

REPÚBLICA DE COLOMBIA



Yopal, cuatro (4) de marzo de dos mil quince (2015).

Ref.: TUTELA. Fallo. DERECHO A VIVIENDA DIGNA. BENEFICIARIO DE SUBSIDIO ESTATAL EN ESPECIE. APORTE PRIVADO DEL HOGAR POSTULANTE: EXIGIBILIDAD PARA CIERRE FINANCIERO PREVIO A CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA. PERSPECTIVA CONSTITUCIONAL: MUJER CABEZA DE FAMILIA, PROFESIONAL CON INGRESOS CONSTANTES SUPERIORES A CUATRO SMLMV. PROCEDENCIA EN ABSTRACTO. ANÁLISIS DE PARTICULARIDADES DE CASO: IMPROCEDENCIA DE AMPARO.

Accionante:	AMELIA BONILLA NIÑO
Accionado:	MUNICIPIO DE MANÍ
Radicado:	850013333001-2015-00085-01
Número Interno:	2015-00018
Juzgado de Origen:	1º Administrativo de Yopal
Fecha decisión:	06-II-2015

Magistrado ponente: NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ

ASUNTO POR RESOLVER

Se profiere sentencia de segunda instancia en el proceso constitucional de la referencia en el cual se controvierte la presunta vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, la vivienda digna y de los menores, presuntamente vulnerados por la autoridad accionada por efectuar el cobro de la fracción que le corresponde como beneficiaria del proyecto Los Algarrobos.

HECHOS RELEVANTES

Mediante Resolución 0378 de 17 de noviembre de 2011 la actora y su núcleo familiar fueron incluidos como beneficiarios del proyecto de vivienda de interés social Los Algarrobos, impulsado por el municipio de Maní y la gobernación de Casanare, a quienes se les otorgó un subsidio por el monto de QUINCE MILLONES PESOS (\$15'000.000) en dinero, más el terreno, redes de acueducto, alcantarillado y vías de acceso, como aporte en especie por parte del municipio.

Para la construcción de 100 unidades de vivienda que conforman el proyecto, entre el municipio de Maní, la gobernación de Casanare y la empresa Inversora Manare LTDA., se suscribió el Convenio 0076 de 17 de noviembre de 2010, el que según la tutelante obliga a

esa sociedad a gestionar ante el gobierno nacional y municipal o ante FINDETER los recursos necesarios para el cierre financiero.

Los beneficiarios del proyecto conformaron la Junta de Vivienda Comunitaria Los Algarrobos, con personería jurídica reconocida por la gobernación de Casanare.

Por medio de la Resolución 0084 de 22 de junio de 2012 la gobernación de Casanare confirmó la asignación del subsidio y conminó a los favorecidos para que acrediten el cierre financiero para construcción de la unidad familiar.

La demandante indicó que nunca se concertó una fecha para el cierre financiero, que no obstante fue establecido por el municipio de Maní mediante la Resolución 0453 de 1 de agosto de 2014, fijando plazos perentorios, hasta el 30 de septiembre siguiente, para el pago del saldo restante. Este acto administrativo no fue notificado personalmente y sí por edicto que se surtió el 15 de agosto de la misma anualidad.

Señaló que los plazos exigidos son irracionales y desconocen la dinámica económica de los beneficiarios del subsidio, especialmente la suya por ser una madre cabeza de hogar, desplazada, de escasos recursos y desempleada. Sin embargo, con esfuerzos, realizó un abono de DOS MILLONES DE PESOS (\$2'000.000).

Dijo que el municipio de Maní se tomó atribuciones que no le correspondían al expedir la Resolución 0453 de 1 de agosto de 2014, toda vez que el proyecto se adelanta en conjunto con el departamento de Casanare, por tanto debía contar con su voluntad administrativa.

En contra del mencionado acto administrativo se interpuso recurso de reposición, el cual fue resuelto mediante la Resolución 0631 del 14 de octubre de 2014 que confirmó las disposiciones previas.

Finalmente, señaló que la alcaldía de Maní informó a la gobernación de Casanare que la actora fue excluida como beneficiaria del proyecto Los Algarrobos.

ASUNTO LITIGIOSO

La discusión se centra en los actos administrativos (Resoluciones 0453 y 631 de 2014) expedidos por el municipio de Maní, vulneró derechos fundamentales de la actora y su núcleo familiar al conminarla a realizar el pago de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS (\$19'000.000) a los que está obligada para efectuar el cierre financiero e iniciar el proyecto de vivienda de interés social del que es beneficiaria. Si no lo cubre, corre el riesgo de perder el subsidio familiar que adquirió.

La primera instancia decidió negar el amparo porque la accionante tenía la responsabilidad de realizar su aporte, al que se había comprometido y conocía de tiempo atrás. Además indicó que no puede aspirar a que se amplíe el cierre financiero porque afectaría a quienes ya realizaron el pago que les correspondía.

DECISIÓN RECURRIDA

El juez primero administrativo de Yopal, mediante sentencia de 6 de febrero de 2015, negó las pretensiones de la acción de la referencia (fol. 262 a 268 primer cuaderno).

Estudió la procedencia excepcional de la acción de tutela contra actos administrativos cuando los medios de defensa ordinarios no son los idóneos para evitar un perjuicio irremediable y citó los parámetros establecidos por la Corte Constitucional¹ para definir dicho perjuicio, a saber: *i) por ser inminente, es decir, se trate de una amenaza que está por suceder prontamente; ii) por ser grave, esto es, que el daño o menoscabo material o moral en el haber jurídico de la persona sea de gran intensidad; iii) porque las medidas que se requieren para conjurar el perjuicio irremediable sean urgentes; y iv) porque la acción de tutela sea impostergable a fin de garantizar que sea adecuada para restablecer el orden social justo en toda su integridad.*

Precisó las limitaciones a la protección del derecho a la vivienda digna por vía de tutela, el cual debe ser amparado cuando a través suyo exista el riesgo de vulnerar otro de carácter fundamental, o autónomamente cuando recae sobre personas en estado de vulnerabilidad, debilidad manifiesta o titulares de especial protección².

Señaló la estructura normativa que regula la relación entre el derecho a la vivienda digna y las obligaciones del Estado entre las que se encuentran artículo 51 de la Carta Política³ y la Ley 3 de 1991⁴. Hizo énfasis en el artículo 27 del Decreto 2190 de 2009⁵, que trata del aporte en ahorro que deben realizar los aspirantes a adquirir una vivienda de interés social.

Tras un repaso de las pruebas allegadas al proceso, el a quo concluyó que no existe vulneración alguna de los derechos fundamentales invocados toda vez que en cabeza de la accionante se encontraba la obligación de aportar una fracción del valor de la vivienda de interés social de la cual fue beneficiaria, razón por la cual el municipio de Maní actuó de manera válida al solicitar el saldo restante a través de la Resolución 0453 de 2014. Igualmente, indicó que la acción de tutela no es el mecanismo idóneo para sacar del mundo jurídico un acto administrativo.

Finalmente dijo que la tutelante no ha sido excluida del proyecto de vivienda de interés social subsidiado y que en caso de que así fuera, con fundamento en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999⁶ podrá gestionar uno nuevo.

¹ Sentencia T-069 de 2008 (enero 31). Referencia: expediente T-1721741. Magistrado Ponente: MANUEL JOSÉ CEPEDA ESPINOSA.

² Sentencia T-740 de 2012 (25 de septiembre). Magistrado ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

³ **ARTÍCULO 51.** Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

⁴ "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones."

⁵ **Artículo 27. Ahorro.** Los aspirantes al Subsidio Familiar de Vivienda deberán realizar aportes representados en ahorro, con el fin de reunir los recursos necesarios para la adquisición, construcción o mejoramiento, de una vivienda de interés social, con excepción de aquellos cuyos ingresos mensuales sean inferiores a dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes, para quienes este aporte será voluntario. El ahorro previo será calificado y otorgará puntaje al proceso de calificación para la obtención del Subsidio Familiar de Vivienda.

El ahorro previo de los hogares será informado obligatoriamente por la entidad captadora de los recursos y evaluado, para efectos de la calificación de las postulaciones, por las entidades otorgantes del subsidio, con base en la fórmula establecida en el artículo 44 del presente decreto.

Parágrafo. Los hogares que se postulan al subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar, podrán certificar el monto del ahorro previo al momento de solicitar el giro de los recursos del subsidio, de conformidad con lo establecido en los artículos 58, 59 y 60 del presente decreto, siempre y cuando la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda lo autorice. Sin embargo, para efectos de la calificación de que trata el artículo 44 del presente decreto, se tendrá en cuenta únicamente el ahorro previo certificado en el momento de la postulación.

FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN (folios 271 a 278, cuaderno 1)

La acción de tutela es el medio de defensa judicial idóneo pues la actora, quien actúa también en nombre de sus menores hijos, es un sujeto de especial protección por tratarse de una mujer cabeza de familia. Indicó que si bien cuenta con el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, la tutela actúa como mecanismo ante el perjuicio irremediable de perder el subsidio del que es beneficiaria. No se desvirtúa la procedencia de la tutela a pesar de que la tutelante es profesional, en la medida que sus ingresos son interrumpidos y son utilizados para cubrir sus gastos y los de su núcleo familiar.

La Resolución 0453 de 2014 estableció una condición imposible de cumplir para la accionante y desconoce la información aportada por ella, pues se había señalado que la Inversora Manare gestionaría los subsidios de orden nacional para el cierre financiero. Acreditar el cierre financiero es requisito para la entrega de la vivienda, no su construcción.

Entre las obligaciones adquiridas por la empresa Inversora Manare LTDA. mediante Convenio 0076 de 17 de noviembre de 2010, se encontraba la de gestionar ante el gobierno nacional y el municipio de Maní los recursos necesarios para efectuar el cierre financiero del proyecto. Nunca se informó a los beneficiarios el estado de dicha gestión.

A la accionante no se le ha dado aviso si su solución de vivienda está lista para entregar y, al contrario, persiste un incumplimiento al respecto, situación que debe darse en el mismo momento que el pago respectivo. Esto también se infiere de la lectura del acta de 2 de mayo de 2014 allegada por el municipio de Maní.

No se tuvo en cuenta el escrito presentado por la personera municipal a la alcaldía de Maní el 14 de agosto de 2014, mediante el cual solicita un tiempo prudencial para que los beneficiarios del proyecto puedan cumplir con el cierre financiero; tampoco la comunicación presentada por la señora Martha Yaneth Chaparro Lara ante la misma agente del Ministerio Público y que retrata la situación de muchos de los beneficiados (documento aportado por el municipio de Maní).

Indicó que nunca se estableció un plazo para el cierre financiero, con excepción al de la Resolución 0453 de 2014; de igual forma, la exigencia de un ahorro programado debió haberse informado a los beneficiarios, especialmente a su prohijada.

Dijo que la empresa Inversora Manare Ltda. incumplió sus obligaciones inherentes a la construcción de las viviendas; que la imposibilidad de realizar el pago en los plazos establecidos es generalizada según la contestación de la tutela por parte del municipio de Maní.

Por último, insistió en que no pretende ser exonerada del pago correspondiente al cierre financiero sino que el mismo sea concertado y que deba acreditarse al momento de entregar la vivienda, no a partir de su construcción.

⁶ **Artículo 33°.- Beneficiarios del subsidio.** Los beneficiarios de subsidio de vivienda que habiendo perdido la misma por imposibilidad de pago, podrán obtener de nuevo el subsidio de vivienda por una sola vez más y previa solicitud a las instrucciones encargadas de su asignación.

ACTUACIÓN PROCESAL EN LA CORPORACIÓN

Repartido el proceso ingresó al despacho sustanciador el 13 de febrero de 2015; el 18 siguiente se dispuso traslado⁷ a las partes y al Ministerio Público (fol. 3, 2ª), el cual recorrieron la sociedad vinculada por pasiva y Maní.

POSICIÓN PARTE NO RECURRENTE

INVERSORA MANARE LTDA. (folios 7 a 14): refutó el presunto incumplimiento en la entrega del proyecto de vivienda. Señaló que la Resolución 0453 de 2014 fue expedida por el municipio de Maní como autoridad en el ejercicio de sus competencias legales, lo cual la sustrae de su responsabilidad.

Por su parte las Resoluciones 0378 de 2011 y 0084 de 2012 contemplaron el cumplimiento de una obligación por parte de los beneficiarios del subsidio de vivienda para efectuar su cierre financiero, que para el caso fue la entrega de \$19'000.000, que según los numerales 2.3 y 2.16 del artículo 2 y 27 del Decreto 2190 de 2009 puede ser un ahorro para completar el valor de la vivienda a adquirir.

Dijo que la apoderada de la accionante desconoce las normas aplicables por cuanto pretende que al momento del cierre financiero se entreguen las viviendas construidas, lo cual se aleja de la práctica y su regulación normativa pues es necesario el dinero para comenzar con el proyecto. Enfatizó que la sentencia de primera instancia reconoció la posible afectación de varios beneficiarios por la responsabilidad de uno solo.

Explicó que no existió vulneración al debido proceso por cuanto la Resolución 0453 de 2014 no estableció el plazo perentorio para efectuar el cierre financiero, pues desde la expedición de la Resolución 0378 de 2011 se dio aviso del monto que debían realizar para ese momento.

Indicó que las obligaciones contractualmente adquiridas por la empresa Inversora Manare Ltda. mediante el convenio 0076 de 2010 son de medio y no de resultado, pues para la realización de su labor requiere la intervención de terceros (configurar el cierre financiero). Igualmente, la inversora Manare Ltda. no se encuentra obligada a gestionar otro tipo de financiación diferente a la ya otorgada como subsidio.

Frente a la vulneración del derecho a la vivienda digna, advirtió que la actora no probó la afectación de la relación entre este y el del derecho a la dignidad humana, razón por la cual la tutela no resulta ser la acción idónea para obtener su satisfacción y al contrario, sí lo sería el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho para determinar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo. Por último, solicitó confirmar la decisión de primera instancia.

MUNICIPIO DE MANÍ (folios 15 y 16): señaló que la "Resolución 0453 de 2015" (sic) ampliada mediante la Resolución 0530 de 2015 (sic), ambas expedidas por el municipio de Maní, no vulneraron derecho fundamental alguno pues su objeto era adquirir el dinero que aún no se había recaudado para efectuar el cierre financiero.

⁷ El sustanciador lo utiliza por tres días, conforme a lineamientos institucionales adoptados en el 2007, sin perjuicio de celeridad del trámite o excepcionales circunstancias que hagan más urgente desatar la instancia.

Indicó que a pesar de que en los anteriores actos administrativos se dijo que el incumplimiento de las obligaciones allí contenidas tendría como consecuencia la revocatoria del subsidio, la misma no se ha efectuado.

Insistió en la improcedencia de la presente acción por cuanto la actora tiene otros medios de defensa y además no demostró la existencia de un perjuicio irremediable.

CONSIDERACIONES DE FONDO

1ª Competencia y derechos invocados. El Tribunal es competente para conocer en segundo grado, cumplido como lo está por un juzgado administrativo de este Distrito el rito del Decreto Legislativo 2591 de 1991, conforme a las reglas de reparto y de asignación que consagró el Decreto Reglamentario 1382 de 2000.

Está en discusión la protección del derecho a la vida en condiciones dignas, previsto en el art. 11 de la Carta, presuntamente vulnerado por decisiones administrativas relativas a la ejecución de programas de vivienda de interés social; se invocaron igualmente debido proceso y derechos de menores. Se trata así de una controversia con relevancia constitucional, la que en el plano formal legitima la intervención del juez de tutela (art. 86).

A esta colegiatura corresponde constatar si la sentencia recurrida se ajustó al ordenamiento, en los términos del art. 32 del D.L. 2591 de 1991.

2ª Hechos probados

1º El departamento de Casanare, el municipio de Maní y la empresa Inversora Manare Ltda. suscribieron el convenio 0076 de 117 de noviembre de 2011 que tiene por objeto la construcción de 100 vivienda de interés social, proyecto "LOS ALGARROBOS" (folios 13 a 20).

2º Por medio de la Resolución 0378 de 17 de noviembre de 2011 el municipio de Maní adjudicó a varias personas, entre ellas la actora, un subsidio para vivienda de interés

social que consta de un lote de terreno con redes de acueducto, alcantarillado y vías de acceso (folios 33 a 42), quien tendría que aportar la suma de DIECINUEVE MILLONES DE PESOS (\$19'000.000) para completar el valor total de la vivienda cuyo precio se estableció en TREINTA Y CUATRO MILLONES DE PESOS (\$ 34'000.000).

3º Por medio de la Resolución 0084 de 22 de junio de 2012 (folios 43 a 53) el departamento de Casanare otorgó a varias personas, entre ellas la accionante, un subsidio monetario para vivienda de interés social de QUINCE MILLONES DE PESOS (\$15'000.000).

4º Mediante la Resolución 0453 de 1 de agosto de 2014 el municipio de Maní requirió a los beneficiarios de los subsidios para vivienda de interés social para que realizaran el pago restante para efectuar el cierre financiero del proyecto "LOS ALGARROBOS" (folios 79 a 88). A la demandante se le concedió un plazo de 2 meses y se establecieron porcentajes y valores específicos para completar los \$19'000.000 a su cargo.

5º Al parecer la actora conoció el anterior acto administrativo el 13 de agosto de 2014, a pesar de que la comunicación a ella dirigida tiene fecha de 1 de agosto de 2014 (fol. 89). Igualmente, la actuación se puso en conocimiento de la comunidad por medio de la radio y página web municipales (folios 90 y 91).

6º El 1º de octubre de 2014 la actora interpuso recurso de reposición en contra de la Resolución 0453 de 1 de agosto de 2014 (folios 107 a 110), el cual se negó por extemporáneo junto con otros presentados ese mismo día (folios 136 a 139).

3ª PROBLEMA JURÍDICO

¿Procede el amparo constitucional al derecho a la vivienda digna con carácter autónomo respecto de una beneficiaria de programas de vivienda de interés social, cuando se ha invocado situación digna de especial protección por ser mujer cabeza de familia?

3.1 *Tesis*: no, salvo prueba de situaciones específicas de alta vulnerabilidad. Si bien la jurisprudencia ha reconocido que en circunstancias específicas el derecho a la vivienda se torna fundamental con carácter autónomo⁸, las condiciones de desigualdad de origen, debilidad manifiesta u otras similares que dan lugar a las acciones afirmativas de Estado, conforme al art. 13 de la Carta, no se estructuran en abstracto por razones de sexo, estado civil o responsabilidades familiares; son las particularidades de cada caso las que permitirán dilucidar la pertinencia del amparo.

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

⁸ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva.

de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado⁹.

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 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.¹⁰

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.¹¹

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.¹²

⁹ 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.

¹⁰ Ver sentencia T-088 de 2001.

¹¹ Ver sentencias T-1318 de 2005 y T-403 de 2006.

¹² El anterior criterio jurisprudencial es reiterado a partir de la Sentencia C-936 de 2003, ver también la Sentencia T-530 de 2011.

[...] En armonía con estas disposiciones constitucionales, este Tribunal¹³ 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.¹⁴

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,¹⁵ 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 humano¹⁶. [...] ¹⁷

3.4 Pareciera que en el fallo precitado la Corte se inclinara por establecer que *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.¹⁸

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

¹³ Sentencia T-275 de 2008.

¹⁴ Ver Sentencias T-1091 de 2005 y T-333 de 2011, entre otras.

¹⁵ Consultar al respecto las Sentencias T-363 de 2004, T-756 de 2003, entre otras.

¹⁶ Sentencia T-1165 de 2001.

¹⁷ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva.

¹⁸ Ver la Sentencias T-125 de 2008, T-626 de 2000 y T-045 de 2009, entre otras.

el mínimo vital, cuando se trata de víctimas de fenómenos sociales o de desastres naturales, entre otros.¹⁹ [...] ²⁰

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 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.²¹

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.²² [...] ²³.

¹⁹ Ver al respecto Sentencia T-358 de 2010.

²⁰ Corte Constitucional, sentencia T-740 de 2012, Luis Ernesto Vargas Silva.

²¹ Ver Sentencia C-244 de 2011.

²² Ver Sentencia C-244 de 2011.

²³ 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

3.5 De la lectura concordada de los fallos a los que se alude infiere la Sala que no bastará aducir *en abstracto* la condición de género (*ser mujer*) o las responsabilidades de un hogar (*ser cabeza de familia*) para que automáticamente se convierta la persona en *vulnerable o digna de especial protección* en el espectro del derecho a obtener una vivienda *propia y gratuita*, o a que en desmedro de otros interesados en esos programas asistenciales, se le dé un tratamiento diferenciado más favorable. Habrá que constatar en cada caso las particularidades, la *necesidad manifiesta*, el hipotético *perjuicio irremediable*, las condiciones socioeconómicas del hogar postulante y todas las demás que deban ponderarse en el rasero constitucional para la realización de la *justicia social* con recursos finitos y frente a millones de necesitados.

Desde luego, no se desconoce que la *mujer* cabeza de familia ha de gozar de protección estatal especial (art. 43 de la Carta), predicado que en el espectro de una constitución humanista que propende por la *igualdad de géneros* según el desarrollo sistemático de la jurisprudencia límite en estas materias *debe armonizarse* con los principios y valores constitucionales para darle un sentido jurídicamente sólido y materialmente viable: si el postulado es la exclusión de diversas formas de discriminación por la condición de género femenino, la acción afirmativa respecto de la *mujer cabeza de familia*, que tiene varios desarrollos legales conocidos como “retén social”, va de la mano del reconocimiento de una condición de inferioridad o debilidad manifiesta, atendidas las circunstancias concretas, cuando se conjugan las prácticas sociales discriminatorias por género, por condición de madre *sofa* o por los condicionamientos socioeconómicos. Y esa no son prédicas abstractas, sino hechos a probar.

4ª **El caso concreto.**

4.1 La actora dijo ser *desplazada, mujer cabeza de familia* y estar en precarias condiciones económicas, habitando inmueble arrendado en Maní. Por ello, según las

cuatro años esperaron la entrega efectiva de las viviendas; concurren incumplimientos estatales, invasiones y múltiples tropiezos, incluidos de seguridad del territorio.

precisiones del recurso, más que ser exonerada del aporte propio, pretende que se acuerden con ella o se le fijen *plazos extendidos* para cubrirlo, *hasta la entrega de la vivienda*, pues estima imposibles los *súbitamente fijados* por la Administración.

4.1.1 Acerca del *desplazamiento* no existe noticia alguna en el proceso; tan solo la escueta y marginal referencia en uno de los hechos del libelo (núm. 20).

4.1.2 La demandante *dijo* ser cabeza de familia. Tampoco existe evidencia que corrobore esa hipótesis; ni refutación de la Administración (Maní), la que tiene a su alcance fuentes confiables de información pues la ha contratado en múltiples ocasiones para realizar trabajos profesionales.

4.1.3 En el libelo afirmó igualmente que carece de *vivienda propia* y vive en una arrendada en Maní; ha de tenerse por cierto, pues las autoridades la incluyeron en los programas de subsidio en especie (el municipio, Resolución 378 de 2011, folio 87) y en dinero (Casanare, Resolución 84 de 2012, folio 97). En la primera nada se indica acerca de los criterios de selección de los beneficiarios. En la segunda, se alude a los *filtros técnicos*, entre los cuales está previsto carecer de aquella.

4.1.4 De lo anterior nada puede inferirse respecto de la situación socioeconómica del hogar postulante. Vivir en inmueble alquilado *nada prueba* acerca de los ingresos, gastos o necesidades de una familia. Puede ser fruto de condicionamientos materiales adversos; o una opción personal.

4.2 Se sabe que la actora es profesional (psicóloga) y que ha suscrito diversos contratos con Maní, cuya somera reseña permite saber que a partir de mayo de 2011 obtuvo remuneración mensual de \$ 2.100.000 hasta el mes de octubre (fol. 197); a partir de este, \$ 3.362.500 hasta finalizar el año (fol. 204); igualmente más de \$ 3.000.000 mensuales durante cuatro meses del 2012 (fol. 210); un poco más de \$2.600.000 durante todo el primer semestre de 2013 (fol. 216); desde agosto de ese año \$ 2.700.000 mensuales durante cinco periodos (fol. 223); los primeros seis meses del 2014, \$ 2.826.000 (fol. 229) y \$ 2.280.000 desde agosto de ese año (fol. 236) más otros \$ 3.000.000

mensuales desde el 19 de noviembre de 2014 (fol. 247). Finalmente, en enero de 2015 suscribió el contrato más reciente, por 4 meses y 18 días, por un valor de \$ 13.597.600 (promedio mensual \$ 3.399.400, fol. 250).

4.3 La realidad que se describe en precedencia, que no se reveló en la demanda y afloró con la prueba que entregó Maní, dista bastante de la condición de pobreza, indefensión, inferioridad o debilidad manifiesta que el libelo *pregona*. La actora *ha tenido trabajo profesional contratada por Maní*, con algunas interrupciones cortas, cuando menos desde mayo de 2011 hasta la fecha. Y *siempre* ha tenido remuneración que excede con creces de dos (2) SMLMV, barrera que a duras penas alcanzan millones de hogares colombianos que se postulan a las ayudas asistenciales de Estado.

4.5 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.

4.6 La Sala prescinde de incursionar en otras aristas de la discusión que debieron darse por vía ordinaria (nulidad y restablecimiento del derecho) por concernir a regulaciones legales y a particularidades de caso sin connotación constitucional, tales como las presuntas obligaciones contractuales de la empresa privada *cooperante* o la identificación de otras fuentes de financiación para el *cierre financiero* del proyecto.

Basta agregar con relación a las referencias al debido proceso que la interesada *conoció* la Resolución 453 de 2014 expedida por Maní, tanto que la recurrió y una vez notificada 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 puso en marcha, o cuando menos de ello nada se sabe. Allí, desde luego, están previstas eficaces y oportunas medidas cautelares *desde la admisión de la demanda*.

Y en cuanto a la supuesta noticia intempestiva de un plazo perentorio para pagar su aporte, 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), en la Resolución 84 de junio 2012 (Casanare), leído integralmente el penúltimo considerando del folio 99 es comprensible que el aporte privado se exigiera para *el cierre financiero* que deberá preceder a la *construcción*. Y 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 la actora tuvo más de dos (2) años, devengando ingresos periódicos muy superiores al mínimo legal mensual, 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, de manera que es inaceptable la excusa de ser insuficientes los ingresos del año 2014 para esos fines.

5ª **Conclusiones.** 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 de la actora y del hogar postulante dista de la línea de pobreza y de la indefensión que pregona. Censuró la falta de diligencia de la demandante para programar 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.

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

RESUELVE:

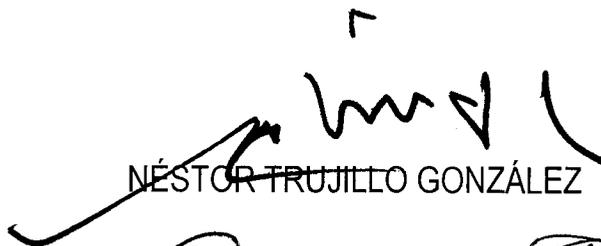
1º CONFIRMAR la sentencia proferida el 6 de febrero de 2015 por el juez primero administrativo de Yopal, por la cual desestimó la tutela interpuesta por AMELIA BONILLA NIÑO contra MANÍ y otros, por las razones indicadas en la motivación.

2º En firme lo resuelto, remítase el expediente a la Corte Constitucional para la eventual revisión (art. 31 D.L. 2591 de 1991). Envíese copia informativa del fallo al juez de primer grado.

NOTIFÍQUESE

(Aprobado en sesión de la fecha, acta . Tutela de AMELIA BONILLA NIÑO Vs. MANÍ. Subsidio de vivienda, aporte del postulante, confirma desestimatoria, radicación 2015-00085-01. Hoja de firmas 16 de 16).

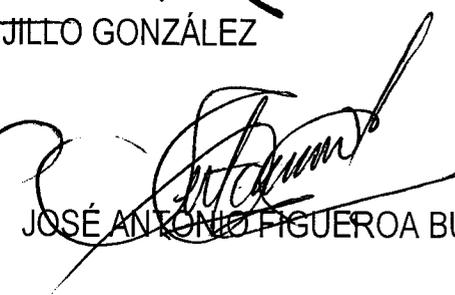
Los magistrados,



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ



HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL



JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

NTG/Oscar