

## JUZGADO VEINTIDOS (22) LABORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN

Medellín, Primero (1º) de julio de dos mil veintiuno (2021).

Sentencia	Tutela Nro. <b>087</b>
Accionantes	<b>SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO</b> y <b>JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA</b> C.C. Nro. 43.269.556 y 71.620.234 respectivamente
Accionadas	<b>Fonvivienda, La Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-</b>
Radicado	No. 05001 31 05 <b>022 2021 00238 00</b>
Instancia	Primera
Sentencia	Unificada Nro. <b>152</b>
Temas	Debido proceso administrativo. Derecho a la vivienda digna. Otro mecanismo.
Decisión	Se Declara la <b>improcedencia de la acción de tutela.</b>

En la oportunidad señalada en el artículo 86 de la Constitución Política, se resuelve la Acción de Tutela promovida por **SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO** y **JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA**, identificados con las C.C. Nro. 43.269.556 y 71.620.234 respectivamente, en contra de **Fonvivienda** y **La Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-**, entidades representadas por Erles Edgardo Espinosa y Jonathan Malagón González respectivamente, o por quienes hagan sus veces.

### 1. ANTECEDENTES

A través del presente trámite de amparo constitucional, **SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO** y **JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA** pretenden que se tutelen sus derechos fundamentales invocados como amenazados y violados, dejando sin efectos el acto administrativo Resolución 3075 de noviembre 30 de 2020 y todo el procedimiento administrativo que lo originó, expedida por el director ejecutivo del Fondo Nacional De Vivienda y ordenarle que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, desde la notificación del fallo, se sirvan vincularles formalmente a dicho proceso, y se les dé la oportunidad de intervenir en el mismo una vez se rehaga.

Como fundamento de su pretensión adujeron que José Raúl Palacio Sepúlveda, el día 17 de julio de 2017, mediante documento privado autenticado ante la notaría 24 de Medellín, con la señora Olga Lucía Barrera Correa, suscribió contrato de promesa de compraventa de un apartamento ubicado en la carrera 92 # 92 - 02, torre 06, manzana F, apartamento 137 de Medellín, identificado con matrícula inmobiliaria número 01N- 5378073 y se fijó como fecha para la suscripción de la escritura pública el día 17 de julio de 2021, además comentó que a la señora Barrera Correa en representación de su grupo familiar, mediante Resolución 466 de marzo 17 de 2014, del Fondo Nacional de Vivienda, se le asignó subsidio familiar en especie, que corresponde a la vivienda ubicada en la carrera 92 # 92 – 02, etapa 2, apartamento 137, torre 06, manzana F, del municipio de Medellín.

Expone además que *a posteriori*, la señora Barrera Correa también intentó vender este mismo inmueble al señor Juan Camilo Arroyave Agudelo, con quien suscribió documento privado de promesa de compraventa de este inmueble el 20 de marzo de 2018, autenticado en la notaría 24 de Medellín, contrato respecto del cual, a su vez se suscribió resciliación mediante documento privado del día 27 de abril de 2018.



Aunado a lo anterior, arguyó que el dos (02) de agosto de dos mil dieciocho (2018), mediante oficio con radicado No. 2018EE0060942, el Fondo Nacional De Vivienda, remite a la señora Barrera Correa, requerimiento que da inicio al procedimiento administrativo sancionatorio de revocatoria de la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, por la presunta incursión de la conducta en la causal de revocatoria a la que hace alusión el artículo 2.1.1.2.6.3.3. de la normatividad ibídem, en mención a las disposiciones del Decreto 847 de 2013, del numeral 4o, y el numeral 4.2.5. de la misma normatividad, adicionando que el requerimiento que da inicio al trámite de revocatoria de la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, fue notificado mediante aviso, al no ser posible la notificación personal, con fecha de fijación en la ventanilla única de atención de usuario del Ministerio De Vivienda, Ciudad Y Territorio, y en la página web de la entidad, por un término de cinco (5) días hábiles, fijado el 20 de septiembre de 2019 y desfijado el 27 de septiembre de 2019, quedando notificado el día siguiente hábil a la desfijación del aviso para también expresar que la señora Olga Lucía Barrera Correa, no presentó justificación sobre la causal de revocatoria endilgada a través del requerimiento inicial, como garantía a sus derechos al debido proceso y a la defensa, consagrados en el artículo 29 de la constitución política de Colombia, por lo que mediante resolución número 1669 del 13 de agosto de 2020, el fondo nacional de vivienda resolvió: *“artículo 1: formular cargos en contra del hogar encabezado por la señora olga lucia barrera correa, identificada con cédula de ciudadanía no 43902699, por estar presuntamente incumpliendo la obligación instituida en el numeral 2.5. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del decreto 1077 de 2015, concordante con la causal de revocatoria a la que hace referencia el numeral 4.2.5. del numeral 4o del artículo 2.1.1.2.6.3.2. ibídem, de la misma normatividad”*.

En consecuencia, narró que al parecer la señora BARRERA CORREA nunca compareció al proceso sancionatorio, y mediante Resolución número 3075 del 30 de noviembre de 2020, el director ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda, resolvió: *“artículo 1: declarar el incumplimiento del hogar encabezado por la señora olga lucia barrera correa, identificada con cédula de ciudadanía no 43902699, a la obligación contenida en el numeral 2.5. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015, concordante con la causas de restitución consagrada en el numeral 5o del artículo 2.1.1.2.6.3.2. de la misma normatividad; artículo 2: como consecuencia de lo anterior, imponer como sanción la revocatoria del subsidio familiar de vivienda en especie otorgado al hogar encabezado por la señora Olga Lucia Barrera Correa, identificada con cédula de ciudadanía no 43902699, beneficiario del programa de vivienda gratuita en la urbanización pelicanos, ubicada en el municipio de Medellín, departamento de Antioquia; artículo 3: ordenar la restitución del bien inmueble asignado al hogar objeto de la presente sanción administrativa, frente a lo cual deberá observarse lo dispuesto en el parágrafo cuarto del artículo 85 de la ley 1955 de 2019”*.

De otro lado, indicó que desde el mes de julio del año 2017, Sandra Yesenia Palacio Arango ha ocupado el inmueble ubicado en la carrera 92 # 92 - 02, torre 06, manzana F, apartamento 137 de Medellín, el cual fue objeto de negociación con la señora Barrera Correa; además ha realizado mejoras sobre el inmueble, ha pagado el impuesto predial, la administración y los servicios públicos, sumado a que ese inmueble además es ocupado por Natalia Rivas Palacio; Felix Andrés Rivas Palacio y una menor de edad nacida el día 29 de mayo de 2021.



También expuso que Fonvivienda conocía de su situación de tenedores y ocupantes del inmueble objeto del proceso sancionatorio, pero nunca fueron vinculados dentro del proceso como terceros interesados y directos afectados con las decisiones que se adoptaran.

Finalmente apuntaló que el 7 de junio de 2021, de parte de Fonvivienda les dieron un mes para entregar el inmueble.

## **2. TRÁMITE PROCESAL**

Por cumplir con los requisitos del artículo 14 del Decreto 2591 de 1991 se admitió y se ordenó darle trámite preferencial a la presente acción de amparo constitucional, poniendo en conocimiento de las entidades tuteladas dicho proveído y solicitándole un pronunciamiento sobre los hechos de la tutela en el término de dos días hábiles *así como indicar los datos de contacto electrónicos que tengan sobre la señora **OLGA LUCÍA BARRERA CORREA identificada con C.C. 43.902.699.***

## **3. RESPUESTA A LA TUTELA**

Notificadas en debida forma y vencido el término legal, el fondo accionado, a través de apoderada especial para tales fines, adujo que

El grupo familiar encabezado por la señora Olga Lucia Barrera Correa, identificada con cédula de ciudadanía N° 43902699, se postuló al Programa de Vivienda Gratuita, resultando beneficiario de un Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie para la adquisición de vivienda - subsidio en especie en el proyecto Pelicanos, ubicado en Medellín – Antioquia.

Mediante Resolución No. 3075 de 30 de noviembre de 2020, el hogar de la señora Barrera Correa fue sancionado por incumplir con sus obligaciones frente al Programa de Vivienda Gratuita y se ordenó la revocatoria del subsidio en especie asignado, por las razones que se exponen a continuación:

Fonvivienda conoció de la firma de un contrato de promesa de compraventa por parte de la señora OLGA LUCIA BARRERA CORREA, de fecha 20 de marzo de 2018, donde se obliga a transferir a título de venta al señor JUAN CAMILO ARROYAVE AGUDELO, el inmueble asignado al beneficiario, por el valor de \$ 20.000.000 de pesos M/CTE, documento privado que fue autenticado con firmas en la notaria 24 de Medellín, en la misma fecha de su suscripción, incumpliendo claramente la obligación del numeral 2.5 del Decreto 1077 de 2015 al firmar un documento privado que transfiere el derecho de dominio, posesión y propiedad material del inmueble asignado al beneficiario sin que medie permiso por parte de la entidad otorgante del subsidio.

En este sentido, es pertinente informar al despacho que el hogar no presentó justificaciones o descargos dentro de los términos dispuestos para tal fin, ni hizo uso del derecho de contradicción frente a la causal de incumplimiento endilgada a través del requerimiento inicial

Ahora bien, luego de surtirse las etapas que comprenden el Procedimiento Administrativo Sancionatorio y de contar con la solidez probatoria suficiente según la causal de restitución, FONVIVIENDA resolvió, entre otras cosas:

***“ARTÍCULO 1: declarar el incumplimiento del hogar encabezado por la señora **OLGA LUCIA BARRERA CORREA**, identificada con cédula de ciudadanía N° 43902699, a la obligación contenida en el numeral 2.5. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015, concordante con la causal de restitución consagrada en el numeral 5° del artículo 2.1.1.2.6.3.2. de la misma normatividad.***



**ARTÍCULO 2:** Como consecuencia de lo anterior, imponer como sanción la Revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie otorgado al hogar encabezado por la señora **OLGA LUCIA BARRERA CORREA** (...).

**ARTÍCULO 3:** Ordenar la restitución del bien inmueble asignado al hogar objeto de la presente sanción administrativa, frente a lo cual deberá observarse lo dispuesto en el parágrafo cuarto del artículo 85 de la Ley 1955 de 2019”.

**ARTÍCULO 6:** Dentro de los cinco (05) días siguientes a la ejecutoria del presente Acto Administrativo de Revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, el hogar encabezado por la señora **OLGA LUCIA BARRERA CORREA**, identificada con cédula de ciudadanía N° 43902699, deberá efectuar la entrega material del bien inmueble (...) en acatamiento a lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.6.3.4. del Decreto 1077 de 2015.

**ARTÍCULO 8:** Comunicar la presente Resolución, una vez se encuentre ejecutoriada, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS con el fin de establecer los hogares que se encuentran incluidos en lista de espera, y así proceder a la sustitución del hogar beneficiario, en los términos instituidos en el artículo 2.1.1.2.6.3.6. del Decreto 1077 de 2015, remisorio al trámite general consagrado en el artículo 2.1.1.2.1.4.8. de la misma normatividad”.

En este orden de ideas, es importante mencionar que el trámite administrativo se surtió en garantía integral de los derechos al debido proceso y a la defensa consagrados en el artículo 29 de la Constitución Política Colombiana, y en observancia a las condiciones especiales reguladas a través del artículo 47 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, el cual contempla las instancias que comprende el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, aplicable bajo remisión efectuada a través del artículo 2.1.1.2.6.3.3. del Decreto 1077 de 2015.

Ahora bien, frente a los hechos y pretensiones de los accionantes, es preciso señalar que el fin del Procedimiento Administrativo Sancionatorio de Revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie es verificar y sancionar el incumplimiento de las obligaciones a cargo de los hogares beneficiarios de este, por lo que los terceros que se vean afectados por tal incumplimiento deberán acudir a la autoridad competente y hacer uso de los mecanismos judiciales ordinarios que el sistema jurídico les otorga para la defensa de los derechos que consideren vulnerados.

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en la anotación No. 12 del folio de matrícula de la vivienda se registró la prohibición de transferencia, contenida en el artículo 21 de la ley 1537 de 2012 que modificó el artículo 8 de la ley 3 de 1991 (Ver certificado de tradición y libertad anexo por la parte accionante).

Así las cosas, el presente caso **NO CUMPLE CON EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD** que caracteriza a la acción de tutela, toda vez que la parte accionante cuenta con otros medios de defensa idóneos para la materialización de sus pretensiones.

Por lo anterior, me opongo a la presente acción de tutela en cuanto atañe a FONVIVIENDA, toda vez que esta entidad no le ha vulnerado derecho fundamental alguno a la parte accionante.

Indicando, de contera, que se debía denegar por improcedente la acción impetrada por los tutelantes.

Por su parte, La Nación –Minvivienda- en sus libelos idénticos de contradicción, a través de su apoderada expuso que

En lo que se refiere a cada uno de los hechos descritos en la acción incoada, me opongo a los mismos, toda vez que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, no tiene injerencia directa en los mismos, puesto que se trata de algunos que se encuentran fuera de sus funciones y competencias establecidas en el Decreto 3571 de 2011.



(...)

Adicionalmente, revisadas las bases con que cuenta la entidad, no se encuentra autorización por parte de la misma para que la beneficiaria pueda vender el inmueble asignado basados en el artículo 2.1.1.2.6.2.4 del Decreto 1077 de 2015 como única excepción para no habitar, arrendar, entregar en comodato o vender el inmueble asignado basados en razones de fuerza mayor. Lo cual es sujeto de incumplimiento del numeral 2.5 del Decreto 1077 de 2015 y causal de revocatoria del subsidio en el numeral 4° de la misma normatividad

(...)

Es así, que existiendo un documento suscrito y firmado por la beneficiaria en fecha 24 de marzo de 2018 y autenticado en la notaria 24 de Medellín que transfiere o promete transferir la propiedad del inmueble asignado a su nombre, sin mediar permiso de la entidad otorgante, es suficiente para demostrar el incumplimiento a la obligación del numeral 2.5 y al cumplimiento de la causal de revocatoria del numeral 4° del Decreto 1077 de 2015. Los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie tienen a su cargo el cumplimiento de las obligaciones dispuestas de manera taxativa en el artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015, en cuyo numeral 2.5., se establece el deber de abstenerse transferir total o parcialmente el derecho de dominio del inmueble asignado con SFVE y de suscribir cualquier tipo de documento público o privado que prometa o transfiera dicho dominio.

La inobservancia al anterior compromiso, genera la incursión de la conducta en la causal de revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda al que hace referencia el numeral 4° del artículo 2.1.1.2.6.3.2. de la misma normatividad, al establecer que será motivo de restitución, cuando se transfiera total o parcialmente cualquier derecho real que ejerza sobre la vivienda, antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de su transferencia, o que se suscriba documento público o privado que prometa o transfiera dicho dominio.

La relación existente entre la normatividad aplicable a la materia, permite inferir que, solo basta con la existencia del documento de promesa de Compraventa firmada por la Beneficiaria del SFVE autenticada en la notaria 24 de Medellín de fecha 24 de marzo de 2018 en la que también aparece firmando como promitente comprador el señor JUAN CAMILO ARROYAVE AGUDELO, para determinar que la señora OLGA LUCIA BARRERO CORREA, suscribió mediante el mencionado documento actos de transferencia del inmueble asignado en el programa de vivienda gratuita Proyecto Pelicanos, de la Ciudad de Medellín, departamento de Antioquia, figura expresamente prohibida en el Decreto 1077 de 2015.

Aunado a lo anterior reiteró el procedimiento administrativo narrado por el fondo accionado, solicitando finalmente que se declarara la improcedencia de la acción constitucional elevada dado el carácter subsidiario de la tutela y la existencia de otros medios de defensa judicial.

De otro lado, las entidades accionadas no hicieron pronunciamiento alguno frente al requerimiento del auto admisorio de *indicar los datos de contacto electrónicos que tengan sobre la señora **OLGA LUCÍA BARRERA CORREA identificada con C.C. 43.902.699.***

## **4. CONSIDERACIONES**

### **4.1. Competencia**

Es competente este Despacho para conocer la presente acción constitucional, conforme lo consagra los artículos 86 de la Constitución Política y 1° del Decreto 2591 de 1991. Esta acción de tutela es un mecanismo para la protección inmediata de los Derechos Fundamentales Constitucionales cuando quiera que estos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de una autoridad



pública, o de un particular en los casos contemplados por la ley; dicho mecanismo opera siempre y cuando el ciudadano afectado no disponga de otros medios para la protección de los derechos conculcados o, existiendo esos medios, la acción se utilice como instrumento transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

#### **4.2. Asunto a Resolver**

**SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO** y **JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA** promovieron Acción de Tutela en contra de **Fonvivienda** y **La Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-**, pretendiendo que se dejen sin efectos el acto administrativo Resolución 3075 del 30 de noviembre de 2020 y todo el procedimiento administrativo que lo originó, expedida por el director ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- y ordenar a tal entidad que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, desde la notificación del fallo, se sirvan vincularles formalmente a dicho proceso, y se les dé la oportunidad de intervenir en el mismo una vez se rehaga.

#### **4.3. El derecho al debido proceso en el marco de procedimientos de desalojo y el derecho a la vivienda**

En sentencia de unificación SU-016/21 la Corte Constitucional haciendo un recuento histórico extenso, explicó sobre esos tópicos que

...El artículo 51 de la Constitución Política señala que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. Por su parte, el artículo 11 del PIDESC reconoce *“el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*.

(..)

Todas las actuaciones de desalojo de ocupaciones irregulares a través de las que se satisface de manera precaria necesidades urgentes de vivienda deben respetar las garantías del debido proceso desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional. En particular, tal y como se describió en los fundamentos jurídicos 35 y 36, los procedimientos de desalojo deben asegurar un *“estricto debido proceso”* que incluye las siguientes garantías mínimas:

- (i) La debida notificación e información con antelación suficiente a la fecha prevista para el desalojo que permita evitar o, por lo menos, minimizar la necesidad de recurrir a la fuerza.
- (ii) La presencia de las autoridades administrativas o judiciales en el trámite de desalojo.
- (iii) La identificación de todas las personas que efectúen el desalojo.
- (iv) La prohibición de efectuar desalojos cuando haga mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento.
- (v) El otorgamiento de recursos jurídicos adecuados.
- (vi) El derecho a la asistencia jurídica que permita obtener, llegado el caso, reparación.

Y sobre los deberes en materia de vivienda y las situaciones de abuso del derecho y su aplicación, *in extenso*, consideró

... El ejercicio de los derechos comporta la obligación correlativa de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, que corresponde al primer deber de la



persona y el ciudadano de acuerdo con lo previsto en el artículo 95 de la Carta Política. Asimismo, el artículo 83 *ibídem* establece un mandato de actuación tanto de las autoridades como de los particulares conforme al principio de buena fe. Con base en las disposiciones expuestas y en los demás principios fundantes del Estado Social de Derecho como el respeto de la dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general se ha reconocido que las situaciones de abuso del derecho se configuran cuando: (i) alguien que ha adquirido un derecho de forma legítima lo utiliza para fines no reconocidos por la ley; (ii) una persona se aprovecha de vacíos legales o de interpretaciones encontradas para obtener beneficios incompatibles con el ordenamiento legal; (iii) un ciudadano utiliza un derecho de manera desproporcionada e irrazonable; o (iv) una persona invoca de manera excesiva o confusa una norma para desvirtuar el objeto que persigue o protege.

De manera que el pacto social recogido en la Constitución Política de 1991 reconoce como eje transversal la premisa de acuerdo con la cual los derechos llevan consigo cargas y deberes constitucionales, cuyo cumplimiento no es una exigencia insustancial sino que materializa los principios y derechos constitucionales, asegura la convivencia pacífica y la igualdad, y en general contribuye a la construcción de una sociedad más justa y pacífica. En consecuencia, el derecho a la vivienda también conlleva obligaciones, entre las que se encuentran: (i) un ejercicio conforme al principio de buena fe, lo cual implica actuar con honestidad, lealtad y rectitud; (ii) observar los mandamientos constitucionales y legales que regulan el debido aprovechamiento y protección del espacio público, y la protección del medio ambiente; (iii) utilizar los mecanismos y canales legales instituidos para el acceso a la vivienda y la postulación a los programas correspondientes; y, en general, un ejercicio del derecho que considere, no sólo el interés particular, sino a la sociedad en su conjunto.

55.- Ahora bien, en la materialización del derecho a la vivienda para la población más vulnerable concurren una serie de circunstancias que, en algunos casos, pueden generar abusos del derecho. En efecto, como quiera que todas las personas tienen la necesidad imperiosa de proveerse un techo, (i) el derecho a la vivienda digna exige importantes esfuerzos presupuestales e inversión de recursos públicos; (ii) el país presenta altas cifras de pobreza y desigualdad; (iii) el fenómeno de desplazamiento forzado ha dejado víctimas durante décadas en todo el territorio nacional con la consecuente afectación del derecho a la vivienda digna; y (iv) existen prácticas económicas, sociales y culturales permeadas por las dinámicas de la ilegalidad y el conflicto. En relación con este último escenario, se evidencia que algunas personas aprovechan estas circunstancias para, de manera irregular, acudir a los mecanismos de protección y desviar la actuación prioritaria del Estado, la cual debe estar focalizada en la salvaguarda y el restablecimiento de los derechos fundamentales de la población más vulnerable. Estas actuaciones, además de ser cuestionables desde una perspectiva de la legalidad, deben ser objeto de un mayor reproche jurídico y social por cuanto afectan el desarrollo de los esfuerzos en la política de vivienda, instrumentalizan la situación de vulnerabilidad de la población y generan mayores obstáculos para que las personas que requieren con mayor urgencia satisfacer la vivienda digna puedan acceder a los programas previstos para el efecto.

En atención a los deberes constitucionales y las circunstancias descritas, la jurisprudencia ha reconocido situaciones de abuso en el ejercicio del derecho a la vivienda. Por lo tanto, ha indicado que cualquier acción de un ciudadano que constituya un obstáculo desproporcionado, desleal y notoriamente arbitrario para perturbar la actuación de las autoridades administrativas, dirigida a garantizar la vivienda digna, debe ser considerado como un acto constitutivo de abuso del derecho y, por lo tanto, reprobado por el juez constitucional e investigado penalmente por las autoridades competentes. Asimismo, ha considerado que la promoción de urbanizaciones ilegales constituye, además de una conducta sancionada penalmente, un grave abuso del derecho porque estas actuaciones parten del aprovechamiento de vacíos legales sobre la titularidad de la propiedad, corresponden a un uso irracional de los principios que hacen parte del derecho fundamental a la vivienda digna, y permiten que personas inescrupulosas estafen sistemáticamente a personas de escasos recursos económicos.



56.- En consecuencia, en el marco de la protección del derecho a la vivienda, si bien el juez constitucional debe enfocar su actuación en el amparo y restablecimiento de los derechos fundamentales, no puede desconocer los deberes correlativos asociados a su ejercicio, pues estas obligaciones no son formalidades insustanciales sino que se trata de verdaderos presupuestos para la materialización de principios como los de igualdad, de legalidad, de solidaridad, entre otros. Igualmente, debe evaluar con especial precaución el contexto fáctico y los elementos de prueba en situaciones en las que pueda resultar instrumentalizada la especial protección de sujetos vulnerables por parte de personas inescrupulosas para la obtención de ventajas ilegítimas; y velar para que, a través de las medidas de protección en los casos concretos, no se afecten los derechos de otras personas en las mismas o más graves condiciones de vulnerabilidad ni se desvíe la debida focalización de los recursos.

(...)

102.- Ahora bien, un asunto menos explorado desde la perspectiva constitucional, pero que también es relevante para la protección del derecho a la vivienda, su materialización progresiva y el acceso en condiciones de igualdad en el contexto descrito, está relacionado con **los deberes correlativos** impuestos a los asociados. En particular, el reconocimiento y la utilización de los programas, canales institucionales y mecanismos dirigidos a hacer efectivo el derecho en mención.

La previsión y el desarrollo de la política de vivienda para las personas en situaciones de mayor vulnerabilidad exigen de esta población y de la sociedad en su conjunto el ejercicio de unos deberes que contribuyan, o por lo menos no retrasen, su materialización. Estos deberes tienen diversas manifestaciones y pueden incluir desde el control social a la gestión pública en materia de vivienda, pasan por la utilización de las vías institucionales y su fortalecimiento, y también conllevan obligaciones de abstención por cuanto actuaciones ilegítimas de abuso del derecho afectan el desarrollo y el éxito de esta política. En efecto, medidas que demandan fuertes inversiones de recursos y que son programáticas, resultan minadas o fracturadas por actuaciones irregulares que incluyen variadas formas, unas más reprochables que otras, pero que, en su conjunto afectan el avance de la política en vivienda y la materialización de los proyectos para que las personas en situación de mayor vulnerabilidad, que están a la espera de soluciones de vivienda digna, puedan acceder a ellas.

En concreto, existen diversas actuaciones que impactan de manera negativa el desarrollo de una política de vivienda que priorice y atienda a las personas en situación de mayor vulnerabilidad. Estos actos se presentan en variadas formas y se realizan por diferentes agentes, desde funcionarios públicos hasta particulares, y pueden incluir actos de corrupción en el manejo de los recursos públicos, incumplimientos contractuales en los proyectos de vivienda, la discontinuidad y falta de articulación en las estrategias de atención, y el uso de la violencia o las actuaciones de hecho para exigir acciones del Estado que, en muchos casos, desvían la focalización de los recursos. Por lo tanto, el análisis de la protección del derecho a la vivienda y de las medidas para su materialización progresiva, exigen valorar un contexto más amplio, marcado no sólo por las condiciones de necesidad en el caso concreto, sino también por el impacto de las medidas en una política más amplia y el cumplimiento de los deberes de las autoridades y los particulares.

En este sentido, la Sala reitera los deberes asociados al derecho a la vivienda, especialmente de las autoridades públicas, principales obligadas a adelantar las actuaciones para su protección, pero también de los particulares y de la sociedad en su conjunto. En concreto, el deber de una actuación estatal coordinada, armónica, seria y dirigida a lograr el cumplimiento de las proyecciones y necesidades en satisfacción de vivienda, en un escenario como el de nuestro país, en el que más de 30 años de desplazamiento forzado interno han provocado masivas y sistemáticas violaciones de derechos fundamentales y ha puesto a las víctimas en situaciones de grave precariedad, ampliamente reconocida y documentada en la jurisprudencia de esta Corporación.

Con todo, el llamado no sólo se extiende a las autoridades sino a la sociedad en su conjunto, y en ese sentido, a los ciudadanos que, por vías de hecho, frustran el



desarrollo de las acciones dirigidas a lograr avances en las políticas de vivienda. La Sala no puede desconocer, como lo ha reconocido en una línea jurisprudencial de 20 años, que las fallas estructurales del Estado en la garantía de la vida e integridad personal, y la satisfacción de los derechos fundamentales de los asociados han provocado que miles de personas se vean forzadas a satisfacer de manera precaria su imperiosa necesidad de vivienda a través de actos de ocupación irregular. Sin embargo, esta Corporación también ha advertido casos de ocupaciones que, lejos de buscar la satisfacción de una necesidad habitacional, están dirigidas a tomar ventajas ilegales por vía de la fuerza y mediante la instrumentalización de sujetos de especial protección constitucional.

(...)

104.- En atención a las diversas manifestaciones de las órdenes de amparo emitidas en la jurisprudencia de esta Corporación, presentadas en los fundamentos jurídicos 32 a 49 de esta sentencia, la Sala **unificará las medidas de protección de la población vulnerable en el marco de procedimientos de desalojo de bienes de carácter público**. La unificación, además de responder al contexto descrito previamente, partirá de las siguientes premisas:

105.- En primer lugar, es necesario reiterar **que de la ilegalidad no se generan derechos y que las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad**. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva la protección constitucional, pues ello surge solamente de la condición de desplazamiento forzado en la que se encuentra.

106. En segundo lugar, la **unificación hace referencia a los casos en los que la actuación del Estado no generó expectativas que gocen de protección constitucional en relación con la tolerancia a la ocupación del bien, es decir, no se generó una situación de confianza legítima sobre la viabilidad de la ocupación**. En concreto, se trata de procedimientos de desalojo con respecto a ocupaciones que no fueron toleradas por las autoridades públicas, quienes emprendieron actuaciones dirigidas a lograr la recuperación del bien y, por ende, no generaron expectativas legítimas en los ocupantes.

(...)

111.- En sexto lugar, como quiera que las ocupaciones irregulares de predios no pueden ser admitidas como respuestas acordes con el derecho a la vivienda digna y en los casos examinados los propietarios de los bienes -el Estado- adelantaron las actuaciones dirigidas a lograr la recuperación material del inmueble, **las medidas de protección deben ser determinadas y articuladas de tal forma que no se traduzcan en obligaciones de imposible cumplimiento para las autoridades y, de esta forma, materialmente se frustren las actuaciones de desalojo**.

(...)

El **tercer grupo, corresponde a sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional**. En relación con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, pues justamente la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Por lo tanto, la ocupación en estos casos corresponde a un acto que busca ventajas ilegítimas y que no puede ser tolerado o promovido por el juez constitucional, ni puede activar medidas de protección.

(...)

124.- En relación con el tercer grupo, que corresponde **a sujetos que no tienen carencias en materia de vivienda, no hay lugar a albergue temporal** por los fundamentos de la restricción descrita y porque, bajo esta hipótesis, la ocupación no pretendió satisfacer una necesidad imperiosa sino la obtención de una ventaja por una vía ilegal. Esta pretensión no puede ser admitida ni coonestada por el juez constitucional, no sólo desde una perspectiva de legalidad, sino principalmente porque este tipo de actuaciones transgreden los derechos de



terceros, muchos de ellos en situación de vulnerabilidad, afectan el avance en la política de vivienda, y desvían la focalización de recursos.

(...)

133- Con respecto al tercer grupo de ocupantes, esto es, **sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no ostenten alguna circunstancia que los haga sujetos de especial protección constitucional no se adoptarán medidas de protección del derecho a la vivienda.**

(...)

En el examen del asunto se advirtió que en el desarrollo de 20 años de jurisprudencia constitucional las medidas de amparo en el marco de los desalojos de sujetos de especial protección constitucional por ocupación irregular han presentado matices que generan diferentes obligaciones en cabeza de las autoridades con competencias en la materia, y tienen impactos diferenciales de cara a la política pública de vivienda. Por lo tanto, la Sala Plena decidió unificar las reglas en la materia así:

(i) Las actuaciones ilegales no generan derechos y las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan en la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad. En consecuencia, de la calidad de ocupante irregular de un predio de naturaleza pública no se deriva protección constitucional.

(ii) Todas las actuaciones de desalojo en contextos en los que las personas ocupan el predio para su propia vivienda **deben respetar las garantías del debido proceso estricto** desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional...

## **5. CASO CONCRETO**

Analizado el acervo probatorio, y por compartirse los razonamientos de la sentencia de unificación referida, se tiene que en el presente caso tampoco se cumplen con los requisitos de subsidiariedad tal como se analizara allí, pues claro está que en gracia de discusión, analizando lo pertinente, el grupo familiar tutelante se ubicaría en el tercer grupo referido en dicha sentencia, habida cuenta que dentro del libelo de tutela, si bien es cierto se narró en los hechos que habitaba junto a los accionantes un menor de edad, se incumplió con la carga mínima de la prueba de acreditar su existencia con el medio probatorio idóneo, y si bien es cierto la sentencia SU-768/14 establece la obligación de decretar pruebas de manera oficiosa, lo hace en el escenario de personas pertenecientes a la población desplazada, lo cual dista de lo narrado en la presente acción de tutela, por lo que no se podría tener certeza de establecer que el grupo familiar aludido pertenece al segundo grupo, mucho menos en el primero por lo que se acaba de exponer, por no pertenecer a población desplazada o víctimas del desplazamiento forzado, pues ello ni se mencionó en el acápite fáctico del libelo tutelante, y como bien se atendió en esa sentencia de unificación del presente año, se puede inferir, para el caso, que la señora tutelante **SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO** y el señor tutelante **JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA** no pueden a través de un trámite subsidiario y preferente como el de tutela, alegar su propio error dentro de una discrepancia contractual, *máxime* cuando de la misma se están protegiendo dineros y políticas públicas, pues llama la atención del Despacho que se allega por los mismos accionantes el certificado de tradición y libertad del inmueble en cuestión en el cual se puede leer sin hesitación alguna de la anotación No. 012 que



ANOTACION: Nro 012 Fecha: 09-12-2015 Radicación: 2016-61035

Doc: ESCRITURA 2821 del 20-10-2015 NOTARIA VEINTITRES de MEDELLIN VALOR ACTO: \$

ESPECIFICACION: PROHIBICION DE TRANSFERENCIA \*ART.21 LEY 1537 DE 2012 QUE MODIFICO EL ART.8 DE LA LEY 3 DE 1991: 0362 PROHIBICION DE TRANSFERENCIA \*ART.21 LEY 1537 DE 2012 QUE MODIFICO EL ART.8 DE LA LEY 3 DE 1991

PERSONAS QUE INTERVIENEN EN EL ACTO (X-Titular de derecho real de dominio,I-Titular de dominio incompleto)

DE: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA-FONVIVIENDA

DE: INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HABITAT DE MEDELLIN-IVSIVIMED NIT.900.014.480-8

A: BARRERA CORREA OLGA LUCIA CC# 43902699 X

Por lo que era bastante palmaria esa prohibición de transferencia de dominio en cabeza de la “vendedora”, señora Olga Lucía Barrera Correa, tanto para ella como para cualquier comprador de pretender adquirir ese inmueble dada esa prohibición de transferencia de título de acuerdo con la Ley 1537 de 2012 en su artículo 21, vigente para la época del impropio contrato celebrado por lo que como bien lo adujo la Corte Constitucional en la sentencia en comentario los hoy tutelantes no pueden buscar la tutela de un hecho del cual resuma de la ilegalidad pues, de ahí no se generan derechos y las ocupaciones irregulares de bienes de carácter público afectan el interés general, no ofrecen soluciones de vivienda digna, frustran el desarrollo de las políticas en la materia e impactan la satisfacción de los derechos de otras personas en situación de vulnerabilidad, sin que pudieran alegar el desconocimiento de dicha Ley para su aplicación, pues, se reitera desde la anotación del certificado antedicho era visible e inexcusable dicha prohibición por lo que dentro de la actuación del Estado no se generó a los accionantes expectativas que gocen de protección constitucional en relación con la tolerancia a la ocupación del bien, es decir, no se generó una situación de confianza legítima sobre la viabilidad de la ocupación, pues a través de una práctica ilegal se pretendieron beneficiar de una política pública en la cual no están contemplados, siendo entonces

**sujetos de especial protección constitucional sin necesidades apremiantes de vivienda y otros ocupantes que no son sujetos de especial protección constitucional.** En relación con los integrantes de este grupo no proceden medidas de protección del derecho a la vivienda en el marco de los procesos de desalojo por ocupación irregular, pues justamente la ausencia de circunstancias de especial vulnerabilidad en materia de vivienda evidencia que la ocupación irregular no estuvo fundada en la urgencia de satisfacer una necesidad habitacional imperiosa. Por lo tanto, la ocupación en estos casos corresponde a un acto que busca ventajas ilegítimas y que no puede ser tolerado o promovido por el juez constitucional, ni puede activar medidas de protección

Además, si bien es cierto que *Todas las actuaciones de desalojo en contextos en los que las personas ocupan el predio para su propia vivienda deben respetar las garantías del debido proceso estricto desarrolladas de manera uniforme por la jurisprudencia constitucional* ello aún no ha ocurrido, por lo cual no podría saberse hoy con certeza si se cumplirá el debido proceso, por ser tal un hecho futuro, que bien, podría satisfacerse aún, por lo que, en ese contexto no se ve tampoco vulneración por parte de las entidades accionadas, *máxime* cuando al no ser verdaderos titulares del inmueble no tenían que ser llamados por la administración dentro de la Resolución enrostrada, en la cual se convocó a la única titular legal del inmueble, señora Olga Lucía Barrera Correa, por lo que no pueden tampoco pretender los accionantes beneficiarse de un actuar ilegal para ser tenidos en cuenta como titulares, habida cuenta de la plurimencionada prohibición de



transferencia de título inmobiliario, por lo que no se incumplió con el debido proceso administrativo por parte de Fonvivienda, pues no era su obligación legal ni jurídica tener en cuenta ocupantes irregulares dentro de su actuación administrativa.

En consecuencia, los accionantes no han probado tampoco la falta de idoneidad que tendría un medio de control como el de nulidad y restablecimiento del derecho en el cual podría solicitar medidas cautelares para la protección de sus derechos, o la falta de idoneidad de una denuncia penal contra la señora Barrera Correa o dentro de un proceso civil para debatir las controversias administrativas y/o contractuales, por lo que pueden disponer los afectados de otros mecanismos para la defensa de sus derechos, estos son, los antedichos, debiendo acudir la parte tutelante ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo y ante la justicia ordinaria.

Conforme a lo expuesto en precedencia, considera este operador jurídico que, al día de hoy, **Fonvivienda** y **La Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-**, así como los no se encuentran vulnerando derechos fundamentales a los tutelantes. Razón por la cual se denegarán las pretensiones del libelo tutelante.

Si la presente providencia no fuere impugnada dentro del término señalado en el art. 31 del Decreto 2591 citado, por la secretaría se enviarán las diligencias a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

## **6. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Juzgado Veintidós (22) Laboral del Circuito de Medellín**, administrando justicia en nombre de la **REPÚBLICA DE COLOMBIA** y por autoridad de la Constitución y la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: NO TUTELAR** la Acción Constitucional promovida por **SANDRA YESENIA PALACIO ARANGO** y **JOSÉ RAÚL PALACIO SEPÚLVEDA**, identificados con las C.C. Nro. 43.269.556 y 71.620.234 respectivamente, en contra de **Fonvivienda** y **La Nación -Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio-**, entidades representadas legalmente por Erles Edgardo Espinosa y Jonathan Malagón González respectivamente, o por quienes hagan sus veces.

**SEGUNDO:** Si la presente sentencia no fuere impugnada en el término de 3 días hábiles, envíese el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión. Una vez regrese de esa Corporación procédase a su archivo definitivo.

**TERCERO:** Notifíquese en legal forma a las partes la presente providencia.

### **NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**ALEJANDRO RESTREPO OCHOA**  
Juez