

**ACCIÓN DE TUTELA - Ampara los derechos al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de madre cabeza de familia y sus hijos menores de edad / SUBSIDIO DE VIVIENDA - Ordena expedir un cronograma con fechas exactas e informar a la accionante los requisitos faltantes y el estado del trámite para la entrega del subsidio que le ha sido asignado**

[O]bserva esta Sala de Subsección que no se garantizó el debido proceso administrativo a la accionante en la reclamación del subsidio familiar de vivienda, pues aparte de que se impone término de seis meses para su utilización, no se definió el desembolso del dinero correspondiente al subsidio, tampoco se verificó el cumplimiento en el adelanto de las obras ni el siniestro del proyecto, de tal manera que dicha limitación en el tiempo y las respuestas evasivas de la administración, particularmente de la Gobernación de Córdoba y del mismo Ministerio de Vivienda, son obstáculos para que la accionante pueda materializar su derecho, conducta que se considera vulneradora del debido proceso administrativo. En este orden de ideas, se ordenará a la Gobernación de Córdoba, que fije un cronograma con fechas exactas, en el cual informe a la accionante los requisitos faltantes que debe cumplir y el estado del trámite adelantado para la entrega del subsidio que le ha sido asignado, así como la precisión de la solución a su necesidad de vivienda digna, en el mismo proyecto o en otro que ella voluntariamente acepte, según las posibilidades que los entes oficiales le puedan ofrecer, y el respectivo desembolso de los dineros mediante los mecanismos que concertadamente las autoridades involucradas en tema definan dentro de los plazos concedidos. Dicho cronograma no podrá superar el término de tres -3- meses a partir de su expedición.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 51 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 30

**NOTA DE RELATORÍA:** Respecto al derecho a la vivienda, ver: Corte Constitucional, sentencia de 15 de febrero de 2011, exp. 2.508.518 y 2.508.519, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y sentencia 27 de julio de 2006, exp. T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SUBSECCIÓN A**

**Consejero ponente: GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

Bogotá D.C., diez (10) de marzo de dos mil dieciséis (2016)

**Radicación número: 23001-23-33-000-2015-00424-01(AC)**

**Actor: DIANA PATRICIA GÓMEZ YÁNEZ**

**Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL Y FONVIVIENDA**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la accionante en contra de la sentencia de 25 de noviembre de 2015, proferida por el Tribunal Administrativo de Córdoba, mediante la cual rechazó por improcedente la acción de tutela.

## **I.- ANTECEDENTES**

El 10 de noviembre de 2015, la señora Diana Patricia Gómez Yáñez, actuando en nombre propio, instauró acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna (folio 1 y ss).

### **1. HECHOS**

Del expediente, se advierten como hechos relevantes los siguientes:

Mediante la Resolución No. 950 de 22 de noviembre de 2011 el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda<sup>1</sup>, asignó 1985 subsidios de vivienda de interés social, uno de los cuales correspondió al hogar en cabeza de la accionante, por valor de \$ 11'783.200.00, para aplicar al proyecto de vivienda "Urbanización Villa Melisa" en la ciudad de Montería.

Según consta en el expediente de tutela (texto de la demanda e información aportada por las partes), el proyecto de vivienda "Urbanización Villa Melisa" sería construido inicialmente por la Corporación Concretar, para lo cual en un principio se integró la Unión Temporal Villa Melisa, cuyo representante legal era el Gobernador de Córdoba, debido a que esa entidad territorial era la ejecutora del proyecto. Posteriormente, Concretar cedió sus derechos<sup>2</sup> a la firma de Ingenieros Gustavo Ramírez Mendoza.

---

<sup>1</sup> En adelante Fonvivienda

<sup>2</sup> Acta modificatoria No. 7 de 4 noviembre 2014, cláusula 33 (aparece mencionada a fl. 59)

La Gobernación le informó a la accionante, quien solicitó en repetidas ocasiones información sobre la ejecución y entrega del proyecto, que el subsidio asignado sería cobrado en la modalidad de cobro contra escritura de venta, consistente en que una vez entregada su vivienda el Ministerio o Fonvivienda realizaría el trámite respectivo para el desembolso.

Manifestó la accionante que en la Gobernación de Córdoba, en octubre de 2015, se le informó que consultada la página del Ministerio de Vivienda aparecía que el subsidio había vencido, razón por la cual la vivienda no se le podía entregar, dado que no ya existían recursos de financiación para la construcción del mismo.

## **2.- FUNDAMENTOS DE LA ACCIÓN.**

Como fundamentos de la acción, la demandante sostuvo que:

Durante casi cuatro -4- años se acercó en varias oportunidades a la Gobernación de Córdoba, específicamente a la Oficina de Vivienda, para averiguar sobre la ejecución del proyecto y la demora que se observaba en la construcción de las viviendas y su entrega. Allí nunca le advirtieron acerca de problema alguno con los requisitos del subsidio ni que faltara documentación, sino que siempre le advirtieron que estuviera pendiente y atenta para cuando le asignarían número de manzana y lote correspondientes.

Que la carta de asignación del subsidio tiene una vigencia de seis -6- meses, y aunque fue recibida en noviembre de 2011, el Ministerio de Vivienda ha realizado de manera constante y consiente, varias prorrogas por término de 3 meses, lo que demuestra la expectativa cierta que se ha generado en las familias beneficiarias del citado proyecto de vivienda, por tanto considera que se ha violado el principio de la confianza legítima.

Que según la información obtenida en la Gobernación de Córdoba, en estos momentos hay cerca de 150 viviendas en construcción en el predio adquirido por la Gobernación para el proyecto Villa Melisa, y que las mismas se entregarán a los

beneficiarios que tengan el subsidio vigente de la Resolución 0950 de 2011, y que posteriormente se iniciarían nuevas etapas.

Considera que no es responsabilidad ni culpa de los beneficiarios, que los subsidios aparezcan vencidos, puesto que ellos cumplieron con todos los requisitos, que con la noticia dada por la Gobernación se violan sus derechos a la igualdad y a la vivienda, dado que solo entregaran algunas viviendas y las demás familias quedaran en espera sin saber hasta cuando se decida asignarles un nuevo subsidio.

### **3.- PRETENSIONES**

Solicitó la protección de los derechos fundamentales a la IGUALDAD y a LA VIVIENDA DIGNA, y que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a FONVIVIENDA, o a quien corresponda, se le incluya de nuevo en la lista de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para el proyecto Urbanización Villa Melisa.

### **2. INFORMES**

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, por intermedio de apoderados, manifestaron:

El Ministerio de Vivienda manifestó que la encargada de dar respuesta a los hechos expuestos en la tutela es Fonvivienda, de acuerdo a sus competencias, por ser la entidad que le compete todo lo relacionado con asignación de subsidios familiares de vivienda, según el Decreto 555 de 2003, razón por la cual alegó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. (fols. 32 ss.)

FONVIVIENDA explicó (fols. 38 ss.) que el valor del subsidio fue consignado a la entidad financiera Banco Agrario de Colombia S.A.- BANAGRARIO, a la cuenta No. 400702004584, el 13 de febrero de 2012, razón por la cual el incumplimiento de los trámites correspondientes debe atribuirse a los constructores, a la

Gobernación de Córdoba y demás intervinientes en el proyecto para la movilización del subsidio, pero que de ninguna manera a Fonvivienda.

Que la accionante aparece registrada con la anotación “ Apto con subsidio vencido”, y que efectivamente el subsidio venció el 30 de junio de 2015, por cuanto durante el término de vigencia el hogar beneficiario no tramitó el cobro del subsidio y la movilización del mismo. Por lo anterior a la accionante le corresponde REPOSTULARSE en otro proyecto de vivienda gratuita.

Señaló que FONVIVIENDA siempre garantizó los recursos para la materialización del proyecto Villa Melisa, pero que las demás partes intervinientes no cumplieron con sus obligaciones y no permitieron la terminación del proyecto.

Finalmente solicitó se declare la improcedencia de lo peticionado por la tutelante, debido a que en la actualidad resulta física, material y presupuestalmente imposible dar cumplimiento, por cuanto esos dineros ya fueron devueltos al tesoro nacional.

### **3. LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

El Tribunal Administrativo de Córdoba, en sentencia de 25 de noviembre de 2015, negó el amparo de los derechos fundamentales a la igualdad y a la vivienda digna de la accionante, sustentado en la improcedencia de la acción de tutela, por cuanto no se demostró la ocurrencia del perjuicio irremediable ni la condición de sujeto de especial protección constitucional de la demandante y sus dos hijos.

Al respecto advirtió que en la carta de asignación de subsidio, se le informó a la señora Gómez Yanez que dicho beneficio debía ser utilizado dentro de los seis meses siguientes contados a partir del primer día del mes siguiente a la fecha de publicación de la resolución de asignación, siempre y cuando cumpliera con los requisitos exigidos.

Al efecto consideró que, tal como lo expuso Fonvivienda, no obra prueba alguna sobre cobro o movilización del subsidio otorgado, o por lo menos la iniciación o

tramitación de la utilización del subsidio ante la Constructora respectiva, de ahí que decidió negar el amparo del derecho pues no existe evidencia de actuaciones tendientes a materializar el cobro del subsidio y que la acción constitucional resultaba improcedente por los motivos aludidos.

#### **4.- IMPUGNACIÓN**

Mediante breve pero significativo escrito presentado el 27 de noviembre de 2015, de manera concisa y simple, la señora Diana Patricia Gómez Yanez, recurrió el fallo de primera instancia en el que expuso como argumentos de inconformidad, que resulta evidente la necesidad de una vivienda digna para ella y sus dos hijos menores de edad, su condición de cabeza de familia, que no recibe ayuda de nadie, de donde se desprende su condición de sujeto de especial protección. Por lo que manifestó que la conducta de las entidades se convierte en una burla y que por tanto solicita la colaboración y atención del juez constitucional (fl. 91).

### **II. CONSIDERACIONES**

#### **1.- Problema jurídico**

De conformidad con lo expuesto, entiende la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe a determinar, si el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda y el Departamento de Córdoba, vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de la señora Diana Patricia Gómez Yanez, al no asignar una vivienda dentro del proyecto Urbanización Villa Melisa, en la ciudad de Montería, ni tramitar debidamente el desembolso de los dineros correspondientes al subsidio de adquisición de vivienda, del cual es beneficiaria.

#### **2.- Fundamentos de la decisión**

##### **2.1- De la protección del derecho a la vivienda digna por vía de tutela**

El Constituyente en el artículo 51 de la Carta Política estableció el derecho a la vivienda digna de la siguiente manera:

“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.”

En principio, el derecho a la vivienda no es susceptible de protección constitucional, sin embargo, la ausencia de reconocimiento oportuno de este derecho de rango legal puede transgredir o amenazar de manera ostensible un derecho fundamental cuando aparece ligado o relacionado estrechamente con éste, circunstancia que permite reclamar su protección inmediata a través de la acción de tutela.

La Corte Constitucional<sup>3</sup> ha considerado que: “(...) Puede solicitarse el amparo constitucional del derecho a la vivienda cuando: “(i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”<sup>4</sup>.

De lo expuesto, se concluye que a partir del estudio de los supuestos fácticos de cada asunto en particular y de las condiciones de vulnerabilidad, el juez constitucional determinará si el derecho a la vivienda digna es susceptible de ser protegido a través de la acción de tutela.

## **2.2.- De lo probado en el proceso y del caso concreto**

En la presente tutela, la señora Gómez Yanez pretende que se ordene a las entidades demandadas se le incluya de nuevo en la lista de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para el proyecto Urbanización Villa Melisa, de la ciudad de Montería, a fin de acceder a una vivienda digna, respetando el derecho a la igualdad frente a los demás hogares que estaban en su misma condición y se

---

<sup>3</sup> Sentencia de 15 de febrero de 2011, Exp. 2.508.518 y 2.508.519, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>4</sup> Sentencia T – 585 de 2006.

les ha asignado o entregado la correspondiente unidad de vivienda en dicha urbanización.

La Gobernación de Córdoba, como entidad promotora del proyecto de vivienda y vinculada a la acción de tutela, a pesar de haber sido notificada no rindió informe alguno ni se pronunció dentro del trámite de esta acción constitucional.

Ahora bien, la firma CONCRETAR, inicialmente designada para la construcción del proyecto, y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solamente propusieron la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; a la vez que Fonvivienda se limitó a manifestar que la accionante dejó vencer el subsidio familiar de vivienda, por cuanto no cumplió con el deber de tramitar el cobro y movilizar el mismo, tal como se le indicó en la carta de instrucciones.

Sin embargo debe destacarse que el apoderado de FONVIVIENDA (fl. 38 vuelto), manifestó expresamente que "... el valor del subsidio fue consignado a la entidad financiera Banco Agrario de Colombia S.A., - BANAGRARIO, al No. de cuenta 400702004584, el 13 de febrero de 2012, en razón de lo anterior, el no cumplimiento de los trámites correspondientes por parte de los constructores, Gobernación de Córdoba y demás intervinientes en el proyecto para la movilización del subsidio, de ninguna manera esa conducta puede ser atribuida a Fonvivienda."

Y más adelante agregó el apoderado de Fonvivienda: "...Conforme a lo anterior es claro que la Gobernación de Córdoba, como oferente del proyecto, no ha cumplido después de cuatro años de asignados los subsidios para la construcción y certificación de las viviendas, en los términos que señala el artículo 31 de la Resolución 019 de 2011, por lo cual la totalidad de los subsidios no se han legalizado, toda vez que actualmente no se ha iniciado la construcción de la totalidad de las viviendas del proyecto, y no se han cumplido los compromisos pactados frente a las viviendas que están en ejecución." (fl. 39).

Así las cosas, en el *sub examine* se observa que si bien el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, al informar sobre la asignación del subsidio le indicó a la accionante las instrucciones para la entrega efectiva del beneficio, lo cierto es que ni la Gobernación de Córdoba, ni Fonvivienda, ni menos aún la Constructora

encargada, demostraron diligencia alguna en el procedimiento administrativo, para la entrega efectiva del beneficio, a fin que la accionante pudiera ver materializado su derecho a obtener la vivienda a través de la asignación del subsidio, para el cual ella cumplió con todos los requisitos que se le fijaron y permaneció atenta al trámite del mismo, sin que la Gobernación de Córdoba ni ninguna de las autoridades relacionadas con el tema, le advirtieran o comunicaran si ella debía cumplir algún otro requisito o adelantar alguna otra gestión para lograr el cometido superior de obtener su vivienda y no perder la oportunidad del subsidio ya asignado desde el año 2011.

Es claro que a la accionante le asiste la carga de demostrar el cumplimiento de los requisitos para hacer efectivo el subsidio, pero también lo es que le compete al Estado garantizar el acompañamiento instructivo en la realización de los trámites para tal fin, más aun tratándose de beneficiarios en estado de vulnerabilidad como lo son las personas destinatarias de estos programas del Gobierno Nacional, quienes no cuentan con los conocimientos y medios autónomos para hacer efectivos sus derechos ante el aparato Estatal, y que se encuentran en estado de vulnerabilidad, dada la condición de madre cabeza de hogar, a cargo de dos hijos menores, como lo establece la demandante, situación que no fue controvertida por los accionados.

Por lo anterior, observa esta Sala de Subsección que no se garantizó el debido proceso administrativo a la accionante en la reclamación del subsidio familiar de vivienda, pues aparte de que se impone término de seis meses para su utilización, no se definió el desembolso del dinero correspondiente al subsidio, tampoco se verificó el cumplimiento en el adelanto de las obras ni el siniestro del proyecto, de tal manera que dicha limitación en el tiempo y las respuestas evasivas de la administración, particularmente de la Gobernación de Córdoba y del mismo Ministerio de Vivienda, son obstáculos para que la accionante pueda materializar su derecho, conducta que se considera vulneradora del debido proceso administrativo.

En este orden de ideas, se ordenará a la Gobernación de Córdoba, que fije un cronograma con fechas exactas, en el cual informe a la accionante los requisitos faltantes que debe cumplir y el estado del trámite adelantado para la entrega del

subsidio que le ha sido asignado, así como la precisión de la solución a su necesidad de vivienda digna, en el mismo proyecto o en otro que ella voluntariamente acepte, según las posibilidades que los entes oficiales le puedan ofrecer, y el respectivo desembolso de los dineros mediante los mecanismos que concertadamente las autoridades involucradas en el tema definan dentro de los plazos concedidos. Dicho cronograma no podrá superar el término de tres -3- meses a partir de su expedición.

Sin ser necesarias más consideraciones, esta Sala de Subsección revocará la decisión de primera instancia y ordenará la protección de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de la accionante y sus hijos menores de edad, en los términos señalados.

En mérito de lo expuesto, **el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

#### **FALLA**

**PRIMERO: REVOCASE** la sentencia impugnada, que negó el amparo al derecho fundamental a la vivienda digna de la señora DIANA PATRICIA GÓMEZ YANEZ, proferida el 25 de noviembre de 2015, por el Tribunal Administrativo de Córdoba.

**SEGUNDO: AMPÁRENSE** los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de la señora DIANA PATRICIA GÓMEZ YANEZ, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**TERCERO: ORDÉNASE** a la Gobernación de Córdoba, que en asocio y coordinación con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA, en el término no mayor a quince días (15) a partir de la notificación de la presente sentencia de tutela, proceda a expedir un cronograma con fechas exactas, en el cual informe a la accionante los requisitos faltantes que debe cumplir y el estado del trámite adelantado para la entrega de la vivienda por subsidio que le ha sido asignado, así como la precisión del día en el que se hará el respectivo

desembolso de los dineros al constructor que corresponda, en el mismo proyecto, si fuere posible y preferentemente, o en otro que la accionante voluntariamente acepte. Dicho cronograma no podrá superar el término de tres -3- meses a partir de su expedición.

**CUARTO: LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

La anterior decisión fue discutida y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

**CÓPIESE, NOTIFIQUESE Y COMUNÍQUESE**

**GABRIEL VALBUENA HERNÁNDEZ**

**LUIS RAFAEL VERGARA QUINTERO**

**WILLIAM HERNÁNDEZ GÓMEZ**