

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, once (11) de marzo de dos mil quince (2015)

ACCIÓN DE TUTELA

Radicado No. **85001-33-33-001-2015-00038-01**
Demandante: WILLIAM ALEXÁNDER JOROPA Y OTROS
Demandado: MUNICIPIO DE MANÍ
Control reparto: 2015-00017

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL

Decide el Tribunal la impugnación interpuesta contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal el 03 de febrero de 2015, que negó los derechos solicitados por los demandantes tales como el debido proceso y acceso a una vivienda digna presuntamente vulnerados por el municipio de Maní.

I. ANTECEDENTES

1.1 La demanda. El 12 de noviembre de 2014 los señores William Alexander Joropa Cárdenas y Ninibeth Acosta Jurado y en representación de sus menores hijas María Ángela Joropa Acosta y Lady Stephany Joropa Acosta, a través de apoderado judicial, promovieron demanda en ejercicio de la acción de Tutela contra el municipio de Maní, por estimar que se le han vulnerado los derechos fundamentales al debido proceso y acceso a una vivienda digna.

1.2 Hechos. Empieza por advertir que sus poderdantes fueron incluidos como núcleo familiar beneficiario de uno de los subsidios otorgados por el municipio de Maní y el departamento de Casanare dentro del proyecto de vivienda denominado “Los Algarrobos” a desarrollarse en el citado municipio.

Advierte que por medio de la Resolución núm. 0378 del 17 de noviembre del 2011 *“por medio de la cual se asignan unos subsidios para vivienda de interés social en el municipio de Maní”* el citado municipio aportaba en especie (un lote de terreno, redes de acueducto y alcantarillado y vías de acceso) y por parte del departamento de Casanare un subsidio por un valor de quince millones de pesos (\$15.000.000.00) como aporte para completar el valor de la vivienda que asciende a treinta y cuatro millones de pesos (\$34.000.000.00), debiendo los beneficiarios aportar diecinueve millones de pesos (\$19'000.000.00)

Narra que para ejecutar el proyecto para la construcción de cien (100) unidades de vivienda de interés prioritario denominado “Los Algarrobos” se celebró el Convenio Tripartito núm. 0076 del 17 de noviembre del 2010 entre el municipio de Maní, el departamento de Casanare y la empresa Inversora Manare Ltda., quien tenía, esta última en su entendido, la obligación de *“Gestionar ante el gobierno nacional y el municipio de Maní el otorgamiento de los recursos necesarios para el cierre financiero”*.

Se estipuló que de los 100 beneficiarios, 66 harían un aporte por la suma de cuatro millones de pesos (\$4.000.000) y los restantes 34 por la suma de diecinueve millones de pesos (\$19.000.000) como cierre financiero del proyecto que debían cumplir al momento de la entrega de la vivienda.

El cierre financiero debía efectuarse para la entrega de la unidad de vivienda, así se deriva de lo establecido en la Resolución núm. 0084 de 2012¹ que indicó:

“Que los núcleos familiares beneficiados del subsidio de vivienda de interés social, que se otorga en la presente resolución, deberán acreditar el cierre financiero requerido para la construcción de la vivienda (apartamento) socializada por la Inversora Manare Ltda., y aprobadas por las familias pertenecientes al proyecto de vivienda Los Algarrobos y la alcaldía del municipio de Maní. El incumplimiento de dicha condición se tendrá como causal de revocatoria del subsidio otorgado debido a que es imprescindible para la entrega del apartamento.”

Manifiesta que nunca se estableció claramente una fecha para el cierre financiero, que lo que se les señaló a los beneficiarios era que al momento

¹ Expedida por la Oficina de Vivienda Departamental.

de la entrega del inmueble debían acreditar el citado cierre, de tal manera que se entregaría la solución de vivienda en el orden en que los beneficiarios fueran pagando.

Además que a la fecha no se ha entregado la primera vivienda y que al contrario que la ejecución del proyecto se ha modificado en detrimento de la calidad de vivienda inicialmente diseñada y que su ejecución se ha retrasado por situaciones ajenas a los beneficiarios.

Aduce que la alcaldesa de Maní expidió la Resolución núm. 0453 de 01 de agosto de 2014 *“Por medio del cual se establecen fechas para que los beneficiarios del proyecto Los Algarrobos cumplan con el cierre financiero”* sin que mediara ninguna concertación con los beneficiarios del proyecto ni con la Junta de Vivienda Los Algarrobos, dicho plazo fue fijado de manera unilateral y sin consultar la posibilidad de pago de los beneficiarios, y que por lo mismo se está desconociendo la realidad de los mismos y la dinámica económica que permitiera en menos de dos meses obtener el total de diecinueve millones de pesos (\$19.000.000); arguyen que dicho acto administrativo impone una carga imposible de cumplir en el plazo otorgado por la Administración. Adicionalmente, que dicha resolución no fue notificada personalmente a los accionantes y que con posterioridad se notificó por edicto y que el plazo para pagar no superaba el mes y medio.

Que contra tal decisión se interpuso recurso de reposición siendo resuelta mediante la Resolución núm. 0631 de 2014 en la que se confirmó lo que en ella se decidió.

Puntualiza que los plazos estipulados resultan no solo irrazonables, sino imposibles de cumplir para cualquier persona, aún para alguien que no requiera subsidio; refiere que sus poderdantes son de comunidad indígena y desplazados y de escasos recursos y desempleados.

Indican que la Acción de Tutela es el único medio eficaz con el que cuentan para hacer cesar la vulneración de sus derechos con ocasión de la Resolución núm. 0453 de 2014, dado que afirman que desconoce principios y derechos fundamentales tales como el debido proceso, el acceso a una vivienda digna,

el de financiación a largo plazo de la vivienda de interés prioritario, dinámica económica, confianza legítima de los administrados.

Es consciente que en cuanto a los mecanismos de defensa existe la acción contenciosa, pero que la misma no resulta ni idónea ni eficaz para conjurar la violación a los derechos fundamentales de sus representados, puesto que en la práctica al quitarles el subsidio se les arrebató un derecho subjetivo y que tiene una connotación trascendental en tanto se hace nugatorio el derecho a una vivienda digna y que con la Resolución núm. 0453 de 2014 pretende ser conculcado, y que al menos como mecanismo transitorio debe ser preservado su derecho.

Finalmente aduce que el accionante es un sujeto de especial protección constitucional al tratarse de una mujer cabeza de familia y verse a la vez desconocido el derecho a tener un techo sus menores hijos, situación que no fue tenida en cuenta.

1.3 Fundamentos de derecho. Sustenta su demanda en los artículos 6, 29, 51 y 209 de la Constitución Política y cita gran cantidad de apartes jurisprudenciales de la H. Corte Constitucional de las sentencias T-530 de 2011, T-333 de 2011, C-089 de 2011, T-149 de 2002, T-176 de 2013 que abarcan el tema sobre procedencia de la Acción de Tutela en cuanto al derecho de una vivienda digna, la subsidiaridad de la acción y existencia de un perjuicio irremediable, sobre el debido proceso que puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que todavía no ha sido reconocido a la persona, y el derecho de acceder a la información en lo concerniente a la participación comunitaria en los procesos de adjudicación de subsidios.

1.4 Pretensiones. En síntesis, los actores pretenden que se tutele el derecho fundamental al debido proceso y a una vivienda digna con prevalencia de los derechos de los menores.

Y como consecuencia de ello, se ordene al municipio de Maní que dentro de las 48 horas siguientes a la notificación del fallo, proceda a revocar la Resolución núm. 0453 de 2014 y en su lugar ajustarse al Convenio Tripartito núm. 0076 de 2010, y a su vez conminar a la Inversora Manare Ltda. a

ejecutar las acciones correspondientes para la gestión de subsidios del orden nacional a los beneficiarios del proyecto de vivienda Los Algarrobos y de no ser posible informe a los usuarios sobre las formas de crédito a largo plazo con las entidades financieras a las cuales apliquen los adjudicados de acuerdo a su situación económica, realizando el acompañamiento necesario para obtener el crédito para que opte por este mecanismo para acceder al cierre financiero.

Igualmente que se establezcan mecanismos para hacer efectivo el pago a largo plazo del saldo que el usuario deba aportar para efectuar el cierre financiero.

1.5 Contestación de la demanda (fl. 57-63, c. 1').

1.5.1 Contestación de la Inversora Manare (fls. 47 a 52): A través de su representante legal contestó la demanda refiriéndose en los siguientes términos:

1. En cuanto a la naturaleza de la Resolución núm. 0453 del 01 de agosto de 2014 manifiesta que es un acto unilateral de la administración del municipio de Maní que desborda las obligaciones contractuales de la Inversora Manare Ltda., y que dicho acto administrativo fue tomado teniendo en cuenta el ordenamiento jurídico colombiano, y por ende ellos se atienen a lo resuelto por el municipio de Maní.
2. De igual forma insisten en que el valor del subsidio es por la suma de quince millones de pesos (\$15.000.000) y el valor que debían aportar para el cierre financiero del proyecto de vivienda Los Algarrobos es de diecinueve millones de pesos (\$19.000.000) tal como lo establece la ley².
3. Manifiesta que el objeto de la ley no es otro que otorgar un auxilio a las familias que salen beneficiadas de subsidios de vivienda del orden nacional, departamental o municipal en condiciones dignas, sin embargo, esto no es óbice para considerar que hay una obligación por

² Artículo 2 del decreto 2190 de 2009, **2.3. Subsidio Familiar de Vivienda.** *El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este Decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social. 2.16. Recursos complementarios al subsidio para la adquisición de vivienda. Son los recursos con que cuenta el hogar postulante, que sumados al subsidio permiten al hogar el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda en cualquiera de sus modalidades.*

parte del municipio como otorgante del subsidio o de la Inversora Manare Ltda. como constructor privado de financiar el respectivo cierre financiero o servir de intermediario para que los beneficiarios logran la consecución de los recursos necesarios para el respectivo cierre. Refiere que el ahorro para completar el cierre financiero constituye una obligación a cargo de los hogares beneficiarios para poder completar el valor de la respectiva vivienda a adquirir.

4. Aduce que no se puede realizar y ejecutar un proyecto de vivienda de interés prioritario sin que al inicio de su ejecución se tenga completamente el cierre financiero, que no solo corresponde a este tipo de proyecto, sino que se erige en un principio del derecho presupuestario, en virtud del cual, todo proyecto donde se invierten recursos públicos debe tener garantizado su financiación y los recursos que se necesiten para su ejecución.
5. Que en ocasión a lo anterior, la interpretación de la apoderada judicial de los accionantes es errónea al considerar que el cierre financiero se realiza con la entrega de la vivienda, puesto que no se da inicio a la ejecución sin el respectivo cierre financiero, y esto resulta ser ajeno a la órbita de Inversora Manare Ltda; además, que por irresponsabilidad de un solo beneficiario se ven afectados todos los demás, no solo por la demora del proyecto sino por las posibles variaciones que se cargan a todos ellos, viéndose así perjudicada toda una comunidad.
6. Afirma que no existió violación al debido proceso por la expedición de la Resolución núm. 0453 de 2014 y por no haberle consultado a los beneficiarios de los subsidios el tiempo para efectuar el cierre, ya que los accionantes desde la primera Resolución núm. 0378 de 17 de noviembre de 2011 conocían de antemano su deber de cancelar la suma de \$19.000.000 por lo que contaron con un plazo de casi tres años para poder efectuar el respectivo cierre financiero.
7. Manifiesta que no es cierto que era su deber actuar como mandatario de los beneficiarios de los subsidios de vivienda, pues el vínculo contractual que tiene con el municipio de Maní y el departamento de Casanare no lo obliga a conseguir subsidios adicionales a los ya asignados o financiar la construcción de la vivienda, sus obligaciones son únicamente de medio, tal y como lo señala el Convenio Tripartita núm. 0076 de 17 de noviembre de 2011, por lo cual la obligación de realizar el cierre financiero recaía únicamente en los beneficiarios

quienes una vez consignaban el valor que les correspondía firmaban un contrato de obra con la inversora³. Puntualiza que sus obligaciones se encuentran perfectamente definidas en la cláusula sexta del convenio⁴.

8. Finalmente puntualiza que el mecanismo adecuado para la reclamación de los accionantes es acudir al control judicial de nulidad y restablecimiento del derecho para que sea la jurisdicción de lo contencioso administrativo quien determine la legalidad o ilegalidad del acto administrativo atacado, por lo que solicita su desvinculación y no tutelar los derechos incoados.

1.5.2 El municipio de Maní, por intermedio de su apoderada judicial, empieza a referirse respecto a los hechos, que unos probablemente son ciertos, otros que no le constan; y en relación a la pretensión principal se opone porque no es concreta, es ambigua y carece de precisión, teniendo en cuenta los siguientes argumentos:

1. Aduce que efectivamente la señora Ninibeth Acosta Jurado y el señor William Alexander Joropa son beneficiarios del proyecto de vivienda Los Algarrobos conforme a las Resoluciones núms. 179 de 2009 y 1211 de 2010 otorgadas por el departamento de Casanare y la Resolución núm. 0378 de 17 de noviembre de 2011 proferida por el municipio de Maní.
2. Dicho subsidio corresponde a la suma de quince millones de pesos (\$15.000.000) siendo así que los referidos señores se encuentran dentro de los beneficiarios que debían aportar la suma de diecinueve millones de pesos (\$19.000.000) para un total de treinta y cuatro millones de pesos (\$34.000.000) que era el costo de la unidad de vivienda familiar para alcanzar el cierre financiero al que se habían comprometido desde la fecha que le fue notificado el subsidio, esto es, mediante la Resolución núm. 0378 del 17 de noviembre de 2011, debiendo haber efectuado el respectivo ahorro desde esa fecha.
3. Aduce que dicho subsidio les fue asignado porque al momento de presentar la documentación demostraron capacidad de pago, pues en

³ Anexa como ejemplo un contrato de obra suscrito con otra beneficiaria (fls. 53 a 56).

⁴ Cláusula sexta: PARAGRAFO. La responsabilidad de la gestión de la INVERSORA MANARE LTDA es de medios y no de resultados, en tanto la consecución efectiva depende de la autonomía de la voluntad de terceros”.

su gran mayoría los beneficiarios del subsidio eran profesionales, técnicos o tecnólogos.

4. Afirma que el fin del convenio tripartito se cumplió puesto que al momento de salir beneficiados por el subsidio el monto era de diez millones de pesos (\$10.000.000) y mediante la Resolución núm. 1211 del 6 de diciembre de 2010 este subió en cinco millones de pesos (\$5.000.000), para un total de quince millones de pesos (\$15.000.000).
5. De igual forma trae a colación el artículo 28 de la Ley núm. 1469 de 2011, el cual modificó el artículo 3 de la Ley núm. 3 de 1997 que definió el subsidio familiar como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgados por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5 de dicha ley, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones en ella impuestas.
6. Por lo anterior los beneficiarios no pueden pretender que se efectúe a título de subsidio todo el valor de la casa, porque este se da como un aporte para que las personas de escasos recursos accedan a la vivienda, por lo tanto, el beneficiario está en la obligación de realizar todo lo que esté a su alcance para completar el valor del inmueble.
7. De igual forma afirma que en ningún momento el municipio de Maní ha revocado el subsidio de vivienda puesto que en las Resoluciones números. 0453 de 1 de agosto 2014 y 530 del 15 de agosto del 2014 se hizo solo alusión de que en caso de incumplimiento de la obligación del beneficiario de efectuar el cierre financiero procedería la revocatoria del subsidio.
8. Respecto a la notificación de la Resolución 453 a los accionantes aduce que se realizó mediante oficio de fecha 1 de agosto de 2014 y que fue remitida a través de la oficina de archivo, quedando constancia por la funcionaria de esa dependencia que no contestó el teléfono y que no reside en el municipio; además que la resolución fue publicada en la página web www.mani-casanare.gov.co y en la emisora comunitaria Bandola Stéreo 88.7 FM. También refiere que los accionantes se notificaron por conducta concluyente conforme al requerimiento efectuado por la personería municipal mediante oficio del 14 de

agosto de 2014 al solicitar ampliar el plazo para que los beneficiarios cumplieran con el cierre financiero, otorgando el mismo mediante Resolución núm. 0530 de 15 de agosto de 2014 hasta el 30 de septiembre de ese año; resolución recurrida y confirmada mediante la Resolución núm. 0631 de 14 de octubre de 2014 y cita apartes de la sentencia C-1076 de 2002 sobre la notificación por conducta concluyente.

- 9. Y que frente a la solicitud de nuevo subsidio o plazos para completar el cierre financiero, no es posible, dado que afectaría el derecho a la igualdad de los 67 beneficiarios que sí cumplieron.
- 10. Por último expone que el municipio en ningún momento ha desconocido los derechos fundamentales invocados como vulnerados por los accionantes, razón por lo cual sus pretensiones no están llamadas a prosperar.

1.5.3 Material probatorio aportado. A continuación se hace una referencia a las pruebas aportadas:

- 1. Copia del Convenio Tripartito 0076 suscrito entre el departamento de Casanare, el municipio de Maní y la empresa "Inversora Manare Ltda" para el desarrollo del proyecto de vivienda denominado "Los Algarrobos" del municipio de Maní - Casanare (fls. 14 a 20)
- 2. Resolución núm. 0453 de 01 de agosto del 2014. (fls. 21 a 30 y/o 67 a 76).
- 3. Certificación expedida el 20 de agosto de 2014 por el Consejero Mayor ORIC por medio de la cual certifica que el señor William Alexánder Joropa Cárdenas es indígena de la etnia Sáliba y se encuentra registrado en la base de datos del censo de la población indígena de la Organización Regional Indígena de Casanare, miembro del grupo poblacional indígena registrado y ubicado en el municipio de Maní (fl. 32).
- 4. Constancia expedida por la señora Ninibeth Acosta Jurado donde ella misma hace constar que aparece en el Registro Único de Población Desplazada RUPD bajo el código núm. 526968 desde el 27 de septiembre de 2006 (fl. 33).
- 5. Copia de los registros civiles de nacimiento de María Ángela Joropa Acosta y Lady Stepahany Joropa Acosta (fls. 35 y 36 vuelto).

6. Copia de las cédulas de ciudadanía de Willian Alexander Joropa Cárdenas y Ninibeth Acosta Jurado (fls. 31 y 34).
7. Constancia de publicación de la Resolución núm. 0453 del 1 de agosto del 2014, y la Resolución núm. 530 en la emisora comunitaria del municipio de Maní. (fl. 77).
8. Constancia de publicación de la Resolución núm. 0453 del 1 de agosto del 2014 en la página web de la alcaldía municipal de Maní. (fl. 78).
9. Oficio del 01 de agosto de 2014 dirigido al señor William Alexander Joropa Cárdenas, notificándole la Resolución núm. 453 de 2014. (fl. 79).
10. Oficio de fecha 13 de agosto por medio del cual la señora Martha Yanet Chaparro solicita la intervención de la Personería Municipal (fl. 81).
11. Oficio de fecha 14 de agosto de 2014 por medio del cual la personera municipal solicita aplazamiento en la fechas de cierre financiero (fl. 80).
12. Oficio de fecha 20 de agosto por medio del cual se le da respuesta a la solicitud de la Personería Municipal. (fl. 82 y 83).
13. Solicitud de aplazamiento del cierre financiero firmando por William Alexander Joropa Cárdenas (fl. 84).
14. Oficio de fecha 30 de septiembre de 2014 dirigido al señor Nelson Augusto Reuter - veedor de la Junta de Vivienda Los Algarrobos-, en la que le hacen saber que el pago del cierre financiero posterior al 30 de septiembre dará lugar a la revocatoria del subsidio (fls. 85 y 86).
15. Copia de la Resolución núm. 0530 de 15 de agosto de 2014 *“por medio de la cual se modifica la Resolución núm. 0453 de fecha 01 de agosto de 2014 por la cual se establecen las fechas para que los beneficiarios del proyecto Los Algarrobos cumplan con el cierre financiero”* (fls. 87 a 89).
16. Recurso de reposición presentado por el señor William Alexander Joropa Cárdenas interpuesto contra la Resolución núm. 0453 del 1 de agosto de 2014 (fls. 90 a 93).
17. Actas de comité de obra Algarrobos (fls. 94 a 115).
18. Informe de supervisión enviado a la asesora de vivienda departamental por parte del jefe de la Oficina Asesora de Planeación (fls. 116 a 129).

19. Resolución núm. 0631 del 14 de septiembre de 2014 por la cual se resuelven unos recursos de reposición interpuestos contra la Resolución núm. 0453 de 1 de agosto de 2014 incluido el del accionante la cual resuelve no reponer en ninguna de sus partes la resolución recurrida. (fls. 130 a 133).
20. Citación para notificación personal dirigido al señor Joropa Cárdenas (fl. 134 o 135 o 136).
21. Resolución núm. 0378 de 17 de noviembre de 2011

1.6 Aclaración procesal presentada en el presente trámite. La presente petición de amparo se recibió el día 12 de noviembre del 2014 en el Juzgado Promiscuo Municipal de Maní, el cual mediante auto de fecha 19 de ese mes y año ordenó enviarla por competencia a los juzgados del circuito de Yopal (reparto), pero debido al paro judicial que se desarrolló y a la negativa de darle curso fue devuelta al juzgado de origen quien emitió otro auto en el que manifiesta que desde la óptica constitucional el derecho en discusión no comporta asunto de extrema urgencia por lo cual una vez levantado el paro judicial la remitió nuevamente a reparto, correspondiéndole al Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal que le dio el curso normal de la misma, admitiéndola el 21 de enero de 2015 hasta proferir fallo negando los derechos solicitados por los demandantes el 03 de febrero de 2015.

1.7 Pruebas aportadas. Mediante auto de fecha 30 de enero del 2015 del Juzgado Primero Administrativo de Yopal decretó como prueba oficiar al municipio de Maní para que allegara copia completa y legible de la Resolución núm. 0378 de 2011, “por medio de la cual se asignan unos subsidios para vivienda de interés social en el municipio de Maní – Casanare” que da cuenta que el señor William Alexander Joropa Cárdenas es beneficiario; obra a fls. 141 a 150.

1.8 Providencia impugnada (fls. 152-157, c.1°). Mediante sentencia de 03 de febrero de 2015 el *a quo* negó por improcedente los derechos presuntamente vulnerados de los señores William Alexander Joropa Cárdenas y Ninibeth Acosta Jurado en nombre propio y en representación de sus menores hijas María Ángela Joropa Acosta y Lady Stephany Joropa Acosta por el municipio de Maní.

Fundamentó su decisión en que no era viable ampliar los plazos para efectuar el cierre financiero cuando se ha tenido un plazo más que suficiente (3 años), por ende, no se compadece de las personas que estando en las mismas condiciones han cumplido con los pagos a su cargo.

Aduce que de acuerdo al material probatorio aportado no hay elementos que demuestren afectación a los derechos fundamentales invocados puesto que el municipio de Maní obró con el respeto debido a las normas que rigen en materia de subsidios de vivienda.

Además que no resulta viable por vía tutela excluir del mundo jurídico un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, bajo el argumento de la vulneración a derechos fundamentales, cuando la administración se limita a exigirle al beneficiario de un subsidio de vivienda el cumplimiento de una obligación a la cual se había comprometido y que conocía de manera previa.

De igual forma enfatiza que la Acción de Tutela no puede ser utilizada para pretermitir los trámites administrativos que las autoridades han establecido con una finalidad justificada en el mismo ordenamiento constitucional.

Agrega que debe tenerse en cuenta que el subsidio no ha sido revocado y que en caso de que así se diera, el accionante podrá acudir a un subsidio familiar de vivienda para población desplazada conforme a lo normado en el Decreto núm. 951 de 2001, en su artículo 3º.

1.9 La impugnación (fls. 159-167, c. 1º). La apoderada judicial de los demandantes interpone y sustenta recurso de apelación en contra del fallo antes indicado en los siguientes términos:

1. Considera que efectivamente el departamento de Casanare no ha tomado acción tendiente a revocar el subsidio a la accionante y al contrario, ha propuesto al municipio de Maní diferentes salidas a la controversia razón por la cual no se accionó contra el departamento.
2. Manifiesta que si bien en la contestación de la presente acción el municipio de Maní indica que no ha revocado el subsidio a la accionante, lo cierto es que la Resolución núm. 0453 de 2014

establece plazos de pagos imposibles de cumplir y que a renglón seguido el párrafo segundo del artículo 4º señala que *“El incumplimiento de cualquiera de los pagos señalados en la tabla anterior dará lugar a la revocatoria del subsidio anterior”*. Lo cual y atendiendo al sentido natural y obvio de las palabras, el no pago en los plazos establecidos dará lugar a la revocatoria del subsidio, así el municipio de Maní diga que no lo ha revocado aún.

- 3. De igual forma advierte que era obligación de la Inversora Manare gestionar recursos ante el gobierno nacional para efectuar el cierre financiero y que de no lograrse, eran los beneficiarios del subsidio quienes debían sufragar estos gastos pero solo al momento de la entrega de la vivienda.
- 4. Así mismo aduce que los plazos fijados por la administración municipal para efectuar el cierre financiero desconocen la realidad económica de la mayoría de los beneficiarios y que por ello señalar que el usuario sabía desde el inicio que debía realizar el citado aporte no pasa de ser una afirmación sin sustento y contraria a la realidad.
- 5. Refiere que sus representados no pretenden que se les exima del pago que corresponde al cierre financiero, sino que se les acuerde unas condiciones posibles para sufragarlo.
- 6. En cuanto a la existencia de otros medios de defensa, invoca sentencias de la Corte Constitucional en las cuales ha establecido que procede el amparo constitucional, cuando el medio ordinario de defensa judicial no es suficientemente idóneo y eficaz para proteger los derechos conculcados; y de igual forma que los accionantes son sujetos de especial protección al ser un indígena, una mujer desplazada y dos menores de edad.
- 7. De igual forma indica que no ha habido un buen manejo de información en tanto que siempre se habló de un cierre financiero, pero lo cierto es que este estaría a cargo de los beneficiarios del proyecto de vivienda si no se lograban obtener subsidios de orden nacional, no obstante nunca se ha sabido por parte de los impugnantes si se realizó tal obligación contractual por la Inversora Manare Ltda.
- 8. Refiere que el cierre financiero debía acreditarse para la entrega de la vivienda y nunca se ha informado si la misma se encuentra lista para

la entrega, ello por la sencilla razón que ni siquiera se ha iniciado su construcción.

II. ACTUACIÓN PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

El expediente arribó al Despacho del sustanciador el 12 de febrero de 2015 (fl. 2, c. 2°); el trámite se abrió el mismo día; como venía sustentado el recurso, se admitió sin novedades (fl. 3, c. 2°) y se corrió traslado común a las partes donde se pronunciaron en los mismos términos de la contestación de la demanda, e ingresó al Despacho para fallo a partir del 23 de febrero de 2014 (fl. 16, c. 2°).

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

3.1 La competencia. De conformidad con la previsión contenida en el numeral 1 del artículo 1° del Decreto 1382 de 2000 por el cual se establecen las reglas para el reparto de la Acción de Tutela, en armonía con el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, esta Colegiatura es competente para conocer de la presente impugnación.

3.2 La acción. Como se sabe, la Acción de Tutela prevista en el artículo 86 de la Carta Política y reglamentada por los Decretos 2591 de 1991, 306 de 1992 y 1382 de 2000, como mecanismo directo y expedito para la protección de los derechos constitucionales fundamentales, permite a las personas reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los mismos, cuando quiera que resulten amenazados o vulnerados por la acción o la omisión de cualquiera autoridad pública o de los particulares, siempre que no se disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se trate de impedir un daño irremediable, en cuyo evento procede como mecanismo transitorio.

Al respecto, la Corte Constitucional en Sentencia T-1020 de 30 de octubre de 2003, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño, indicó que la acción de tutela es un medio de defensa que se encuentra al alcance de todas las personas

“nacionales o extranjeras, naturales o jurídicas, (...) independientemente de si es ciudadano o no. De manera que pueden interponerla los nacionales, los extranjeros, los que se encuentran privados de su libertad, los indígenas e inclusive los menores de edad. No hay diferenciación por aspectos tales como raza, sexo o condición social, lo que indica que todo ser humano que se halle en territorio colombiano puede ejercer la acción, o, en el evento en que no se encuentre allí, cuando la autoridad o particular con cuya acción u omisión se vulnera el derecho fundamental se halle en Colombia”.

3.3 Objeto de la impugnación. Está orientada a que se revoque el fallo por disentir de los sustentos y valoración probatoria que le dio el *a-quo* al considerar que en el caso que nos ocupa faltó una valoración integral especialmente de los documentos aportados por el municipio de Maní en la contestación de la acción y de los derechos fundamentales de los accionantes.

3.4 Derechos concernidos. No cabe duda sobre el linaje constitucional fundamental que comportan los derechos incoados como vulnerados por el accionante.

3.5 Problema Jurídico

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y la decisión de tutela adoptada por el *a-quo*, le compete a esta Corporación analizar si las entidades accionadas, municipio de Maní e Inversora Manare Ltda., con su proceder administrativo le están vulnerando el derecho al debido proceso y el acceso a una vivienda digna a los señores William Alexander Joropa Cárdenas y Ninibeth Acosta Jurado y sus menores hijas María Ángela Joropa Acosta y Lady Stephany Joropa Acosta por no fijar plazos prudentes para efectuar el pago del cierre financiero para la adquisición de una vivienda en el proyecto de vivienda Los Algarrobos en el municipio de Maní.

Y como consecuencia, se deba por vía tutela revocar la Resolución núm. 0453 de 1 de agosto de 2014 “por medio de la cual se establece las fechas para que los beneficiarios del proyecto Los Algarrobos cumplan con el cierre financiero”.

3.6. Solución al problema jurídico planteado.

En pasada oportunidad este Tribunal ya se ha referido al respecto, para ello empezará por retomar el marco normativo de otra sentencia de tutela⁵, para luego pasar a resolver el caso en concreto:

“Es así como el artículo 86 de la Constitución Política consagra la acción de tutela como un procedimiento preferente y sumario, para la protección de los derechos constitucionales fundamentales cuando estos resulten amenazados o vulnerados por la acción o por la omisión de autoridades públicas o de los particulares en los casos en que ella es procedente. Y el artículo 5º del Decreto 2591 de 1991 reitera esta disposición.

El inciso tercero del artículo 86 del Estatuto Fundamental dispone taxativamente que la tutela solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. El artículo 6º numeral 1º del Decreto 2591 de 1991 repite esta disposición y agrega que la existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante.

La Corte Constitucional, desde sus inicios⁶ resaltó la subsidiaridad como carácter esencial de la tutela cuando señaló:

“La tutela tiene como dos de sus caracteres distintivos esenciales los de la subsidiaridad y la inmediatez; el primero por cuanto tan solo resulta procedente instaurar la acción cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a no ser que busque evitar un perjuicio irremediable; el segundo puesto que no se trata de un proceso sino de un remedio de aplicación urgente que se hace preciso administrar en guarda de la efectividad, concreta y actual del derecho sujeto a violación o amenaza”.

La doctrina mencionada se ha mantenido incólume, como lo demuestra lo señalado en una providencia más reciente⁷:

“La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, en virtud del principio de subsidiaridad de la tutela, los conflictos jurídicos relacionados con los derechos fundamentales deben ser en principio resueltos por las vías ordinarias -jurisdiccionales y administrativas- y sólo ante la ausencia de dichas vías o cuando las mismas no resultan idóneas para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, resulta admisible acudir a la acción de amparo constitucional. En efecto, el carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de

⁵ TAC. Radicación No. 85001 - 3333 - 001- 2014 - 00232- 01. M.P. José Antonio Figueroa Burbano. Accionante: Luis Felipe Huertas Cárdenas. Accionado: Alcaldía de Aguazul e Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Fecha: 12 de septiembre de 2014.

⁶ Corte Constitucional. Sentencia T- 01 de 1992.

⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-480/11.

agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 superior. Sobre este particular, ha precisado la jurisprudencia que si existiendo el medio judicial de defensa, el interesado deja de acudir a él y, además, pudiendo evitarlo, permite que éste caduque, no podrá posteriormente acudir a la acción de tutela en procura de obtener la protección de un derecho fundamental. En estas circunstancias, la acción de amparo constitucional no podría hacerse valer ni siquiera como mecanismo transitorio de protección, pues tal modalidad procesal se encuentra subordinada al ejercicio de un medio judicial ordinario en cuyo trámite se resuelva definitivamente acerca de la vulneración iusfundamental y a la diligencia del actor para hacer uso oportuno del mismo”.

En lo que concierne a la eficacia del medio alternativo y a la concesión de la tutela como mecanismo transitorio, la misma corporación ha dicho:

“... Ahora bien, en relación con el medio alternativo de defensa judicial la Corte desde sus inicios ha sostenido que el mismo debe servir, ser idóneo y eficaz en relación con el fin perseguido, que no es otro que la protección de los derechos constitucionales fundamentales. En ese sentido, en la sentencia de unificación SU 086 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, se dijo:

“[t]ambién ha sido clara esta Corporación al señalar, fundada en la prevalencia del derecho sustancial (art. 228 C.P.) y en la necesidad, impuesta por la Carta, de dar efectividad a los derechos fundamentales (arts. 2, 5 y 86 C.P.), que en cada caso concreto el juez de tutela debe establecer la eficacia del medio judicial que formalmente se muestra como alternativo, para establecer si en realidad, consideradas las circunstancias del solicitante, se está ante un instrumento que sirva a la finalidad específica de garantizar materialmente y con prontitud el pleno disfrute de los derechos conculcados o sujetos a amenaza.

En otros términos, el medio alternativo de defensa judicial debe ser evaluado y calificado por el juez de tutela respecto de la situación concreta que se pone en su conocimiento”.

(...)

No obstante lo expresado, el examen de la idoneidad del medio ordinario de defensa judicial no puede restringirse a establecer cuál es el que podrá resolver con mayor prontitud el conflicto, pues si tal ejercicio se fundara exclusivamente en dicho criterio, la jurisdicción de tutela, por los principios que la rigen y los términos establecidos para decidir, desplazaría por completo a las demás jurisdicciones y acciones, con salvedad del habeas corpus. Si se admitiera tal consideración se desdibujaría la configuración constitucional sobre la tutela. Por ello, la Corte ha precisado que aquel “análisis impone tomar en cuenta que el juez ordinario al resolver respecto de la acción contenciosa está en la capacidad de brindar al conflicto una solución clara, definitiva y precisa, pudiendo ordenar, además, el pago de la indemnización respectiva si a ello hubiere lugar. Lo contrario, sería pasar por alto que la ley ha dispuesto una jurisdicción y un trámite al servicio de la resolución de controversias de esta naturaleza”.

La acción de tutela, como se señaló, también puede ser interpuesta como mecanismo transitorio aun ante la existencia de otro medio de defensa

judicial, siempre y cuando su finalidad no sea otra que la de evitar un perjuicio irremediable, el cual se estructura a partir de la existencia concurrente de ciertos elementos, a saber: la inminencia, el cual se relaciona con la exigencia de medidas inmediatas; la urgencia que tiene la persona por salir del perjuicio inminente; y, la gravedad de los hechos que hace impostergable la tutela como un mecanismo indispensable para la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales.

Sobre el particular, esta Corporación ha sostenido que “[e]l perjuicio irremediable consiste en un riesgo inminente que se produce de manera cierta y evidente sobre un derecho fundamental, que de ocurrir no existiría forma de reparar el daño. La gravedad de los hechos debe ser de tal magnitud que haga impostergable la tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos; además, debe resultar urgente la medida de protección para que el sujeto supere la condición de amenaza en que se encuentra”⁸.

3.- DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA

En un principio el derecho a la vivienda digna no era considerado como fundamental por su contenido prestacional pero en la actualidad, la Corte Constitucional ha afirmado que es un derecho fundamental autónomo, y lo ha definido en los siguiente términos⁹:

(...)

Hoy el derecho a la vivienda digna se define como aquel que se dirige a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia adecuado, propio o ajeno, que ofrezca unas condiciones suficientes para que sus habitantes puedan realizar su proyecto de vida de manera digna, lo cual es más significativo tratándose de amparar personas que padecen circunstancias de debilidad manifiesta¹⁰. Este derecho compromete significativamente el principio y deber de solidaridad social (arts. 1º y 95 superiores).

Tiene una doble connotación, ya que de un lado evidencia rasgos típicos de un derecho de prestación y, por otro, comporta las características propias de un derecho fundamental¹¹. Actualmente se señala que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo¹², debido a su estrecha relación con la dignidad humana, que además facilita su pronta y efectiva garantía por distintos instrumentos constitucionales y legales. Sin embargo, no por su carácter fundamental puede desconocerse que le siguen precediendo dos (2) facetas: una positiva dada por deberes de realización (gradual y progresiva), y una negativa, consistente en deberes de abstención (cumplimiento inmediato)¹³”.

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T- 613/05.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C – 359 de 2013

¹⁰ Sentencia C-300 de 2011.

¹¹ Sentencias C-299 de 2011 y C-244 de 2011. Cfr. sentencia T-837 de 2012.

¹² Antes se afirmaba que su protección se brindaba a través de la conexidad con un derecho fundamental, por la afectación del derecho al mínimo vital y por la transmutación. Ello al reconocerle esencialmente el carácter de un derecho prestacional (DESC).

¹³ Cfr. sentencias T-986A de 2012, T-908 de 2012, C-300 de 2011, T-873 de 2010, C-444 de 2009 y T-585 de 2008.

Así mismo, esta Corporación en un fallo reciente¹⁴, sobre el mismo proyecto de vivienda de interés social, en su parte dogmática se dijo:

“(…)

3.2 La Carta consagró el derecho a la vivienda para todos los colombianos (art. 51) como uno progresivo cuya satisfacción impone al Estado el deber de promover su goce efectivo mediante instrumentos de política pública que permitan desarrollar planes de vivienda de interés social, financiación blanda (intereses y plazos preferenciales) y otros asociativos igualmente eficaces; pero de allí no se sigue que se trate en todos los eventos de un derecho fundamental per se ni que el Estado tenga que entregar gratuitamente una vivienda a cada nacional. Hay diferencia entre generar las oportunidades para que el núcleo esencial del derecho no se vea truncado y el ideal de convertir a todos los colombianos en propietarios de los lugares en que habitan, todo por cuenta del erario.

3.3 La jurisprudencia constitucional ciertamente ha desarrollado estándares que se ocupan de los alcances del derecho a la vivienda y la viabilidad de su protección en sede de tutela; así, entre los que invocó la demanda obra la sentencia T-530 de 2011, en la cual se precisó avance dogmático hacia el reconocimiento de carácter autónomo al derecho en su faceta de protección o garantía, en exceso de la discusión de su arista meramente prestacional, así:

Corresponderá de acuerdo con lo anteriormente expuesto, identificar –en atención a las circunstancias del caso concreto- si la pretensión debatida en sede de tutela hace parte de la faceta de defensa o de prestación del derecho, para en este último caso limitar su intervención a aquellos supuestos en los cuales se busque la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido o en los que pese a la inexistencia de tal definición, la protección constitucional resulte necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado¹⁵.

Sin dejar de lado esa perspectiva, la misma Corte en la sentencia T-740 de 2012, a la que acudió el juez de primer grado, enfatizó el deber reforzado de Estado cuando se trata de víctimas de desastres, volvió sobre el aspecto *prestacional y programático de desarrollo progresivo* y agregó, respecto de *beneficiarios de adjudicación de viviendas de interés social*:

De conformidad con lo anterior, este Tribunal ha entendido que la protección constitucional del derecho a la vivienda digna comprende dos ámbitos. Uno relacionado con las condiciones de

¹⁴ TAC. Sentencia del 4 de marzo de 2015, Rad.: 850013333001-2015-00085-01. Accionante: AMELIA BONILLA NIÑO. Accionado: MUNICIPIO DE MANÍ. Juzgado de Origen: 1º Administrativo de Yopal. M.P. Néstor Trujillo González

¹⁵ Corte Constitucional, sentencia T-530 de 2011, Humberto Antonio Sierra Porto. Se trató de un evento en que la familia perdió la vivienda como consecuencia de fenómenos naturales que la destruyeron. Estaba integrada, entre otros, por el padre de 83 años, un hijo de 7 años y la actora.

la vivienda, que incluye los componentes de habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lugar adecuado, y adecuación cultural. Y otro que tiene que ver con la seguridad del goce de la vivienda, que incluye los requisitos de seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, y asequibilidad.¹⁶

Estos ámbitos pueden generar obligaciones que constituyen derechos programáticos de aplicación progresiva, pues implican la obligación del Estado de desarrollar políticas públicas para su realización, así como la prohibición de regresividad de los niveles de protección alcanzados mediante dichos programas. Sin embargo, una vez las autoridades han tomado la decisión de desarrollar una política en esta materia, se concretan derechos subjetivos en cabeza de sus beneficiarios que pueden protegerse tanto a través de las vías judiciales ordinarias, como en los casos en los que la Corte lo ha especificado, mediante la acción de tutela.¹⁷

Es dable concluir entonces que cada uno de los componentes del derecho a la vivienda cumple una finalidad importante en términos de la garantía de la adecuación y dignidad de la vivienda y, por tanto, el Estado debe garantizar que todo ciudadano tenga acceso a una vivienda que cumpla con todos y cada uno de estos atributos. Una vez se ha comprometido a ello mediante acciones concretas, las actuaciones u omisiones que no conduzcan efectivamente a este resultado generan derechos subjetivos susceptibles de protección constitucional.

En síntesis, para la jurisprudencia de esta Corte el derecho a la vivienda digna está relacionado con el derecho a la vida en condiciones de dignidad, por tanto debe procurarse que la materialización del derecho no adolezca de a) la seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad y g) adecuación cultural; de conformidad con lo consignado en el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, que fue desarrollado por la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, cuyo instrumento internacional se ha convertido por esta vía en un referente interpretativo que permite dilucidar el contenido del artículo 51 constitucional.¹⁸

[...] En armonía con estas disposiciones constitucionales, este Tribunal¹⁹ ha dispuesto la protección del derecho a la vivienda digna cuando la persona atraviesa especiales situaciones de disminución por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedades de tipo económico o de otra índole, cuando se ve afectado su mínimo vital, situaciones en las que se restringe grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamental. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido la necesaria protección del derecho a la vivienda digna por el juez de tutela dadas las circunstancias particulares de vulnerabilidad o debilidad manifiesta de quien reivindica este derecho.²⁰

En este contexto, esta Corporación ha puesto de relieve que el derecho fundamental a la vivienda digna adquiere claramente el carácter de derecho autónomo, cuando se trata de la protección de población en condición de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o de sujetos de especial protección constitucional, como mujeres, niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, víctimas del conflicto interno armado, como las víctimas de desplazamiento forzado, o víctimas de desastres naturales,²¹ y que en estos casos adquiere especial relevancia la íntima conexidad del derecho a la vivienda apropiada y adecuada con la realización de la dignidad del ser humano²². [...] ²³

3.4 Pareciera que en el fallo precitado la Corte se inclinara por establecer que

¹⁶ Ver sentencia T-088 de 2001.

¹⁷ Ver sentencias T-1318 de 2005 y T-403 de 2006.

¹⁸ El anterior criterio jurisprudencial es reiterado a partir de la Sentencia C-936 de 2003, ver también la Sentencia T-530 de 2011.

¹⁹ Sentencia T-275 de 2008.

²⁰ Ver Sentencias T-1091 de 2005 y T-333 de 2011, entre otras.

²¹ Consultar al respecto las Sentencias T-363 de 2004, T-756 de 2003, entre otras.

²² Sentencia T-1165 de 2001.

²³ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva.

basta que se trate de mujer cabeza de familia para que proceda la intervención del juez constitucional para forzar garantías de Estado respecto del derecho a la vivienda, así:

También ha reconocido la jurisprudencia que procede la tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando existe insuficiencia de los mecanismos ordinarios frente a la posibilidad de un daño inminente. Así ha sostenido que en determinadas ocasiones, si bien existen mecanismos judiciales distintos a la tutela que serían legalmente procedentes para solucionar la controversia planteada, éstos podrían no ser suficientes ante una situación de urgencia manifiesta o peligro inminente, donde el derecho amenazado se afectaría de manera grave y definitiva. Es en esos casos en los se hace indispensable la tutela, como mecanismo apropiado para amparar o restablecer el derecho, en el menor tiempo posible.²⁴

Es necesario, entonces, realizar una ponderación concreta de los mecanismos judiciales ordinarios disponibles para superar la situación que afecta o amenaza los derechos del demandante y su grado de garantía, frente a la gravedad e inminencia del suceso que se pretende solucionar, para a partir de ello decidir frente a su efectividad y suficiencia. Claro está que en caso de no resultar adecuado el mecanismo disponible, será necesario entender que la tutela resulta procedente, pese a la existencia de dichos mecanismos.

En síntesis, esta Corporación ha determinado no solo procedente la tutela, sino que ha expresado que ésta debe prosperar, cuando se trate de situaciones de riesgo inminente para la vida o integridad física de los tutelantes, cuando hay amenaza de ruina de la vivienda, o de garantizar el goce efectivo de sus derechos a sujetos de especial protección constitucional, **como el caso de mujeres cabeza de familia**, menores de edad, personas en estado de discapacidad, población en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, cuando se afecta el mínimo vital, cuando se trata de víctimas de fenómenos sociales o de desastres naturales, entre otros.²⁵ [...] ²⁶

Sin embargo, en el contexto de la motivación del fallo, el análisis de casos concretos y las referencias a las políticas públicas derivadas del art. 51 de la Carta, la Corporación volvió en la ratio al factor conexidad con otros derechos de clara estirpe fundamental; y en cuanto a los subsidios en especie o monetarios, reconoció explícitamente su carácter limitado y la existencia de un ordenamiento vinculante para su distribución, entre cuyas determinantes obra, entre otros, el ahorro o el esfuerzo de los hogares postulantes, así:

La entrega de estos subsidios está atada a que exista disponibilidad de proyectos de vivienda o a que la entidad territorial cuente con un lote urbanizable y un proyecto de urbanización. No obstante, a este proceso concurren también: (i) *oferentes de planes de vivienda*, que son personas naturales o jurídicas, entidades territoriales, o patrimonios autónomos administrados por una sociedad fiduciaria, legalmente habilitados para ofrecer soluciones de vivienda; (ii) *el esfuerzo territorial*, cuando el municipio o departamento aporte recursos complementarios para facilitar el acceso a una solución habitacional para las familias de más bajos ingresos. Los municipios o distritos de un mismo departamento compiten por la asignación de los subsidios; (iii) *otorgantes de crédito*, que son entidades que proveen recursos adicionales o complementarios al subsidio; (iv) *Banco de Proyectos Habitacionales*, que es un registro a cargo de Findeter e integrado por los municipios y departamentos o por sus gestores u operadores, como candidatos a concursar por los recursos destinados al denominado "Concurso de

²⁴ Ver la Sentencias T-125 de 2008, T-626 de 2000 y T- 045 de 2009, entre otras.

²⁵ Ver al respecto Sentencia T-358 de 2010.

²⁶ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva.

Esfuerzo Territorial"; (v) *recursos complementarios al subsidio*, que son los recursos del hogar postulante que sumados al subsidio, permiten darle viabilidad a la solución de vivienda, y que pueden estar representados en ahorro, en crédito, aportes económicos solidarios en dinero y/o en trabajo comunitario, aportes del orden departamental o municipal o en donaciones; (vi) *organizaciones populares de vivienda*, que son aquellas que han sido constituidas y reconocidas como entidades sin ánimo de lucro y que tienen por objeto el desarrollo de programas de vivienda para sus afiliados por sistemas de autogestión o participación comunitaria.²⁷

Para cumplir con la distribución nacional de los recursos del Presupuesto Nacional destinados al subsidio familiar de vivienda urbana, se requiere identificar las regiones con mayor atraso relativo generado por hacinamiento habitacional y calidad de la vivienda, al igual que aquellas que concentran la mayor cantidad de población. En desarrollo de estos criterios técnicos se señalan los coeficientes porcentuales para la distribución nacional de recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social. De estos recursos, se conforma la denominada Bolsa Ordinaria, que a su turno se distribuye en cada departamento entre los hogares postulantes de todos los municipios, independientemente de la categoría que les corresponda según la ley. Los subsidios que se asignen con cargo a los recursos de la Bolsa Ordinaria podrán destinarse a planes de vivienda presentados a través del Concurso de Esfuerzo Territorial.²⁸ [...] ²⁹ ³⁰

CASO EN CONCRETO

Es claro para la Corporación que lo que se pretende por medio de la presente tutela es la declaratoria de nulidad del acto administrativo expedido por el municipio de Maní (Resolución núm. 0453 de 2014) y que consecuentemente se ordene la consecución de recursos por parte de la Inversora Manare Ltda., o del ente territorial para financiar el proyecto de vivienda; aunque posteriormente, en la impugnación, lo solicitado es que se financie el cierre financiero con plazos prudenciales.

Bajo este entendido, es reiterada también la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sentido que cuando se encamine a usar este mecanismo constitucional contra actos administrativos para la protección de derechos fundamentales como los son el debido proceso y el acceso a una vivienda digna, el juez constitucional tiene la obligación de estudiar el caso en concreto a profundidad, con el fin de hacer un examen riguroso en cuanto a la procedencia o no de este mecanismo constitucional.

Jurisprudencialmente se han establecido tres elementos constitutivos para acceder a la Acción de Tutela en caso de existir otro mecanismo judicial:

“En los casos en que existan medios judiciales de protección ordinarios al alcance del actor, la acción de tutela será procedente si el juez constitucional logra determinar que: (i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados; (ii) se

²⁷ Ver Sentencia C-244 de 2011.

²⁸ Ver Sentencia C-244 de 2011.

²⁹ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva. El fallo se ocupó de las situaciones de varias familias en Ibagué, calificadas como *población vulnerable*, beneficiarias de un programa de vivienda de interés social, quienes durante más de cuatro años esperaron la entrega efectiva de las viviendas; concurrieron incumplimientos estatales, invasiones y múltiples tropiezos, incluidos de seguridad del territorio.

³⁰ Termina la cita del fallo TAC del 4 de marzo de 2015, radicación 2015-00085-00.

requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales; y, (iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional.³¹ (La negrilla es de la Sala).

Empieza la Corporación por analizar cada uno de estos tres requisitos en los cuales jurisprudencialmente procede el amparo constitucional:

(i) los mecanismos y recursos ordinarios de defensa no son suficientemente idóneos y eficaces para garantizar la protección de los derechos presuntamente vulnerados o amenazados.

Para la Corporación es, sin lugar a dudas, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho el mecanismo más eficaz para atacar el acto administrativo que solicita la parte actora revocar mediante la presente acción de tutela (Resolución 0453 de 1 de agosto de 2014).

Pero como ya se hizo mención, puede que por vía tutela se pueda conocer el amparo si el acudir a la jurisdicción contenciosa no resulta idóneo, situación que no está demostrada en el expediente.

En efecto, el municipio de Maní amparado en el Convenio Tripartito núm. 0076 de 17 de noviembre de 2010 inició un proyecto de vivienda que denominó Los Algarrobos y otorgó unos subsidios para vivienda de interés social; para ello y bajo parámetros legales profirió la Resolución núm. 0378 de 17 de noviembre de 2011 donde se asignaron subsidios en especie a 34 postulantes, entre ellos el aquí accionante, consistente en un lote de terreno, con redes de acueducto, alcantarillado y vías de acceso de propiedad del municipio; para posteriormente proferir la Resolución núm. 0453 de 1 de agosto de 2014, hoy atacada vía tutela, por medio de la cual se estableció la fecha para que los beneficiarios cumplieran con el cierre financiero; modificando el plazo en ella establecida mediante la Resolución núm. 0530 de 15 de agosto de 2014; se destaca que la primera de ellas fue recurrida por varios de los postulantes siendo confirmada en todas sus partes por la Resolución núm. 0631 de 14 de octubre de 2014.

Como se observa, este proceder administrativo es el que corresponde legalmente; otra cosa es que conforme a lo dispuesto en la resolución atacada, la consecuencia jurídica, todavía no presentada, será la revocatoria del subsidio a quienes no aportaron el cierre financiero (\$19.000.000,00) hasta antes del 30 de septiembre de 2014, y antes de que se produzca los accionantes quieren que por vía tutela proceda su revocatoria.

³¹ **Sentencia T-177/11**, Referencia: expediente T-2.844.031, Demandante: Tanya Patricia Márquez Kruger, Demandado: Empresa Colsimetric S.A. Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO Bogotá D.C., catorce (14) de marzo de dos mil once (2011).

Esta es una posición desacertada, teniendo en cuenta que aún no se ha intentado, o cuando menos de ello nada se sabe si se acudió a la jurisdicción administrativa, se está previendo una situación que no ha acaecido (revocatoria del subsidio), por lo que considera la Corporación que efectivamente el medio de control idóneo para resolver la situación jurídica planteada es el de nulidad y restablecimiento del derecho y no por este mecanismo constitucional.

De igual forma y de manera de ilustración para la recurrente el actual Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA (Ley núm. 1437 de 2011) ha fijado unos mecanismos para proteger al administrado como son las medidas cautelares; al respecto el Consejo de Estado a dicho:

“El artículo 229 y siguientes del CPACA instituyen un amplio y novedoso sistema de medidas cautelares en el procedimiento contencioso administrativo que son aplicables en aquellos casos en que se consideren “necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”, conforme a las notas del artículo 229; de donde se infiere que la institución cautelar es una manifestación legislativa concreta de la garantía de efectividad del derecho al acceso a la administración de justicia, en la terminología acuñada por la jurisprudencia constitucional al amparo de los artículos 29 y 228 de la Constitución, así como el derecho a un recurso judicial efectivo, de acuerdo a los artículos 8 y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y su interpretación y alcance conforme a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos; comoquiera que se busca evitar que la duración del proceso judicial redunde en una afectación para quien acude a la jurisdicción, a tal punto que para el momento de obtenerse una decisión favorable se torne en ilusorio el ejercicio del derecho reconocido; pues al decir de Chiovenda “la necesidad de servirse del proceso para conseguir la razón no debe convertirse en daño para quien tiene la razón”

El anterior aserto se sustenta en el hecho de que a través de la tutela cautelar se protege de manera provisional e inmediata y de diversas formas una posición jurídica en concreto (bien sea particular o general) que es objeto de litigio ante la jurisdicción contenciosa administrativa y que encuentra en entredicho su ejercicio a plenitud en razón a la amenaza que supone, en general, la acción de la administración pública frente a ella, bien sea a partir de una decisión administrativa, una acción u omisión, etc; por citar algunas manifestaciones particulares del accionar de la administración”.

Que al momento de interponer la demanda podría sustentar y ser decretadas por el juzgador.

En conclusión, este requisito no se cumple, por lo que bastaría para negar el amparo y confirmar la decisión del a quo, pero la Sala abordará el estudio de los otros dos restantes para mayor claridad, veamos:

ii) se requiere el amparo constitucional como mecanismo transitorio, pues, de lo contrario, el actor se vería frente a la ocurrencia inminente de un perjuicio irremediable frente a sus derechos fundamentales.

En lo concerniente al perjuicio irremediable ha dicho la Corte Constitucional en reiteradas oportunidades³² que *“las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable han de ser urgentes; no basta cualquier perjuicio, se requiere que este sea grave, lo que equivale a una gran intensidad del daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona; la urgencia y la gravedad determinan que la acción de tutela sea impostergerable”*.

Elementos que no se vislumbran para el caso en concreto. En efecto, los actores manifiestan su inconformidad exclusivamente en la perentoriedad del plazo para consignar \$19.000.000,00 buscando se otorgue un nuevo subsidio o sea la vinculada, Inversora Manare Ltda., la que le consiga los recursos; poniendo de presente que el beneficiario es indígena, que la esposa está incluida en el grupo de desplazados y que posee dos hijas menores, situación que se analizará en el siguiente punto, pero en ningún momento se vislumbra la urgencia o el intenso daño por el que supuestamente atraviesan, nunca manifiestan que no tengan un techo en la actualidad donde vivir, que no tengan un trabajo, que los menores estén desamparados, enfermos o que estén pasando por situaciones apremiantes, no, acá lo que se observa simple y llanamente es que durante el tiempo otorgado para conseguir el cierre financiero no hicieron gestión alguna y ahora buscan a toda costa se les aplace, se les conceda créditos o se les busque otros subsidios, situación que no encaja para que sea una urgencia de tal gravedad que pueda determinar que la tutela sea impostergerable.

Por lo dicho anteriormente, la Corporación deduce que no estamos frente a un perjuicio irremediable, aunado también y lo manifestado por el a quo que los actores sabían desde tiempo atrás (3 años) que debían cancelar el valor para el cierre financiero, el cual ya conocían desde la resolución que les asignó el subsidio, esto es, la Resolución núm. 0378 del 17 de noviembre de 2011 (fls. 141 a 150).

El hecho de afirmar que no les avisaron o en últimas que no les explicaron cómo debía ser el pago es una situación que no compete analizar, la forma de pagar quedó plasmada en dicha resolución y si desconocían el procedimiento debieron asesorarse, cuentan con Junta de Vivienda, veedores, personería municipal, etc. y lo que hicieron, fue dejar pasar el tiempo sin iniciar un ahorro programado o las otras varias modalidades establecidas para tal fin que es lo que de ley corresponde hacer cuando de subsidios de vivienda se trata (Decreto núm. 2190 de 2009):

“2.16. Recursos complementarios al subsidio para la adquisición de vivienda. Son los recursos con que cuenta el hogar postulante, que sumados al subsidio permiten al hogar el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda en cualquiera de sus modalidades. Estos recursos pueden estar representados en ahorro de los postulantes en cualquiera de las modalidades establecidas en el presente decreto, en crédito aprobado por los otorgantes de crédito o por los aportes económicos solidarios de los hogares representados en dinero y/o en trabajo comunitario, cuando a ello hubiere lugar; también podrán estar representados en aportes efectuados por entidades del orden departamental o municipal, o en donaciones efectuadas por Organizaciones No Gubernamentales y por

³² Por ejemplo, en la sentencia T-177 de 2011.

entidades nacionales o internacionales y cualquier otro mecanismo que le permita complementar los recursos necesarios para acceder a la vivienda”.

Negrilla y subrayado es de la Sala.

Así las cosas tampoco se cumple este requisito, es decir, no existe un perjuicio irremediable que esté atentando contra los derechos fundamentales de los actores.

(iii) el titular de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados es sujeto de especial protección constitucional. Con relación a este tercer requisito sobre la titularidad de ser personas de especial protección constitucional, como lo dice la apoderada de los accionantes que uno es indígena, su mujer desplazada y que tienen dos niñas menores, y existiendo en el expediente copia del registro civil de nacimiento de las menores y dos certificaciones que dan fe de la existencia del padre de ser indígena de la etnia Sáliba y de la esposa de figurar en el RUPD de población desplazada, es una condición que no se escapa del conocimiento de la Sala.

Esta situación a simple vista les da la calidad de ser personas de especial protección constitucional y que el Estado debe amparar, pero es de aclarar que este ya lo hizo, habiéndoles otorgado el subsidio en dinero y en especie para la obtención de la vivienda de interés social, pero otra cosa es que es deber del beneficiario la consecución de otros recursos, incluso de buscar donaciones y demás como atrás se mencionó para lograr materializar el acceso a la vivienda cumpliendo con el cierre financiero, pero acá lo que se evidenció fue una inactividad total por parte del beneficiario y su familia y se nota su desmesurado y lacónico esfuerzo, en el de contratar hasta un abogado en pro de sus intereses y valiéndose de su condición tratar de envolver o confundir de cierto modo al juez constitucional para otorgar el amparo. Nótese que los actores quedaron en el grupo de aportar \$19.000.000,00 ni siquiera en los que debían aportar solo \$4'000.000,00, lo que da a entender que la administración estudió su caso y quedaron en el grupo que debían dar mayor aporte.

Además, si se accediera a tutelar los derechos invocados por los accionantes se estaría configurando una desigualdad con los demás beneficiarios del subsidio del proyecto de vivienda de interés social Los Algarrobos por cuanto los demás beneficiados del proyecto de vivienda tienen la misma obligación de pagar dicho valor, es más, conforme a la contestación del municipio, en este momento existen 67 soluciones que serán entregadas a quienes estuvieron prestos a completar el valor para el cierre financiero, y que además en los comités de obra en presencia de los veedores se trató el tema del cierre financiero.

Ahora es claro que lo que pretenden con la declaratoria de nulidad del acto administrativo es aplazar el cierre financiero del cual conocían desde tiempo atrás (3 años), lo cual no solo atenta contra los derechos de igualdad si no

con los principios presupuestales del Estado colombiano. Al respecto la Corte Suprema de Justicia en un asunto de iguales condiciones dijo lo siguiente³³:

“Alterar o modificar procedimientos y requisitos establecidos en el ordenamiento legal, de obligatorio cumplimiento no solo para las instituciones sino para los asociados, pues el hecho de exonerarla del pago total o parcial del aporte familiar o de que se ordene un acuerdo de pago para el cumplimiento de esa obligación afecta indiscutiblemente recursos presupuestales. Esto último llevaría a la vulneración de los derechos a la igualdad y al debido proceso administrativo que asisten a las demás personas y familias desplazadas que se encuentran en situaciones similares, o aún más gravosas que la suya y que si han cumplido con el aporte familiar requerido o que han gestionado subsidios en otros organismos para hacer el cierre financiero requerido por la entidad fiduciaria”. (Negrilla y resaltado es de la Sala).

CONCLUSIONES

En esta oportunidad la parte accionante no demostró la condición de pobreza, indefensión, inferioridad o debilidad manifiesta, no se hizo un solo comentario en este sentido, ni hecho alguno del que se dedujera, solo se menciona la calidad que ostentan uno como indígena y ella como desplazada, pero no refirieron ni probaron en lo más mínimo alguna condición extrema que pudiera constitucionalmente protegerse. Además, el solo hecho de haber quedado en el grupo de los que debían aportar los \$19.000.000,00 y no los \$4'000.000,00 da a entender que la Administración hizo un estudio sobre el particular para haberle otorgado el subsidio y haber quedado en el grupo de mayor aporte para el cierre financiero, de donde se infiere que han superado las condiciones de carencias de origen o impuestas por el conflicto interno; calificación administrativa que no fue refutada ni está en discusión en este proceso.

Y al igual con el fallo referente atrás citado sobre una situación similar en el mismo proyecto de vivienda conllevó a la siguiente conclusión, aplicable de igual forma al presente caso: *“Suficiente lo expresado, acorde con la evidencia disponible, para tener por derrumbada la hipótesis fáctica de la que se quiso desprender no solo la procedencia instrumental de la tutela sino también la pertinencia del amparo, en función de protección constitucional del derecho a la vivienda digna, en conexidad con derechos de clara estirpe fundamental”.*

Y en el mismo sentido del fallo precedente, respecto a estudiar otras aristas puestas en conocimiento en la demanda, la Corporación prescinde de analizarlas porque estas debieron darse por vía ordinaria, como quedó ratificado en este nuevo caso, a través del medio de control de nulidad y

³³ Tutela resuelta en segunda instancia por Corte Suprema de Justicia Sala de Casación Laboral M.P. Carlos Ernesto Molina Monsalve, STL2222-2013 - Radicación N° 43699, Decide la Corte sobre la impugnación interpuesta por EL INSTITUTO DE VIVIENDA Y HABITAT DE MEDELLÍN -ISVIMED-hoy FOVIMED, contra la providencia proferida por la SALA LABORAL DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE MEDELLÍN, dentro de la acción de tutela que promovió ALBA GLADYS FERNÁNDEZ ARBOLEDA contra el recurrente, EL MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA -FONVIVIENDA-, Y LA CAJA DE COMPENSACIÓN DE ANTIOQUIA, trámite al cual se vinculó al MUNICIPIO DE MEDELLÍN.

restablecimiento del derecho, por tratarse a regulaciones legales y a particularidades de caso sin ser de estirpe constitucional, tales como las presuntas obligaciones contractuales de la empresa privada *cooperante* (Inversora Manare Ltda.) o la identificación de otras fuentes de financiación para el *cierre financiero* del proyecto.

Sobre las referencias al *debido proceso* que el interesado conoció la Resolución 453 de 2014 expedida por Maní, tanto que la recurrió y una vez notificado de la Resolución 631 de 2014, que se abstuvo de estudiar el fondo del asunto, tuvo a su disposición la vía contencioso administrativa, la cual al parecer no inició, o cuando menos de ello nada se sabe. Allí, desde luego, están previstas eficaces y oportunas medidas cautelares *desde la admisión de la demanda*, como atrás se explicó.

Así mismo, y en cuanto a la supuesta noticia intempestiva de un plazo perentorio para pagar el aporte correspondiente y si bien la Resolución 378 de 2011 (Maní) carece de rigor técnico que defina cuándo o en qué términos deba hacerse el aporte monetario del *hogar postulante* (fol. 87), y a pesar de no haberse aportado al presente caso la Resolución 84 de junio 2012 (Casanare), en ella era claro cómo se debía hacer y que debió conocer el accionante, aunado a las visitas de los veedores a las reuniones que se hicieron durante todo el tiempo transcurrido, por lo que era entendible, como se mencionó líneas atrás, que el aporte privado se exigiera para *el cierre financiero* que deberá preceder a la *construcción*. Y que sin culminar esta, no puede haber *entrega* de cada vivienda. La secuencia exigida por la Administración no es súbita y tiene razonable justificación, en lo que atañe a la intervención del juez de tutela.

Luego, el actor contó con más de tres (3) años para *programar* su ahorro de manera que pudiera conformar el aporte del hogar postulante. Y tampoco se tiene noticia de tener vedado el sistema financiero para similares propósitos, lo que sí se notó fue la desidia de iniciar los trámites respectivos y a tiempo.

En definitiva, la exigencia que se le hace de los recursos complementarios que debe aportar el beneficiario, para que sumados al subsidio permitan el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda en cualquiera de sus modalidades, no es arbitraria ni desproporcionada, sino que hace parte de los requisitos legales que debe cumplir la parte actora para que se materialice la adquisición de la misma.

Llegando de esta forma a concluir de manera similar al fallo precedente que el fallo impugnado definió adecuadamente los estándares constitucionales que aplican al caso; identificó los presupuestos fácticos concretos, los que permiten aseverar que la situación socioeconómica del señor William Alexander Joropa y su núcleo familiar y del hogar postulante dista de la línea de pobreza y de la indefensión que pregona. Censuró la falta de diligencia de su parte para programar y realizar el ahorro de su aporte, de la cual no podría derivar provecho. Ello es suficiente para declarar que si bien la tutela procede *en abstracto* para este tipo de controversias, el *amparo* depende de las particularidades de caso, las que constatadas dan lugar a denegarlo como en efecto ocurrió.

Así las cosas, al verificar los elementos jurisprudenciales anteriormente expuestos y a las conclusiones anotadas, encuentra la Corporación que la parte actora no cumple con los elementos mínimos exigibles, por lo que no es posible tutelar los derechos a una vivienda digna en conexidad con el derecho a la vida, así como tampoco se ve comprometido el derecho al debido proceso, por lo que no cabe otra decisión que confirmar el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal el 3 de febrero de 2015.

OTRAS DETERMINACIONES

Respecto al trámite dado por la jueza promiscua municipal de Maní a la presente tutela la Corporación ordenará remitir copia de todo lo actuado a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria para que desde la órbita de su competencia examine la conducta de la funcionaria.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Casanare, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 03 de febrero de 2015 proferida por el Juzgado Primero Administrativa del Circuito de Yopal, que negó el amparo solicitado conforme a lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Notifíquese lo resuelto a las partes por vía expedita; personalmente al Ministerio Público. Comuníquese al defensor del pueblo.

TERCERO: Remitir copia de todo lo actuado a la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Boyacá y Casanare para que desde la órbita de su competencia examine la conducta de la funcionaria respecto al trámite dado a la misma.

CUARTO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de este proveído, remítase el expediente a la H. Corte Constitucional para su eventual revisión.

Aprobado en Sala de la fecha Exp. 2015-00038-01.

Los magistrados,



HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO