienda, que había sido objeto de la citada promesa de compra-venta, para lo cual se dispuso en el encargo fiduciario una fórmula de entrega de los recursos administrados por la Fiduciaria Central[10].

De acuerdo con lo suscrito en la promesa de compraventa, el valor del inmueble objeto de este contrato se acordó en la suma de \$ 39.669.000 pesos, cubierto básicamente con la suma del subsidio otorgado por Fonvivienda y con un subsidio adicional por la suma de \$ 19.834.500 pesos, conferido por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED[11]).

No obstante lo anterior, no se produjo la entrega del bien en la fecha acordada, esto es, en diciembre de 2013, lo que condujo a que la accionante buscara otra alternativa para satisfacer su derecho a la vivienda digna y adecuada, incluso según comunicación de la Fiduciaria Central del 11 de septiembre de 2015, el proyecto Torres del Este en la actualidad presenta un porcentaje de avance del 24%.

En el desarrollo del citado proceso, la señora Posso Tuberquia decidió adquirir una vivienda usada por un valor de \$ 32.000.000 pesos, para lo cual suscribió una escritura pública de compraventa el 5 de mayo de 2014 en la Notaría Segunda de Rionegro (Antioquia). Por lo demás, la transferencia del dominio se hizo efectiva mediante la inscripción de la tradición en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos el día 3 de junio del año en cita[12].

De acuerdo con lo expuesto en la demanda, en la citada compraventa se estipuló que el valor del inmueble sería cancelado con el subsidio de Fonvivienda por la suma de \$ 15.450.000 pesos, más el subsidio del municipio de Medellín. A pesar de ello, para la fecha de interposición de la acción de tutela, se adeudaba el valor correspondiente al apoyo económico otorgado por Fonvivienda.

Bajo el escenario previamente reseñado se presentó el amparo constitucional, en el que se solicitó la protección del derecho de petición, pues la accionante había enviado un escrito a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el 12 de noviembre de 2014, en el que no sólo pidió información sobre el estado del trámite del referido subsidio, sino que también reclamó que se hicieran “los desembolsos necesarios para cumplir con el contrato”.

Aun cuando no aparece constancia de que el derecho de petición haya sido efectivamente resuelto por las entidades señaladas, lo que si observa en los escritos que fueron enviados en sede revisión, es que no existe la posibilidad de que Fonvivienda solicite el reintegro del subsidio y lo reasigne a la solución real de vivienda que tiene la señora Gloria Janet Posso Tuberquia. En este sentido, en escrito del pasado 16 de septiembre de 2015, se señaló que:

“En conclusión, no existe posibilidad de que el Fondo Nacional de Vivienda, revierta el desembolso del subsidio familiar de vivienda, puesto que la normatividad vigente no lo permite. Necesariamente, los recursos se reintegrarían al tesoro nacional sin que la accionante ni Fonvivienda pueda disponer de ellos. Tal y como se expuso, habría una posibilidad de traslado de recursos por parte de la fiduciaria al nuevo oferente, con autorización claro está, de las partes contratantes; Sin embargo, es una actuación que no depende de esta entidad, por ser un acuerdo entre terceros”.

Esta solución a la que se hace referencia, surgió como consecuencia de la pregunta realizada por esta Sala de Revisión, sobre la posibilidad de revertir el desembolso de un subsidio hecho a un proyecto en construcción, a través de una fiduciaria, para destinarlo a otra solución de vivienda. Al respecto, como se mencionó en el acápite de antecedentes, se expuso que:

“La beneficiaria del subsidio, señora Gloria Janet Posso Tuberquia se encuentra en posibilidad de rescindir el contrato de promesa de compraventa que tiene con el oferente del proyecto Torres del Este (aclarando que esta es una relación contractual entre ellos ajena a Fonvivienda), trámite que podrá realizar demostrando que actualmente tiene adelantado el proceso de escrituración y registro con un nuevo oferente, de conformidad con lo indicado por ella en la acción de tutela, (...), particular con quien realizó el trámite de compraventa del inmueble usado. Posterior a ello, deberá tramitar con el oferente del proyecto Torres del Este de Medellín, la solicitud de traslado de los recursos del subsidio familiar de vivienda, de la fiduciaria al nuevo oferente, ya que ésta sería la encargada de consignarle el dinero al segundo oferente, con el cual la accionante realizó contrato de compraventa, por motivos de demora en el proyecto al cual aplicó inicialmente.”

Ante las dificultades planteadas, según pudo conocer esta Sala de Revisión, el Instituto

Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) expidió la Resolución No. 00001427 del 31 de agosto de 2015, en la que teniendo en cuenta que la señora Gloria Janet Posso Tuberquia también había sido víctima de desplazamiento intraurbano, se decidió ampliar el valor del subsidio municipal inicialmente concedido, para cubrir el 90% de la suma total de la vivienda objeto de adquisición. De esta manera, se otorgó un subsidio de \$ 28.800.000 pesos, sobre un valor total de la vivienda de \$ 32.000.000, dejando un remanente de \$ 3.200.000 pesos. Para hacer efectiva esta operación, previamente se había aceptado el retiro voluntario de la accionante del proyecto Torres del Este por parte de FUNCODENT, circunstancia que fue puesta de presente a la Fiduciaria Central, según consta en escrito recibido el día 24 de julio de 2014.

De lo expuesto se infiere que si bien la tutela se motivó en un supuesto desconocimiento del derecho de petición, ese no es realmente el problema que se plantea, sino una eventual infracción al mínimo vital y a la vivienda digna, por cuanto no ha sido posible utilizar el subsidio reconocido por Fonvivienda a la accionante en su condición de víctima, para pagar el remanente de la vivienda que ya fue adquirida, y frente a la cual, su antiguo propietario, según se expone en la demanda, le exige el pago de intereses que no puede cubrir, pues es madre cabeza de familia con dos niños a cargo.

3.2.3. Problema jurídico y esquema de resolución

3.2.3.1. A partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de las acciones de tutela, esta Corporación debe determinar si se configura por parte de Fonvivienda una vulneración de los derechos de las accionantes al mínimo vital y a la vivienda digna en su condición de víctimas del desplazamiento forzado, en primer lugar, por no constatar en el caso de la señora Juana que haya sido efectivamente comunicada de las listas de potenciales beneficiarios en los dos proyectos en los que resultó elegida y en los cuales finalmente no se postuló; y en segundo lugar, en el caso de la señora Gloria Posso Tuberquia, por no solicitar el reintegro de un subsidio desembolsado a su favor para un proyecto de vivienda, luego de que ésta tuviera que, por la demora en su entrega y su bajo nivel de ejecución, aplicarlo a la compra de otro inmueble, circunstancia para la cual contó con el apoyo del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), al

otorgarle un subsidio para cubrir inicialmente un poco más del 50% de su valor total y al final asumir el 90% del mismo.

3.2.3.2. Con el fin de resolver este problema jurídico, en primer lugar, la Sala realizará el examen de procedencia de las acciones de tutela y reiterará la jurisprudencia sobre el alcance del principio de subsidiariedad en relación con la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. En segundo lugar, se pronunciará sobre el derecho a la vivienda digna respecto de dicha población, acápitemos en el que se explicará su alcance y contenido, la evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social y el procedimiento para su asignación. Una vez agotado el examen de los temas propuestos, se procederá a la resolución del caso concreto.

3.3. De la procedencia de las acciones de tutela

3.3.1. En cuanto a la legitimación por activa, por regla general, conforme se establece en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela podrá ser interpuesta por los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. En el caso del expediente T-4.976.745, la señora Gloria Janet Posso Tuberquia se encuentra legitimada para interponer la presente acción, no sólo porque actúa directamente, sino también porque solicita la protección de su derecho a la vivienda digna en su condición de víctima del desplazamiento forzado.

Ahora bien, no sobra recordar que la regulación sobre la legitimación por activa también consagra algunas situaciones particulares[13], en las cuales terceras personas se encuentran facultadas para solicitar el amparo de los derechos de otras, como ocurre con la atribución para que el Defensor del Pueblo y los personeros municipales puedan presentar la acción de tutela.

Esta facultad se origina en el mandato consagrado en el numeral 3 del artículo 282 del Texto Superior, que faculta al Defensor para interponer acciones de tutela, sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados, como expresión de su deber institucional de velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los derechos humanos. En desarrollo de lo expuesto, el Decreto 2591 de 1991 dispone que:

“Artículo 46. Legitimación. El Defensor del pueblo podrá, sin perjuicio del derecho que

asiste a los interesados, interponer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o que esté en situación de desamparo e indefensión. (...)”

Como se deriva de lo expuesto, siempre que actúe a través de dicha autoridad, ya sea directamente o por intermedio de alguno de los funcionarios habilitados para tal fin[14], es preciso que se cumpla con una de dos condiciones: (i) que el titular de los derechos haya solicitado actuar en su representación; o (ii) que la persona se encuentre desamparada e indefensa, esto es, que carezca de medios físicos y/o jurídicos, en aras de evitar o resistir la amenaza o violación de sus derechos fundamentales[15].

Bajo el panorama expuesto, la Sala estima que en el expediente T-4.966.615, la Defensora Pública de la Regional Atlántico de la Defensoría del Pueblo está legitimada para interponer la acción de tutela a favor de la señora Juana, con miras a obtener el amparo de su derecho a la vivienda digna y adecuada, básicamente por la situación de desamparo e indefensión en la que se encuentra, pues se trata de una persona que presenta un diagnóstico de salud de deterioro neurológico, síndrome convulsivo, epilepsia y esquizofrenia, cuya situación justifica el acompañamiento que le brinda el Estado, a través de la autoridad competente en materia de derechos humanos, en especial cuando se afirma que tiene la condición de madre cabeza de familia a cargo de dos hijos menores de edad y que carece de recursos económicos para autosostenerse. Por lo anterior, en el citado caso, también se satisface el requisito de legitimación por activa.

3.3.2. Respecto de la legitimación por pasiva[16], se advierte que en cada caso se cuestiona el comportamiento del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), por distintas razones vinculadas con la salvaguarda del derecho a la vivienda digna de víctimas del delito de desplazamiento forzado. En este sentido, como se trata de un fondo con personería jurídica adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio las tutelas son procedentes, ya que –en los términos del numeral 7 del artículo 150 del Texto Superior– se está en presencia de una autoridad pública del orden nacional.

3.3.3. En relación con el cumplimiento del principio de inmediatez[17], en el expediente T-4.966.615, se observa que la Defensora Pública de la Regional Atlántico de la Defensoría del Pueblo promovió la acción de tutela a favor de la señora Juana el día 29 de enero de 2015, momento para el cual había transcurrido un poco más de cuatro meses desde que

Combarranquilla, como entidad encargada de la gestión operativa de los subsidios otorgados por Fonvivienda, le informó a la actora que se encuentra calificada como apta en su estado de postulación al subsidio de vivienda 100% gratuita desde el 5 de agosto de 2007[18]. Por ello, a juicio de esta Sala de Revisión, se trata de un término razonable para interponer el amparo.

Por su parte, en lo que respecta al expediente T-4.976.745, la última actuación adelantada corresponde al derecho de petición formulado por la señora Gloria Janet Posso Tuberquia el día 12 de noviembre de 2014 y dirigido a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que solicitó los “desembolsos necesarios” para poder cumplir con las obligaciones asumidas en la compraventa de la vivienda usada. En la medida en que la acción se interpuso hasta el 28 de enero de 2015, esto es, cerca de tan sólo dos meses con posterioridad a la citada actuación, en criterio de esta Sala de Revisión, su ejercicio se realizó en un plazo razonable.

3.3.4. Finalmente, en lo que atañe al carácter subsidiario de la acción de tutela, es preciso recordar que el artículo 86 de la Constitución Política señala que el amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[19]. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”[20]. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficiente-mente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999[21], al considerar que: “en cada

caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales[22].

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal[23]. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”[24].

Ahora bien, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales[25], por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran[26]; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se

encuentran comprometidos[27]. Esta posición de la Corte guarda concordancia con lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno, los cuales constituyen una valiosa herramienta para la definición e interpretación de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[28], en los cuales se demanda la existencia de un recurso judicial eficaz para garantizar los derechos de las personas víctimas del desplazamiento[29].

3.3.4.1. En cuanto al expediente T-4.966.615, la Corte encuentra que la señora Juana es víctima del desplazamiento forzado aproximadamente desde hace cerca de diez años[30], lo que si bien puede ser un indicativo de que se han superado las consecuencias adversas del desarraigo latentes en los primeros años, no deja de ser cierto que continua en un estado de indefinición en lo que respecta a la solución sobre su vivienda, a pesar del prolongado tiempo transcurrido desde que debió abandonar su casa y enceres para huir de la violencia, de manera que no resulta proporcionado exigirle que acuda ante el juez contencioso administrativo, más aún cuando la controversia que se plantea lejos de pretender cuestionar la legalidad de un acto de la administración, lo que demanda es una respuesta definitiva frente a su derecho a la vivienda digna y adecuada (CP art. 51), como consecuencia de la falta de asignación de un subsidio por parte de Fonvivienda, siendo que su hogar fue calificado como apto para tal efecto desde la convocatoria realizada en el año 2007. Por lo anterior, es claro que resulta procedente el amparo propuesto, en especial si se tiene en cuenta que la accionante es una persona en una precaria condición de salud (deterioro neurológico, síndrome convulsivo, epilepsia y esquizofrenia), que carece de recursos económicos y que tiene la condición de madre cabeza de familia a cargo de dos hijos menores de edad.

3.3.4.2. En lo que respecta al expediente T-4.976.745, a pesar de que la señora Gloria Janet Posso Tuberquia es beneficiaria de un subsidio otorgado por Fonvivienda desde el año 2010, al día de hoy no ha podido hacer uso del mismo para pagar el remanente del precio de una vivienda usada que adquirió con el apoyo del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), entidad que asumió el 90% del valor del inmueble[31].

Aun cuando, en principio, podría considerarse que la disputa que se plantea es de carácter económico, no se puede omitir ni dejar a un lado la consideración de que el subsidio se reconoció para permitir la satisfacción de un derecho, como lo es la vivienda digna y

adecuada (CP art. 51), por la condición de víctima del desplazamiento forzado que tiene la accionante, lo que le otorga al caso sometido a revisión un acercamiento distinto al meramente patrimonial y, por el contrario, lo vincula con la obligación del Estado de asegurar un sitio apropiado para vivir dignamente, para quien se ha visto forzado a abandonar su hogar y propiedades. Respecto de este asunto, el amparo constitucional tiene la entidad suficiente para brindar una respuesta completa e integral, diferente al examen meramente procedimental de las reglas que permiten el reintegro de los subsidios. Lo anterior se refuerza si se tiene en cuenta que el antiguo propietario, según se expone en la demanda, le exige a la accionante el pago de intereses que no puede cubrir, pues es madre cabeza de familia con dos niños a cargo.

3.4. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada

3.4.1. Alcance y contenido[32]

3.4.1.1. De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política “[t]odos los colombianos tienen derecho a [una] 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.” Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte, como aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida[33].

De acuerdo con las consideraciones expuestas en la Sentencia T-014 de 2014[34], se tiene que desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal ha considerado que el derecho a una vivienda digna hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se caracterizan por tener una naturaleza eminente-mente prestacional que está a cargo del Estado y que necesitan para su aplicación de un desarrollo legislativo previo. Específicamente se ha dicho que: “[e]l derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades

deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”[35]

3.4.1.2. Posteriormente, la jurisprudencia matizó su posición en el sentido de avalar la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna, en aquellos casos en los que su exigibilidad guarde una relación de conexidad con un derecho de rango fundamental, como ocurre con los derechos a la salud, a la vida o a la integridad personal. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-175 de 2008[36], la Sala Quinta de Revisión explicó que:

“El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que ‘el derecho adquiera una fuerza normativa directa’. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.”

3.4.1.3. No obstante, en casos particulares y específicos, se ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia[37]. En estos casos, su fundamentalidad se explica en tanto han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, como consecuencia directa o indirecta del conflicto armado interno, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer –entre otros factores– de recursos económicos o empleos estables. De suerte que la definición sobre sus condiciones de vida, en términos de habitabilidad, tiene un vínculo directo con la salvaguarda de la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.[38]

En desarrollo de lo anterior, se ha entendido que el derecho fundamental a la vivienda

digna para personas en situación de desplazamiento, contempla la correlativa obligación de las autoridades competentes para: “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta[39]; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.”[40]

Desde esta perspectiva, es claro que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, como se desprende de lo previsto en el artículo 51 del Texto Superior; para lo cual, entre otras alternativas, puede promover el acceso a viviendas de interés social, establecer mecanismos de financiación a largo plazo o disponer formas de asociación para ejecutar proyectos de vivienda[41].

3.4.2. Evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social[45]

3.4.2.1. Desde la expedición de la Ley 3ª de 1991, se enfocó el desarrollo de la política pública de vivienda a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del cual hacen parte las entidades del sector público y privado que cumplen funciones en materia de financiación, mejoramiento, habilitación, construcción, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. Dentro del citado sistema se estableció el subsidio de vivienda como método de financiación, consistente en un aporte estatal, en dinero o en especie, dirigido a personas que carecen de recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda o mejorarla. Este programa de subsidios responde a los elementos de asequibilidad y gastos soportables que se prevén como componentes esenciales del derecho a la vivienda y que permiten su efectiva realización.

Con posterioridad, y en respuesta a la grave situación generada con ocasión del desplazamiento forzado interno, se expidió la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección,

consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” Más allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en esta ley se radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada.

Tanto la Ley 3ª de 1991 como la Ley 387 de 1997 fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual se reguló el procedimiento para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. No obstante, al ordenarse la supresión y liquidación de la primera de las mencionadas entidades en el año 2003, dicha competencia se trasladó al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana[46]. En un fallo preexistente sobre la materia, esta Corporación señaló que:

“[E]l procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001, reguló la asignación de subsidios familiares de vivienda urbanos para la población en situación de desplazamiento, a través de una distribución territorial de los subsidios, celebración de convocatorias, criterios de calificación para las postulaciones y asignación de las subvenciones[47]. Con fundamento en este marco normativo, FONVIVIENDA dio apertura en los años 2004 y 2007 a convocatorias especial y exclusivas para la postulación de población en condición de desplazamiento, con enfoque de adjudicación de subsidios en dinero (cartas de asignación o como eran denominadas por la población desplazada “carta cheque”), para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento[48].”[49]

Como requisitos para el otorgamiento del subsidio, las familias debían realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto y verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda. Tal como fue puesto de presente en la sentencia de la referencia, dicha política presentó dos problemas: el primero relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda; mientras que, el segundo, se vinculó con la ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre

financiero.

3.4.2.2. Esta problemática no fue ajena a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004[50], la cual recomendó al Gobierno Nacional un replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada en el Auto 008 de 2009[51], toda vez que después de diez años de su adopción, se presentaban fallas en su concepción y fundamentación. Así, por ejemplo, sobre el cierre financiero de las viviendas se encontró que: “los hogares desplazados no [contaban] con [los] suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado”, constituyendo una de las principales razones por las que poco se ejecutaban los subsidios adjudicados.

Siguiendo el diagnóstico realizado por esta Corporación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, con el objeto de “adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional.” Este decreto focalizó la política de vivienda en la generación de una oferta suficiente y dirigida a la población desplazada, a través del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras.[52]

3.4.2.3. Como se deriva de lo expuesto, durante estos años se impuso el denominado Subsidio Familiar de Vivienda (SVF), como aporte estatal en dinero, otorgado por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, constituyendo un complemento del ahorro y/o de los recursos propios que le permitan al beneficiario adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social.

El procedimiento para la asignación de este subsidio está previsto en el Decreto 2190 de 2009. El mismo inicia con la postulación de los hogares ante la entidad otorgante o el operador autorizado para ello, radicando el respectivo formulario y los documentos señalados en el artículo 33 del mencionado decreto[53].

Una vez hecha la postulación, la entidad otorgante del subsidio deberá verificar la información suministrada por los postulantes, cotejándola con las bases de datos que reposan en otras entidades como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Registraduría

Nacional del Estado Civil, según lo establece el artículo 42 del citado Decreto 2190 de 2009[54]. Una vez verificados los datos suministrados, aquellas postulaciones que sean aceptadas, se someten a un proceso de calificación atendiendo a los siguientes criterios:

“1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.

2. Número de miembros del hogar.

3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.

4. Ahorro previo.

5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.”[55]

Luego de calificadas las postulaciones, a partir del puntaje obtenido, se ordenarán de manera automática en forma secuencial descendente y se conformará un listado hasta completar el número de hogares equivalente al total de recursos disponibles, según lo establece el artículo 45 del ya mencionado decreto[56].

Finalmente, se realiza el procedimiento de asignación de los subsidios mediante la aplicación de los recursos disponibles a los postulantes que les corresponda, de acuerdo con el orden secuencial de las listas de postulantes calificados. La asignación incluirá las postulaciones correspondientes a las mejores calificaciones, hasta completar el total de los recursos disponibles para cada entidad otorgante.

3.4.2.4. A pesar de las virtudes del citado programa, su implementación no logró superar la crisis en la que se encontraba la población desplazada, pues, por un lado, la oferta de viviendas no fue suficiente y, por el otro, no se logró eliminar las barreras para alcanzar el cierre financiero en el valor de las viviendas, pues se exigía un ahorro o aporte por parte del beneficiario, que en el caso de la citada población, en muchas ocasiones se convertía en una verdadera barrera de acceso[57]. Por ello, se creó un nuevo programa de subsidio en especie, al cual se hará referencia en el acápite siguiente de esta providencia.

3.4.3. Subsidio de vivienda familiar en especie. Procedimiento para su asignación[58]

3.4.3.1. Con el objeto de superar las dificultades ya indicadas, se expidió la Ley 1537 de 2012[59], en la cual se creó el subsidio de vivienda familiar en especie, como una ayuda a los beneficiarios que cumplen los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales deberán estar guiados a beneficiar en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”[60]

Sin perjuicio de algunas particularidades sobre el trámite para la asignación del subsidio, el Decreto 1921 de 2012 reglamentó la ley de la referencia[61], en el sentido de fijar competencias específicas en cada una de las etapas del mencionado trámite de asignación tanto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como a Fonvivienda, las cuales, a continuación, pasarán a explicarse de manera general.

En primer lugar, le compete al Fondo Nacional de Vivienda el deber de remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita. En dicha remisión se deberá indicar el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, a qué grupo están destinadas las viviendas. En lo que respecta a este último punto, los sujetos habilitados son: población de la Red Unidos, población en condición de desplazamiento, hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo (Decreto 1921 de 2012, arts. 5 y 8).

En segundo lugar, después de recibida esta información, el mencionado Departamento Administrativo deberá elaborar un listado de “potenciales beneficiarios”, quienes serán los hogares registrados en la Red de la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, el SISBEN III y el Registro Único de Población Desplazada o el que haga sus veces. Para efectos de

seleccionar a los potenciales beneficiarios, se deberá tener en cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto (Decreto 1921 de 2012, art. 8)[62].

En tercer lugar, una vez realizada la identificación de los potenciales beneficiarios, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para el efecto y deberán entregar los siguientes documentos:

“Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.
2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

Parágrafo. El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe

para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas.”

Después de revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, que se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.

La selección de los hogares beneficiarios podrá hacerse de forma directa, en aquellos casos en que los postulantes de un orden de priorización no exceden el número de viviendas ofertadas; o a través de sorteo, cuando los hogares que conforman el orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas, de conformidad con la metodología explicada en el artículo 15 del decreto en cita. El listado definitivo constará en una resolución que nuevamente se remitirá a Fonvivienda, quien se encargará de su posterior asignación mediante acto administrativo.

3.4.3.2. Del resumen realizado se constata que luego de que se da apertura a la convocatoria de los hogares potencialmente beneficiarios, de acuerdo con los listados emitidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se continúa con un proceso de postulación por parte de los hogares, quienes deberán suministrar los documentos previamente reseñados, directamente a Fonvivienda o al operador que se designe para el efecto. En este proceso, y como mandato constitucional, se exige el deber de adoptar todas las medidas necesarias que permitan que la población que podría ser beneficiaria, entre ellas las víctimas del desplazamiento forzado, conozcan efectivamente de la posibilidad de hacerse parte en dicho trámite, con miras a lograr un amparo efectivo de su derecho a la vivienda digna, en los términos consagrados en el artículo 51 del Texto Superior.

3.4.4. De los subsidios de las entidades territoriales

3.4.4.1. Finalmente, las entidades territoriales del nivel municipal también cuentan con

programas de apoyo del derecho a la vivienda digna. Así, por ejemplo, y respecto de uno de los casos sometidos a revisión, el Decreto 2339 de 2013 de la Alcaldía de Medellín[63], señala que el subsidio municipal de vivienda “es un aporte (...) en dinero o en especie (...) con cargo al gasto público social no restituible, salvo disposiciones legales y reglamentarias, adjudicado por una sola vez a grupos familiares bajo un mismo hogar en condiciones de vulnerabilidad social y económica, para contribuir con la obtención o mejoramiento de una solución habitacional (...)”.

Dentro de los requisitos previstos para la postulación del subsidio en cita, se destacan los siguientes:

“a) Conformación de un grupo familiar de acuerdo con lo establecido en el presente decreto, en cuyo caso el jefe deberá ser mayor de edad.

b) El grupo familiar deberá acreditar ingresos familiares iguales o inferiores a dos SMLMV.

c) El jefe de hogar deberá acreditar residencia en el municipio de Medellín por un período no inferior a seis años. (...)

d) Disponer de un aporte mínimo para la solución habitacional conforme a lo establecido en el presente decreto, salvo que por disposición legal se encuentren exentos.

e) Los demás establecidos para cada una de las modalidades y poblaciones señaladas en el presente decreto.”[64]

Sobre el último de los citados requisitos, se acepta que la modalidad del subsidio varía dependiendo de la población beneficiada, como sucede en el caso de las personas víctimas del desplazamiento forzado. En este contexto, su ingreso al citado programa social se flexibiliza, al no requerir tiempos mínimos de residencia en el municipio[65]. Por lo demás, en cuanto a los posibles beneficiarios se requiere: (i) que tengan la calidad de desplazados internos o intraurbanos; (ii) que acrediten su condición de desplazados con la inscripción en las bases de datos y (iii) que “reali[cen] un aporte complementario, en aquellos eventos en que la sumatoria de subsidios de vivienda otorgado por las entidades competentes entre sí o junto con otros recursos complementarios aportados por cualquier persona natural o jurídica, no sea suficiente para lograr el cierre financiero de la vivienda. En cualquier caso,

los gastos de escrituración correrán por cuenta del beneficiario.”[66]

En lo que respecta al valor del subsidio para la población desplazada se establece que será de treinta y cinco salarios mínimos legales mensuales vigentes, con posibilidad de ser ampliado hasta el 90% del valor de la vivienda para quienes sean víctimas del desplazamiento intraurbano[67].

Por último, se consagra una posibilidad para que anualmente las víctimas del desplazamiento forzado puedan conformar un listado especial de postulantes inscritos al subsidio, a partir del cual se citará a los posibles beneficiarios y se verificará el cumplimiento de las condiciones para acceder al mismo. En la reglamentación dispuesta para la población desplazada, se señala que se podrán acceder a las modalidades de vivienda nueva o usada.

Con fundamento en lo anterior, se procederá a resolver los casos sometidos a decisión, teniendo en cuenta las particularidades de cada uno de ellos.

3.5. Casos concretos

3.5.1 Expediente T-4.966.615: Acción de tutela promovida a favor de la señora Juana

3.5.1.1. A través de una Defensora Pública de la Regional Atlántico de la Defensoría del Pueblo, se interpuso acción de tutela a favor de la señora Juana, con el fin de que le sean protegidos sus derechos al mínimo vital y a la vivienda digna, a través de una orden consistente en disponer la pronta asignación de un subsidio para la compra de vivienda.

De acuerdo con lo expuesto en el acápite de antecedentes, la accionante aplicó a la convocatoria de subsidios dirigida a la población desplazada del año 2007. Una vez verificada la información presentada en dicha oportunidad, la entidad otorgante calificó al grupo familiar de la señora Juana como “apto” para recibir el citado beneficio mediante la Resolución No. 174 de 2007.

Luego de la expedición del referido acto administrativo, según se afirma en la demanda, la peticionaria no tuvo conocimiento de otras diligencias o trámites a realizar, con el propósito de materializar la entrega del subsidio. Por ello, solicita su asignación en sede de tutela, tanto por el plazo transcurrido como por las condiciones especiales en las que se encuentra,

pues se trata de una persona en una precaria condición de salud (deterioro neurológico, síndrome convulsivo, epilepsia y esquizofrenia), que carece de recursos económicos y que tiene la condición de madre cabeza de familia a cargo de dos hijos menores de edad.

3.5.1.2. A partir del material probatorio recaudado en sede de revisión, se pudo constatar que si bien inicialmente el hogar encabezado por la señora Juana fue calificado como “apto” para ser beneficiario de un Subsidio Familiar de Vivienda (SVF) desde el año 2007[68]; su inclusión en las recientes listas de potenciales beneficiarios se produjo bajo la vigencia del Decreto 1921 de 2012, que regula el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie (SVFE).

En efecto, según se informó por Fonvivienda, en virtud de lo establecido en el numeral 1, inciso 2, del artículo 8 del Decreto 1921 de 2012[69], se priorizó al hogar de la accionante para ser beneficiaria del citado subsidio y, por ello, fue enlistada en dos ocasiones distintas como potencial beneficiaria en dos proyectos de vivienda ubicados en los municipios de Malambo y Soledad (Atlántico), por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[70].

Ahora bien, conforme a lo previsto en el decreto en cita, luego de publicada la lista de potenciales beneficiarios, los interesados deben llevar a cabo el proceso de postulación, con el fin de que les sea asignado uno de los inmuebles objeto de la convocatoria. En el asunto bajo examen, como se pone de presente Fonvivienda, el hogar de la accionante no cumplió con el citado requisito, por lo que no ha sido beneficiaria de la asignación definitiva del subsidio en especie.

3.5.1.3. Teniendo en cuenta la información recaudada en el proceso, se infiere que la señora Juana no tuvo conocimiento de que fuese incluida en tales listas, porque dada la necesidad de una vivienda –como se manifiesta en el escrito de tutela– de haberse enterado de su potencial selección, sin duda alguna hubiese realizado los trámites tendientes a que se materializara el citado beneficio, máxime cuando se observa que uno de los proyectos a los cuales tenía la posibilidad de aplicar se adelantó en el municipio de su actual residencia, es decir, en el municipio de Soledad.

Al preguntarle a la entidad accionada sobre la manera cómo lleva a cabo la publicación, comunicación o notificación de la lista de potenciales beneficiarios, como ya se expuso,

Fonvivienda señaló que dichos actos son comunicados a través de las cajas de compensación familiar, que actúan como operadores destinados en el proceso de recepción de los documentos de los hogares que deciden postularse en la convocatoria[71].

En el asunto sub-judice, se observa que por razón territorial la accionante debió realizar todo el trámite de postulación ante Combarranquilla, la cual, según se pudo determinar por esta Sala de Revisión, publica las respectivas listas de beneficiarios en su página Web: www.combarranquilla.co.

Aun cuando se podría estimar que la accionante tiene el deber mínimo de revisar la citada página Web, con el fin de conocer si ha sido incluida o no en el listado de potenciales beneficiarios y, por ende, proceder a realizar el trámite de postulación; esta Corporación no puede desconocer que dada su condición de víctima del desplazamiento forzado, y por tratarse de una persona de escasos recursos, difícilmente tiene la posibilidad de realizar un seguimiento permanente a dicha fuente de información, en especial si se tiene en cuenta que el nivel de penetración de Internet en el municipio de Soledad asciende a un escaso 9.31% de la población, según estadísticas del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones[72], circunstancia que se agrava, en el caso concreto, si se tiene en cuenta su precaria condición de salud.

Así las cosas, pese a que no se desestima el deber de vigilancia que les asiste a los potenciales beneficiarios, tampoco se puede ignorar la obligación que existe a cargo de la entidad otorgante de verificar que las cajas de compensación cumplan efectivamente con su deber de dar a conocer a la población beneficiaria de las decisiones adoptadas por ésta o por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en virtud de su función de “realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda”, consagrada en el numeral 9.3 del artículo 3 del Decreto 555 de 2003. Se trata de una obligación que desarrolla el componente de asequibilidad del derecho a la vivienda digna y adecuada, el cual, en el caso de la población desplazada, como lo ha señalado la Corte, envuelve el deber de proporcionar información clara y concreta sobre los programas de beneficio a los cuales se puede acceder[73].

Por ello, en criterio de esta Sala de Revisión, se hace necesario advertir al Fondo Nacional de Vivienda para que, en lo sucesivo, junto con las cajas de compensación familiar, adopten

medidas alternativas que permitan asegurar que en la labor de comunicación a los hogares que se incluyen en los listados de potenciales beneficiarios, no sólo se haga uso del sistema de consulta en la página Web, sino que también se habiliten otras fuentes de información, que permitan asegurar el conocimiento real y efectivo de la posibilidad que tienen de formalizar su postulación, con miras a ser titulares de la asignación definitiva de un subsidio familiar de vivienda en especie.

3.5.1.4. Por lo demás, y en cuanto al asunto sub-examine, no comprende esta Sala como la entidad demandada, en múltiples ocasiones, al dar respuesta a las solicitudes de la señora Juana y de la Defensoría del Pueblo, en las que se solicitaba conocer el estado del trámite del subsidio de vivienda, nunca le comunicó su inclusión en las listas de potenciales beneficiarios, pese a que las respuestas datan de los años 2011, 2013 y 2014, suceso que sin duda incidió en que la accionante no se postulara a las convocatorias indicadas por Fonvivienda y que, por ende, no obtuviera la asignación definitiva del subsidio que viene solicitando desde el año 2007.

En virtud de lo anterior y con miras a garantizar el derecho a la vivienda digna y adecuada de la accionante, se dispondrá que en la próxima convocatoria que se desarrolle en su zona de residencia, Fonvivienda deberá adoptar las medidas que sean necesarias para que se incluya en el listado de potenciales beneficiarios, sea efectivamente informada sobre la posibilidad de postularse, y en caso de que lo haga, se priorice su hogar, a partir de la prevalencia que le otorga su estado de “calificado” en la convocatoria del año 2007, así como su condición de madre cabeza de hogar[74]. No sobra aclarar que no es posible ordenar su incorporación a los dos proyectos en los que resultó admitida en el listado de potenciales beneficiarios, puesto que ello implicaría desconocer los derechos de las personas que realizaron en su integridad el trámite de postulación, en la medida en que se trata de proyectos cerrados, al haberse asignado la totalidad de las viviendas, según se informó por la autoridad en cita.

3.5.1.5. Por las razones expuestas, la Sala revocará la sentencia del 10 de febrero de 2015 proferida por la Sala de Decisión laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla que negó el amparo promovido a favor de la señora Juana y, en su lugar, amparará su derecho a la vivienda digna en su condición de víctima del desplazamiento forzado, de conformidad con la orden de protección previamente señalada.

3.5.2. Expediente T-4.976.745: Acción de tutela promovida por la señora Gloria Janet Posso Tuberquia

3.5.2.1. En el asunto bajo examen, la señora Gloria Janet Posso Tuberquia interpuso acción de tutela contra Fonvivienda, como se señaló en el acápite destinado a la delimitación de la controversia, con el propósito final de que se ordenara a dicha entidad realizar el desembolso del subsidio de vivienda que le fue reconocido en el año 2010[75].

El citado beneficio corresponde a la modalidad de subsidio familiar de vivienda (SVF), el cual fue otorgado en dinero y no en especie. Según consta en el expediente, la suma otorgada correspondiente a \$ 15.450.000 pesos fue desembolsada el 20 de septiembre de 2013 para el proyecto de vivienda Torres del Este, a través de la Fiduciaria Central S.A., la cual constituyó un patrimonio autónomo con los recursos otorgados para tal fin.

Con anterioridad, el día 26 de noviembre de 2012, se suscribió un contrato de compraventa entre la accionante y el fideicomiso, éste último actuando en representación del encargo fiduciario creado por FUNCODENT e INSEREL[76], para adelantar la construcción de las viviendas en el citado proyecto Torres del Este, cuya entrega se acordó para diciembre de 2013. Con miras a realizar el pago de la solución habitacional ofrecida, según se reseña en el referido acto jurídico, la actora se comprometió con los recursos del subsidio otorgado por Fonvivienda, aunado a otro subsidio de carácter municipal concedido por el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED).

La construcción del proyecto se retrasó, tanto así que para septiembre de 2015 tiene un avance de ejecución del 24%, por lo que la accionante decidió adquirir una vivienda usada por un valor de \$ 32.000.000 pesos, con miras a garantizar su derecho a la vivienda digna y adecuada, en especial si tiene en cuenta su condición de madre cabeza de familia con dos niños a cargo.

La actora realizó los trámites tendientes a formalizar su renuncia al proyecto Torres del Este, la cual fue aceptada por ISVIMED[77], lo que dio lugar a que FUNCODENT en escrito del 22 de julio de 2014, aceptara su retiro voluntario del citado proyecto, y le informara de dicha situación a la Fiduciaria Central, según consta en el sello de recibido de la referida comunicación. Sin embargo, en relación con el subsidio reconocido por Fonvivienda, se observa que los recursos permanecen en la mencionada fiduciaria, impidiendo que la

accionante pudiera contar con los mismos para cancelar el valor total del bien inmueble usado adquirido.

Ante esta dificultad y teniendo en cuenta el apremio realizado por el vendedor para obtener el pago del inmueble transferido a la accionante, ISVIMED decidió aumentar el monto del subsidio municipal reconocido hasta el 90% del valor del bien, al encontrar que la señora Posso Tuberquia también tenía la condición desplazada intraurbana, en virtud de lo establecido en el parágrafo del artículo 23 del Decreto 2339 de 2013.

3.5.2.2. Visto lo anterior, se observa que los elementos fácticos anteriormente narrados conducen a la siguiente situación respecto del acceso al subsidio de vivienda otorgado por Fonvivienda a la señora Gloria Janet Posso Tuberquia, a saber:

- Actualmente la Fiduciaria Central S.A. tiene en su poder el dinero correspondiente al subsidio otorgado por Fonvivienda, para aplicarlo al proyecto Torres del Este, esto es, la suma de \$ 15.450.000 pesos.
- La accionante renunció al citado proyecto y optó por otra solución de vivienda, lo que implica que no adquirirá el inmueble ofrecido por parte de FUNCODENT, a través del encargo fiduciario.
- En la actualidad, la accionante ya es propietaria de la otra solución que encontró ante el incumplimiento en la fecha de entrega del inmueble ofrecido en el proyecto Torres del Este, como consta en el certificado de tradición y libertad. Para tal efecto, logró la cancelación del 90% del valor de la vivienda usada adquirida, en aplicación del subsidio municipal otorgado por ISVIMED, por su condición de víctima del desplazamiento forzado.
- No obstante lo anterior, a la señora Posso Tuberquia aún le corresponde pagar el 10% restante del valor de la vivienda, lo que equivale a la suma \$ 3.200.000 pesos.
- Pese a la renuncia presentada y aceptada por FUNCODENT, la accionante todavía figura en las bases de datos del Ministerio de Vivienda y de Fonvivienda como beneficiaria del proyecto Torres del Este.

3.5.2.3. Al solicitarle a la entidad accionada un concepto sobre la posibilidad de reintegrar el dinero del subsidio para que no sea usado en el proyecto Torres del Este, sino en otra

solución de vivienda a partir de las circunstancias del caso concreto, Fonvivienda –como ya se señaló– sugirió que:

“La beneficiaria del subsidio, señora Gloria Janet Posso Tuberquia se encuentra en posibilidad de rescindir el contrato de promesa de compraventa que tiene con el oferente del proyecto Torres del Este (aclarando que esta es una relación contractual entre ellos ajena a Fonvivienda), trámite que podrá realizar demostrando que actualmente tiene adelantado el proceso de escrituración y registro con un nuevo oferente, de conformidad con lo indicado por ella en la acción de tutela, el señor (...), particular con quien realizó el trámite de compraventa del inmueble usado. Posterior a ello, deberá tramitar con el oferente del proyecto Torres del Este de Medellín, la solicitud de traslado de los recursos del subsidio familiar de vivienda, de la fiduciaria al nuevo oferente, ya que ésta sería la encargada de consignarle el dinero al segundo oferente, con el cual la accionante realizó contrato de compraventa, por motivos de demora en el proyecto al cual aplicó inicialmente.” (Subraya fuera del texto original).

Ya que, como se aclaró por la citada entidad, “no existe posibilidad de que el Fondo Nacional de Vivienda, revierta el desembolso del subsidio familiar de vivienda, puesto que la normatividad vigente no lo permite. Necesariamente, los recursos se reintegrarían al tesoro nacional sin que la accionante ni Fonvivienda pueda disponer de ellos.”

3.5.2.4. Ante la solución sugerida por la entidad accionada, como ya se dijo, esta Sala observa que efectivamente en los documentos aportados por la actora consta la comunicación de FUNCODENT, organización que figura como constituyente del encargo fiduciario creado para el proyecto Torres del Este, dirigida a la Gerente Regional de la Fiduciaria Central S.A. y radicada el 24 de julio de 2014, en la cual se acepta el “retiro voluntario” de la señora Posso Tuberquia del citado proyecto por el “cambio” a una “vivienda usada”. Este documento permite inferir que se aceptó la resolución de la promesa de compraventa sobre la unidad habitacional ofrecida y que, además, se pide a la fiduciaria que gire los recursos hacia la solución encontrada por la accionante, más aún cuando en ella se pone de presente que cuenta con el apoyo de ISVIMED.

Pese a que tal comunicación, como previamente se mencionó, cuenta con el sello de recibido por parte de la fiduciaria, no obra respuesta sobre la misma, de igual forma que no

se hizo referencia sobre su existencia en los documentos enviados por tal entidad a esta Corporación. En consecuencia, y vistos los citados elementos de juicio, considera esta Sala que por parte de la accionante se cumplió con el trámite pertinente para trasladar los recursos; sin embargo, se presentó una omisión en la Fiduciaria Central que impidió que el referido trámite se materializara y que, por ende, la actora pudiera aplicar el monto del subsidio otorgado por Fonvivienda a la solución habitacional por ella escogida.

En efecto, en criterio de esta Sala de Revisión, la Fiduciaria Central S.A. ha debido autorizar el traslado del subsidio para garantizar el derecho a la vivienda digna de la señora Gloria Janet Posso Tuberquia, en aplicación del componente de asequibilidad, el cual, en el caso de la población desplazada, implica el deber de eliminar barreras que impidan el acceso de las víctimas del citado delito a los programas de asistencia estatal[78].

3.5.2.5. Ahora bien, vista la Resolución No. 1427 del 31 de agosto de 2015 proferida por ISVIMED, inicialmente se había previsto que el valor de la vivienda usada se pagara de la siguiente forma: \$ 15.450.000 pesos con el subsidio nacional y \$ 16.550.000 pesos con el subsidio municipal. Esto significa que de haberse materializado el subsidio reconocido por Fonvivienda, la actora no hubiese tenido que aportar dinero para el pago de su vivienda. Sin embargo, actualmente, con el beneficio del 90% otorgado por el municipio de Medellín, la accionante tiene una deuda por pagar \$ 3.200.000, los cuales, ante la falta de giro de los recursos por la Fiduciaria Central, deben ser pagados con su propio peculio, circunstancia que no resulta razonable ni proporcional frente a su situación de víctima del desplazamiento forzado, madre cabeza de familia y beneficiaria de un subsidio que no reconoce –precisamente– su imposibilidad de pago.

En virtud de lo anterior, y como medida de protección de los derechos al mínimo vital y a la vivienda digna de la accionante, esta Sala ordenará a la Fiduciaria Central S.A. que del valor total del subsidio familiar de vivienda reconocido a la señora Gloria Janet Posso Tuberquia, pague al nuevo oferente, esto es, al vendedor de la nueva solución habitacional, lo equivalente al 10% del valor del inmueble que se encuentra pendiente de pago (\$ 3.200.000 pesos). El monto restante (\$ 12.250.000 pesos) deberá reintegrarlo en su totalidad al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), teniendo en cuenta que el bien ofrecido en el proyecto Torres del Este ya no será utilizado por la beneficiaria y carece de justificación que tenga en su poder los recursos destinados para tal fin.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera 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-4.966.615, REVOCAR la sentencia proferida el 10 de febrero de 2015 por la Sala de Decisión Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Barranquilla, en la que se negó la tutela promovida contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda y, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho a la vivienda digna de la señora Juana.

SEGUNDO.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) que, en la próxima convocatoria que se desarrolle en la zona de residencia de la señora Juana, adopte las medidas que sean necesarias para que se incluya en el listado de potenciales beneficiarios, sea efectivamente informada sobre la posibilidad de postularse, y en caso de que lo haga, se priorice su hogar, a partir de la prevalencia que le otorga su estado de “calificado” en la convocatoria del año 2007, así como su condición de madre cabeza de familia.

TERCERO.- ADVERTIR a Fonvivienda que, en lo sucesivo, junto con las cajas de compensación familiar, adopten medidas alternativas que permitan asegurar que en la labor de comunicación a los hogares que se incluyen en los listados de potenciales beneficiarios, no sólo se haga uso del sistema de consulta en la página Web, sino que también se habiliten otras fuentes de información, que permitan asegurar el conocimiento real y efectivo de la posibilidad que tienen de formalizar su postulación, con miras a ser titulares de la asignación definitiva de un subsidio familiar de vivienda en especie.

QUINTO.- ORDENAR a la Fiduciaria Central, a través de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de esta providencia, del valor total del subsidio familiar de vivienda reconocido a la señora Gloria Janet Posso Tuberquia, pague al nuevo oferente, esto es, al vendedor de la nueva solución habitacional, lo equivalente al 10% del valor del inmueble que se encuentra pendiente de pago. El monto restante deberá reintegrarlo en su totalidad al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), teniendo en cuenta que el bien ofrecido en el

proyecto Torres del Este ya no será utilizado por la beneficiaria.

SEXTO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

Con salvamento parcial de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA T-642/15

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE PERSONAS DESPLAZADAS-Debió señalarse un plazo prudencial pero cierto, término en el cual la accionante debe ser incluida en el próximo proyecto como potencial beneficiaria, respetando a quienes se hubieren postulado y tuvieron un mejor derecho (Salvamento parcial de voto)

Debió señalarse un plazo prudencial pero cierto -entre tres y cinco años, término en el cual

la accionante debe ser incluida en el próximo proyecto como potencial beneficiaría, respetando a quienes se hubieren postulado y tuvieran un mejor derecho. Dicho lapso de tiempo, a mi juicio, le permite a las entidades administrativas diseñar un plan de ejecución presupuestal con el que puedan proyectar o ejecutar la construcción y asignación de proyectos de vivienda lo cual, le brinda a la actora una solución que se vislumbra en un tiempo cierto y determinado, tornando factible la protección a su derecho fundamental. Lo anterior, en consideración a las especiales circunstancias de la accionante, quien es madre cabeza de familia, padece de esquizofrenia, epilepsia y, además, lleva 14 años esperando la asignación de un proyecto al cual se postuló

Referencia: Expedientes T-4.966.615 y T-4976.745.

Acción de tutela instaurada por la señora Juana contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda; y la señora Gloria Janet Posso Tuberquia contra Fonvivienda.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Aun cuando comparto la decisión que amparó los derechos fundamentales en los expedientes de la referencia, disiento de lo decidido en la acción de tutela T-4.966.615, por cuanto, a efectos de asegurar el cumplimiento efectivo de los derechos que fueron protegidos, debió señalarse un plazo prudencial pero cierto -entre tres y cinco años-, término en el cual la accionante debe ser incluida en el próximo proyecto como potencial beneficiaría, respetando a quienes se hubieren postulado y tuvieran un mejor derecho. Dicho lapso de tiempo, a mi juicio, le permite a las entidades administrativas diseñar un plan de ejecución presupuestal con el que puedan proyectar o ejecutar la construcción y asignación de proyectos de vivienda lo cual, le brinda a la actora una solución que se vislumbra en un tiempo cierto y determinado, tornando factible la protección a su derecho fundamental. Lo anterior, en consideración a las especiales circunstancias de la accionante, quien es madre cabeza de familia, padece de esquizofrenia, epilepsia y, además, lleva 14 años esperando la asignación de un proyecto al cual se postuló.

Fecha ut supra,

Magistrado

[1] Ley 1581 de 2012, art. 5; y Decreto 1377 de 2013, art. 3

[2] Caja de Compensación Familiar a través de la cual se llevó a cabo el proceso de postulación.

[3] Al respecto, se señala que: “(...) una vez valorada la declaración rendida por [Juana] se encontró que no es viable jurídicamente efectuar la inscripción del solicitante en el Registro Único de Víctimas -RUV, de el (los) hecho(s) victimizante(s) de Desaparición Forzada, por cuanto en el proceso de valoración de la solicitud de registro se determinó que los hechos ocurrieron por causas diferentes a lo dispuesto por el artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, de conformidad con el artículo 40 Del Decreto 48000 de 2011”

[4] Sobre el particular reposa un certificado de envío de la oficina de correo 472 con fecha del 14 de noviembre de 2014, cuyo contenido es ilegible.

[5] Resolución No. 750 de 2010.

[6] Al ser esta la entidad que llevó a cabo el proceso de recepción de los documentos para la respectiva postulación al subsidio de vivienda.

[7] Sobre el particular es preciso resaltar que el artículo 86 de la Constitución Política contempla la posibilidad de toda persona de acudir ante los jueces de la República, a través de la acción de tutela, para reclamar la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, ya sea por sí misma o por quién actúe en su nombre. Como se trata de una acción cuyo ejercicio se puede realizar sin apoderado judicial, en procura de la efectividad de los derechos ciudadanos, la Corte ha señalado que una de sus características es la informalidad. En razón tal atributo, el juez constitucional ha de analizar de manera oficiosa, a partir de las circunstancias concretas del caso, cuál es el conflicto que se le presenta y si el mismo ha de ser resuelto a través de la acción de amparo constitucional. Esta atribución se deriva del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991, el cual contempla que la solicitud de tutela deberá expresar con “la mayor claridad posible”, la acción o la omisión que la motiva, el derecho que se considera transgredido o amenazado,

el posible autor de la amenaza o agravio y “la descripción de las demás circunstancias relevantes para decidir la solicitud”. Adicionalmente, se establece que no “será indispensable citar la norma constitucional infringida, siempre que se determine claramente el derecho violado o amenazado”. En consecuencia, es el juez constitucional quien, de manera oficiosa, debe esclarecer las actuaciones u omisiones que amenazan o vulneran los derechos fundamentales, así como cuál es la pretensión que se pretende realizar a través del amparo constitucional.

[8] Decreto 2591 de 1991, art. 14.

[9] Así lo manifiesta el Jefe de Departamento de Vivienda de Comfama, al señalar que: “(...) este subsidio fue desembolsado anticipadamente el 20 de septiembre de 2013 a la Fiduciaria Central, para aplicarlo en el proyecto Torres del Este”.

[10] En concreto, en la cláusula cuarta del negocio fiduciario, sobre las instrucciones, se establece que: “(...) 4.4. Efectuar de los recursos administrados, los desembolsos que requieran LOS CONSTITUYENTES, una vez se haya ejecutado el ciento por ciento (100%) de las obras de urbanismo exceptuando aquellos elementos que deban ser instalados para la conexión definitiva de los servicios públicos domiciliarios, acaecida dicha situación los CONSTITUYENTES, podrán proceder a discreción del mismo, de la siguiente manera: a) Primer cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda previa presentación de la certificación por parte de la INTERVENTORIA, verificado y avalado por el SUPERVISOR, en la que conste la ejecución del cien por ciento (100%) de las obras de urbanismo básico del lote donde se desarrolle el plan de vivienda, exceptuando aquellos elementos que deban ser instalados para la conexión definitiva de los servicios públicos domiciliarios; y un avance de obra de construcción de las viviendas que no podrá ser inferior al diez por ciento (10%). B) Segundo cuarenta por ciento (40%) del subsidio familiar de vivienda, previa presentación de la certificación por parte de la INTERVENTORIA verificado y avalado por el SUPERVISOR, de un avance de obra de construcción de las viviendas, de conformidad con el cronograma de obra aprobado por la INTERVENTORIA que en todo caso no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%). C) El veinte por ciento (20%) del subsidio familiar de vivienda restante, contra presentación de los documentos relacionados a continuación, por parte de LOS CONSTITUYENTES ante la entidad otorgante de los subsidios, entidad que a su vez autorizará mediante escrito la movilización del referido veinte por ciento (20%) a la

FIDUCIARIA: – Copia de la escritura pública de compraventa, de declaración de construcción en sitio propio o de mejoramiento de inmueble, otorgada a favor del beneficiario del subsidio de vivienda familiar; – Original del certificado de libertad y tradición del inmueble objeto de aplicación del subsidio en el que conste la inscripción de la escritura de compraventa, de declaración de construcción en sitio propio o de mejoramiento de inmueble, según corresponda, a favor del beneficiario del subsidio, o en su defecto copia del recibo de la caja de la solicitud de registro del respectivo documento ante la Oficina de registro de Instrumentos Públicos correspondiente; – Copia del acta de recibo del inmueble que fue vendido, construido o mejorado conforme a las condiciones que sirvieron de base a la declaratoria de elegibilidad del proyecto suscrita por parte del beneficiario del subsidio de vivienda familiar; – Certificado de existencia de la solución de vivienda expedido por quien designe la entidad otorgante; – Certificado expedido por la INTERVENTORIA, verificado y avalado por el SUPERVISOR, en el que conste que se han instalado los elementos necesarios para la conexión definitiva de los servicios públicos domiciliarios”.

[11] Este subsidio se otorgó el 3 de octubre de 2012.

[12] Así consta en la anotación No. 4 del folio de matrícula inmobiliaria del inmueble en cuestión.

[13] Decreto 2591 de 1991, artículos 10 y 46.

[15] Véanse, entre otras, las Sentencias T-161 de 1993, T-420 de 1997, T-612 de 2005, T-896A de 2006, T-875 de 2008, T-460 de 2012, T-682 de 2013, T-141 de 2014 y T-299 de 2014.

[16] El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

[17] Sobre el alcance de este principio, la Corte ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del

derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

[18] Oficio recibido el 8 de agosto de 2014. Como se expuso en el acápite de antecedentes, en él se señaló lo siguiente: “El estado actual de la postulación de la señora [Juana]] es ‘calificado’, quiere decir esto, que su hogar postulante cumple con todos los requisitos para ser beneficiaria del subsidio de vivienda gratuita. No obstante lo anterior, no ha sido posible incluir a la señora [Juana] en las resoluciones de asignación expedidas por FONVIVIENDA hasta la fecha, debido a que las asignaciones se realizan en estricto orden de postulación hasta agotar los recursos disponibles, teniendo en cuenta la calificación obtenida por los hogares postulados”.

[19] Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

[20] Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[21] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[22] Véanse, además, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995.

[23] Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

[24] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[25] Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 de 2009 y T-085 de 2010.

[26] Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-1135 de 2008, T-192 de 2010 y T-319 de 2009.

[27] Véanse, entre otras, las sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008.

[28] Sentencias T-602 de 2003, M.P. Jaime Araujo Rentería y C-278 de 2007, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[29] En el aparte pertinente, el principio No. 7 señala que: “Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.” Subrayado por fuera del texto original.

[30] En la Resolución No. 2013-309028 del 25 de noviembre de 2013, se observa que la accionante fue incluida en el Registro Único de Población Desplazada (RUPD), hoy Registro Único de Víctimas, por virtud de una declaración rendida en la personería de Malambo (Atlántico) el día 21 de noviembre de 2005.

[31] El valor del remanente corresponde a la suma de \$ 3.200.000 pesos.

[32] En este acápite se siguen parte de las consideraciones expuestas por esta Sala de Revisión en la Sentencia T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[33] Véanse, entre otras, las Sentencias T- 958 de 2001, T-791 de 2004, T-573 de 2010 y T-019 de 2014.

[34] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

[35] Sentencia T-495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[36] M.P. Mauricio González Cuervo

[37] Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-159 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

[38] De esta modo, en la citada Sentencia T-585 de 2006 se manifestó que: “En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este

derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. //En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.” En este mismo sentido, en la Sentencia T-088 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, se dijo que: “[L]a Corte ha reconocido que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando quien invoca su protección ha sido víctima del desplazamiento forzado. Las personas en situación de desplazamiento han tenido que abandonar sus viviendas de manera forzada y repentina. Una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas temporales. Adicionalmente, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a soluciones habitacionales que contribuyan eficazmente a superar el desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para la población desplazada una amenaza directa y grave contra su vida, y un factor que acrecienta sus condiciones extremas de vulnerabilidad. Por ello, ha merecido una especial protección por parte de la Corte que decididamente ha establecido que el derecho a la vivienda digna es fundamental en el caso de la población desplazada.”

[39] Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

[40] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[41] Al respecto, ver Sentencias T-742 de 2009, T-287 de 2010 y T-885 de 2014.

[42] Sobre el particular se puede consultar la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sobre el derecho a una vivienda adecuada.

[43] Estos elementos han sido agrupados en las siguientes categorías. (i) seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas tienen derecho a una protección legal contra la expulsión o cualquier amenaza, sea cual sea la forma de tenencia sobre la vivienda que

habitan. El Estado tiene la obligación de implementar medidas tendientes a garantizar tal protección; (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe comprender acceso a recursos naturales, agua potable, energía, instalaciones sanitarias y de aseo, y a servicios de emergencia; (iii) gastos soportables: los costos relacionados con la vivienda no pueden impedir que el hogar satisfaga otras necesidades básicas. El Estado debe garantizar que el gasto de vivienda sea proporcional a los ingresos. De igual manera debe crear subsidios y formas de financiación; (iv) habitabilidad: una vivienda adecuada debe ofrecer el espacio adecuado para todos sus habitantes, protegerlos de los impactos del clima, riesgos estructurales y vectores de enfermedades; (v) ubicación adecuada o lugar: para que la vivienda sea adecuada debe estar situada en un punto que permita acceso a opciones de empleo, servicios de salud, escuelas, etc. Así mismo, debe estar alejada de fuentes de contaminación que amenacen la salud de sus habitantes; y (vi) adecuación cultural: la construcción de la vivienda y las políticas en que se apoya deben permitir la expresión de la identidad cultural.

[44] En concordancia con lo expuesto, la Regla No. 18 de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno dispone que: “Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. // Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutan de libre acceso a los mismos: – alimentos esenciales y agua potable; – alojamiento y vivienda básicos; – vestido adecuado; y – servicios médicos y de saneamiento esenciales.” Énfasis por fuera del texto original.

[46] Sobre la naturaleza jurídica de Fonvivienda, es preciso recordar que se trata de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[47] Fol. 67 v cuaderno de revisión.

[48] Ibídem.

[49] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[50] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[51] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[52] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[53] “Artículo 33. Postulación. La postulación de los hogares para la obtención de los subsidios se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos, mediante el diligenciamiento y entrega de los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario de postulación debidamente diligenciado y suscrito por los miembros que conforman el hogar, con su información socioeconómica, indicación del jefe del hogar postulante y de la persona que siendo parte del hogar, lo reemplazará si renunciare o falleciere y, mención de la Caja de Compensación Familiar y Fondo de Cesantías a los cuales se encuentren afiliados al momento de postular, si fuere del caso.

Cuando se trate de postulaciones para planes de construcción en sitio propio, mejoramiento de vivienda, o mejoramiento para vivienda saludable, en el formulario se determinará el correspondiente plan de vivienda.

En cualquiera de los casos anteriores, el documento incluirá la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo, que sus ingresos familiares totales no superan el equivalente a cuatro salarios mínimos legales mensuales vigentes (4 smmlv) y que los datos suministrados son ciertos, la cual se entenderá surtida con la firma del formulario.

2. Copia de la comunicación emitida por la entidad donde se realice el ahorro, en la que conste el monto y la inmovilización del mismo para efectos de proceder a la postulación. En el caso de ahorro representado en lotes de terreno, deberá acreditarse la propiedad en cabeza del postulante.

3. Registro civil de matrimonio, prueba de unión marital de hecho, fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros que conforman el hogar.

4. Declaración ante notario que acredite la condición de mujer u hombre cabeza de hogar, cuando fuere del caso, de conformidad con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente aplicable a la materia.

5. Copia del Carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.

6. Autorización para verificar la información suministrada para la postulación del subsidio y aceptación para ser excluido de manera automática del sistema de postulación al subsidio en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

7. Certificado médico que acredite la discapacidad física o mental de alguno de los miembros del hogar, cuando fuere el caso.

8. Documento que certifique la existencia de ahorro voluntario contractual vinculado a evaluación crediticia favorable y el monto de cada uno de estos.

9. Carta de capacidad de endeudamiento, cuando requiera financiación de un crédito

10. Para los Afiliados a Cajas de Compensación Familiar: certificado de ingresos de la empresa en donde labora. (...)”

[54] “Artículo 42. Verificación de información. Antes de proceder a la calificación de las postulaciones, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará la información suministrada por los postulantes. // Mensualmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Oficinas de Catastro de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Entidades Financieras, los Fondos de Pensiones y Cesantías, el Inurbe en Liquidación, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y las demás entidades que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determine, deberán entregar a este o a la entidad que este designe, sin costo alguno y en medio magnético, electrónico o similar, la información necesaria para verificar la información suministrada por los postulantes. (...)”.

[55] Decreto 2190 de 2009, art. 43.

[56] “Artículo 45. Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado resultante serán excluidos de la correspondiente asignación. (...)”

[57] Respecto del desarrollo completo que se presentó en cada una de las etapas adelantadas por el Gobierno para la estructuración de la actual política de vivienda, consultar la Sentencia T-885 de 2014.

[58] En este acápite se siguen parte de las consideraciones expuestas por esta Sala de Revisión en la Sentencia T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[59] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”

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

[61] El citado decreto fue modificado por los Decretos 2161 de 2013 y 2726 de 2014.

[62] Se enlista a continuación el grupo poblacional de personas en condición de desplazamiento, atendiendo a que las accionantes pertenecen a dicho grupo poblacional, de acuerdo con las modificaciones realizadas por el artículo 1 del Decreto 2726 de 2014: “Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos. // Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar. // Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado ‘Calificado’ en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos. // Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren

en estado 'Calificado' en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007. // Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos. // Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a población desplazada.”

[63] “Por el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda en el municipio de Medellín”

[64] Decreto 2339 de 2013, art. 15.

[65] Decreto 2339 de 2013, art. 15, par. 1.

[66] Decreto 2339 de 2013, art. 22.

[67] Decreto 2339 de 2013, art. 23.

[68] Resolución No. 174 de 2007.

[69] Modificado por el Decreto 2164 de 2013, art. 1.

[71] Sobre el particular se expuso que: “(...) una vez el DPS remite a Fonvivienda el acto administrativo que habilita a los hogares como potenciales beneficiarios, esta entidad envía la Resolución a la Unidad Temporal de Cajas de Compensación CAVIS UT, con la cual existe contrato de encargo de gestión, para que, a través de las cajas de compensación familiar, se de aviso a los hogares seleccionados y puedan realizar la respectiva postulación”.

[72] <http://colombiatic.mintic.gov.co/602/w3-article-8655.html>

[73] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[74] Decreto 2726 de 2014, art. 1; y Ley 1537 de 2012, art. 12.

[75] Resolución No. 750 de 2010.

[76] Aparecen como los constituyentes del encargo con la suma de los subsidios otorgados por Fonvivienda a varios beneficiarios, así como también tienen la condición de constructores del proyecto prometido.

[77] Resolución No. 0000199 de 2014.

[78] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.