El siguiente es el documento presentado por la Magistrada Ponente que sirvió de base para proferir la providencia dentro del presente proceso. El contenido total y fiel de la decisión debe ser verificado en la Secretaría de esta Sala.



RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PEREIRA

SALA CUARTA DE DECISIÓN LABORAL

Magistrada Ponente

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA**

**Radicación Nro.** : 66001-22-05-000-2017-00168-00

**Referencia:** Acción de Tutela

**Accionante:** Julio Casas Pachón

**Accionado:** Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda

**Vinculado:** Municipio de Florencia y Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda

**Providencia**: Sentencia de primera instancia

Tema: **VIVIENDA DIGNA – PARALIZACIÓN DEL PROYECTO – CONCEDE -** Frente a lo exigido observa la Sala que le asiste razón al actor en la medida en que la misma Fonvivienda certificó que el proyecto de vivienda La Gloria I Etapa se encuentra paralizado y declarado en incumplimiento, teniendo como base el reporte de visita realizado en el año 2013, por lo tanto, hasta la fecha, el estado del proyecto de vivienda varias veces citado es inconcluso, lo que deviene que el actor haya quedado sin un proyecto de vivienda para hacer efectivo su subsidio, razón suficiente para salvaguardar el derecho a vivienda digna que implora el actor, en la medida que tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda lo han desconocido, al negarle la aplicación de su subsidio en otro proyecto de cualquier parte del territorio nacional.

Es más con aquella decisión es como haberle trasladado al beneficiario la carga de las fallas administrativas internas del proceso, particularmente las relacionadas con el incumplimiento en la ejecución del proyecto La Gloria I Etapa, que en últimas derivó para que el accionante se quedará sin la vivienda de la que es beneficiario al haber surtido todas las etapas de la convocatoria efectuada mediante la Resolución 174 del 05-06-2007 de subsidios familiares de vivienda correspondientes a recursos presupuestales para población en situación de desplazamiento.

Incluso, la tardía ejecución del proyecto de vivienda y, por ende, la demora en la entrega de los inmuebles, es una situación ajena a la voluntad del actor y de su grupo familiar, aunque paradójicamente han sido quienes han debido soportarla, viendo trasgredido de forma total su derecho a una vivienda digna.

Por lo anterior, estima esta Sala que la determinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda no consultó en lo más mínimo las mejores opciones para este beneficiario, ya que además de mantenerlo bajo las consecuencias negativas de un incumplimiento ajeno, le trasladó una nueva dificultad administrativa que le genera mayor obstáculo ante el acceso a una vivienda como es el obligarlo a quedarse a la espera de la culminación del proyecto de vivienda La Gloria I Etapa de Florencia Caquetá que a voces quedará inacabado.

(…)

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron el derecho a la vivienda digna del señor Julio Casas Pachón, por lo que se tutelará tal derecho y se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda que en el término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, adelanten todos los trámites necesarios para que el actor pueda aplicar su subsidio de vivienda familiar de vivienda urbana modalidad construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva o usada en otro proyecto diferente al de la Gloria I Etapa, que se encuentre en marcha, o de estar culminado, tenga acceso a la vivienda nueva o usada como tal, ya sea en la ciudad de Florencia o en otro lugar del territorio nacional.

Por último, frente al Municipio de Florencia y la Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda se los desvinculará al no impartírseles orden alguna relacionadas con la aplicación del subsidio familiar en proyecto de vivienda diferente al inscrito, sin embargo, frente al primero, se le compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue al alcalde en lo relacionado a la demora, incumplimiento y ausencia de terminación del proyecto de vivienda La Gloria I Etapa del municipio de Florencia Caquetá.

Pereira, Risaralda, doce (12) de octubre de dos mil diecisiete (2017)

Acta número \_\_\_\_ de 12-10-2017

Decide la Sala en primera instancia, la acción de tutela instaurada por Julio Casas Pachón identificado con cédula de ciudadanía No. 79.857.372, domiciliado en Pereira, según poder[[1]](#footnote-1) y quien actúa a través de apoderada judicial en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda donde se vinculó al Municipio de Florencia y la Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda.

**ANTECEDENTES**

**1. Derechos fundamentales invocados, pretensión y hechos relevantes en los que se funda**

Quien promueve el amparo, pretende la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna, para lo cual solicita se autorice la aplicación del subsidio de vivienda ya otorgado, para que lo pueda ejecutar en cualquier otro lugar del territorio, ya sea en vivienda nueva o usada, teniendo en cuenta que el proyecto Urbanización La Gloria Etapa I nunca se construyó, lugar donde se le había asignado el subsidio.

Narró la apoderada que (i) el señor Julio Casas Pachón se encuentra registrado en el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada y en calidad de desplazado inició todo el trámite para la adquisición de vivienda; (ii) mediante Resolución 790 de 05-10-2011 el Ministerio de Vivienda le asignó subsidio familiar de vivienda en la modalidad adquisición de vivienda nueva por el valor de $16.068.000; (iii) a través de la Resolución 0788 de 2011 se aprobó la inscripción del hogar que estaba en estado “postulado” en la convocatoria para población desplazada efectuada en el año 2007-Resolución 174 de 2007, en el plan de vivienda Urbanización la Gloria Etapa I, ubicada en Florencia Caquetá; (iv) el 08-06-2017 se presentó petición ante el Ministerio de Vivienda donde se solicitó autorización para aplicar el subsidio en otro lugar diferente a la mencionada Urbanización, sin embargo, el 17-06-2017 el Ministerio negó los solicitado por cuanto según la Resolución 929 de 2011 el hogar se inscribió y surtió todas las etapas del proceso en el proyecto Urbanización la Gloria Etapa I.

(v) El 15-09-2017 la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social le manifestó, en respuesta a otra petición que presentó ante ellos, que solo Fonvivienda en calidad de entidad otorgante del subsidio podía decidir administrativamente la solicitud.

(vi) Alega el actor que la varias veces citada Urbanización nunca se construyó, según las fotos que anexa de mayo de 2017, que corresponden al estado actual en el que se encuentra con monte y vigas oxidadas.

**2. Pronunciamiento del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA**

Manifestó que una vez revisado el módulo de consulta del Ministerio de Vivienda se pudo observar que el hogar del señor Casas Pachón se encuentra asignado-pagado y no movilizado con fecha de vencimiento 30-09-2017, mediante Resolución No.790 de 05-10-2011 en la modalidad de “Adquisición de Vivienda Nueva”, por valor de $16.068.000, con el cual se inscribió libre y voluntariamente en el proyecto de viviendas nueva denominado “Urbanización La Gloria Etapa I”, por tal razón, no es posible que se pueda aplicar el subsidio asignado en la compra de una vivienda nueva o usada en cualquier parte del territorio nacional, teniendo en cuenta que solo podrá aplicarse en el proyecto de vivienda que se inscribió.

**3. Pronunciamiento del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Municipio de Florencia y Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda**

A pesar de estar debidamente notificados guardaron silencio.

**CONSIDERACIONES**

**1. Competencia**

Esta Sala es competente para conocer de esta acción, por cuanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda son autoridades del orden nacional.

**2. Problemas jurídicos**

En atención a lo expuesto por la apoderada, la Sala se formula los siguientes interrogantes:

(i) ¿Las accionadas y vinculadas vulneraron el derecho a la vivienda digna del accionante?

(ii) ¿Es posible ordenar que el subsidio de vivienda asignado del actor pueda ejecutarse en otro proyecto de vivienda?

Previo a abordar los interrogantes planteados le compete a la Sala verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia de la acción de tutela.

**3. Requisitos de procedencia de la tutela**

Se tiene como requisitos generales de procedencia de la acción de tutela, según el artículo 86 de la Constitución Política y el Decreto 2591 de 1991: (i) la presunta vulneración de un derecho fundamental por acción u omisión de una autoridad pública y en algunos casos por particulares, (ii) legitimación por activa y por pasiva de los accionados, (iii) la inmediatez y (iv) subsidiariedad[[2]](#footnote-2).

**3.1. Legitimación**

Está legitimada por activa el señor Julio Casas Pachón por ser el titular del derecho a la vivienda digna y ser el beneficiario del subsidio adquisición de vivienda nueva o usada otorgado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda (fl.11 vto).

Así mismo, lo está por pasiva el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y Fonvivienda por ser quienes otorgaron el ya mencionado subsidio familiar (fl.11 vto).

Y los vinculados Municipio de Florencia y Subdirección Familiar del Ministerio de Vivienda por ser el primero el oferente constructor del proyecto de vivienda (fl.44) y la segunda, por ser la dependencia del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, quien dio respuesta a la petición presentada por el actor donde solicitó la aplicación del subsidio de vivienda en otro lugar del territorio nacional diferente al del subsidio asignado.

**3.2 Derecho fundamental**

No cabe duda que es fundamental el de vivienda digna.

**3.3. Inmediatez**

En relación con la inmediatez, se encuentra satisfecha, pues si bien desde el 05-10-2011 a través de la Resolución No.0790 le fue adjudicado el subsidio de vivienda familiar al actor, lo cierto es que hasta la fecha no ha sido materializado en la medida en que no ha recibido su casa en el proyecto de vivienda La Gloria Etapa I, por tal motivo se vio obligado a presentar en este año sendas peticiones para utilizar el subsidio en otro proyecto de vivienda, teniendo en cuenta que se está ad portas de vencerse, las que datan 08-06-2017; 12-06-2017 y 15-09-2017, realizadas ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Gobernación del Caquetá y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social, respectivamente, por lo tanto, desde la última fecha citada hasta la presentación de este amparo (28-09-2017), ha transcurrido más de diez (10) días que se consideran razonables para incoar esta acción.

**3.4 Subsidiariedad**

También se cumple con este requisito si en cuenta se tiene que la Corte Constitucional ha dicho que “*el derecho a la vivienda digna, como fundamental que es, puede ser exigido mediante tutela, de acuerdo a su contenido mínimo, que debe comprender la posibilidad real de gozar de un espacio material delimitado y exclusivo, en el cual la persona y su familia puedan habitar y llevar a cabo los respectivos proyectos de vida, en condiciones que permitan desarrollarse como individuos dignos, integrados a la sociedad. En este sentido, la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna procede de manera directa, sin necesidad de apelar a la conexidad, admitiendo la acción de amparo acorde con los requisitos generales determinados al efecto”*[[3]](#footnote-3).

**4. Fundamentos jurídicos de la decisión**

**Del derecho fundamental a la vivienda digna**

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.

Éste derecho ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como *“aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida**”[[4]](#footnote-4).*

En cuanto a la efectividad de este derecho, en la misma línea, la Corte Constitucional ha dicho que aquel no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad, razón por la cual el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva.

El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional a la vivienda digna y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.

Asimismo se trata de una herramienta que cuenta el Estado, para lograr que los ciudadanos, con escasos recursos económicos, puedan acceder a una vivienda en condiciones dignas, y es un aporte estatal que se entrega por una sola vez al beneficiario, el cual puede estar representado en especie o en dinero, y está dirigido a que personas con escasos recursos económicos puedan acceder a una vivienda o a mejorar la que ya tiene.

De lo expuesto, para la Corte Constitucional el subsidio de vivienda se encamina a apoyar a personas de “escasos recursos económicos”, a los “hogares de bajos recursos” y, en general, a la “población económicamente más pobre”.

**5. Fundamentos fácticos de la decisión**

En la presente acción de tutela se encuentra probado que (i) el actor es beneficiario del subsidio familiar de vivienda urbana por un valor de $16.068.000 para ser aplicado en el proyecto de vivienda La Gloria I Etapa del municipio de Florencia Caquetá en la modalidad construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva, según Resolución No.0790 del 05-10-2011 (fl.11 vto.) el que tenía una vigencia inicial de seis (6) meses; (ii) tal subsidio no fue entregado al accionante por cuanto sólo era movilizado a la cuenta del oferente de la vivienda, esto es la entidad a cargo de la obra (construcción en sitio propio) o al vendedor u oferente de la vivienda (adquisición de vivienda nueva) (fl.11); (iii) el estado actual del proyecto de vivienda es de “paralizado” y “declarado en incumplimiento”, según lo informó Fonvivienda en éste trámite (fl.60); (iv) las viviendas que fueron entregadas presentan inconsistencias tales como inundaciones, humedad, entre otras, según reporte de visita de fecha 26-09-2013 que allegó Fonvivienda (fls.60 a 67); (v) el actor aún no cuenta con la vivienda en dicho proyecto, pues no se encuentra en el listado del reporte de visita (fls.60 a 67); (vi) han pasado 6 años desde que se asignó el subsidio de vivienda al accionante, sin que se haya materializado; (vii) la negativa por Fonvivienda de aplicar el subsidio familiar en otro lugar del territorio nacional radica por haberse inscrito el hogar en el proyecto de vivienda La Gloria I Etapa del municipio de Florencia Caquetá (fls.33 y 52 vto.); (viii) la fecha de vencimiento del subsidio familiar se amplió a 31-01-2018, donde dice estado “asignado” y modalidad “adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no p..” según nueva consulta que se hizo dentro de éste trámite (fl.78).

Descendiendo al caso bajo examen, el actor pretende que se le permita aplicar el subsidio familiar asignado desde el 2011 en otro proyecto de vivienda diferente al de La Gloria I Etapa de Florencia Caquetá, teniendo en cuenta que éste no culminó su construcción, para ello allegó fotografías[[5]](#footnote-5) del estado de las construcciones, en las que se observa que la obra está inconclusa y ruinosa; y también porque ha pasado un tiempo considerable sin que se haya materializado su derecho a una vivienda digna.

Frente a lo exigido observa la Sala que le asiste razón al actor en la medida en que la misma Fonvivienda certificó que el proyecto de vivienda La Gloria I Etapa se encuentra paralizado y declarado en incumplimiento, teniendo como base el reporte de visita realizado en el año 2013, por lo tanto, hasta la fecha, el estado del proyecto de vivienda varias veces citado es inconcluso, lo que deviene que el actor haya quedado sin un proyecto de vivienda para hacer efectivo su subsidio, razón suficiente para salvaguardar el derecho a vivienda digna que implora el actor, en la medida que tanto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda lo han desconocido, al negarle la aplicación de su subsidio en otro proyecto de cualquier parte del territorio nacional.

Es más con aquella decisión es como haberle trasladado al beneficiario la carga de las fallas administrativas internas del proceso, particularmente las relacionadas con el incumplimiento en la ejecución del proyecto La Gloria I Etapa, que en últimas derivó para que el accionante se quedará sin la vivienda de la que es beneficiario al haber surtido todas las etapas de la convocatoria efectuada mediante la Resolución 174 del 05-06-2007 de subsidios familiares de vivienda correspondientes a recursos presupuestales para población en situación de desplazamiento.

Incluso, la tardía ejecución del proyecto de vivienda y, por ende, la demora en la entrega de los inmuebles, es una situación ajena a la voluntad del actor y de su grupo familiar, aunque paradójicamente han sido quienes han debido soportarla, viendo trasgredido de forma total su derecho a una vivienda digna.

Por lo anterior, estima esta Sala que la determinación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda no consultó en lo más mínimo las mejores opciones para este beneficiario, ya que además de mantenerlo bajo las consecuencias negativas de un incumplimiento ajeno, le trasladó una nueva dificultad administrativa que le genera mayor obstáculo ante el acceso a una vivienda como es el obligarlo a quedarse a la espera de la culminación del proyecto de vivienda La Gloria I Etapa de Florencia Caquetá que a voces quedará inacabado.

**CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron el derecho a la vivienda digna del señor Julio Casas Pachón, por lo que se tutelará tal derecho y se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda que en el término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, adelanten todos los trámites necesarios para que el actor pueda aplicar su subsidio de vivienda familiar de vivienda urbana modalidad construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva o usada en otro proyecto diferente al de la Gloria I Etapa, que se encuentre en marcha, o de estar culminado, tenga acceso a la vivienda nueva o usada como tal, ya sea en la ciudad de Florencia o en otro lugar del territorio nacional.

Por último, frente al Municipio de Florencia y la Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda se los desvinculará al no impartírseles orden alguna relacionadas con la aplicación del subsidio familiar en proyecto de vivienda diferente al inscrito, sin embargo, frente al primero, se le compulsará copias a la Procuraduría General de la Nación para que se investigue al alcalde en lo relacionado a la demora, incumplimiento y ausencia de terminación del proyecto de vivienda La Gloria I Etapa del municipio de Florencia Caquetá.

**DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, el **Tribunal Superior del Distrito Judicial de Pereira, Risaralda - Sala Cuarta de Decisión**, administrando justicia en nombre del Pueblo y por autoridad de la Constitución,

**R E S U E L V E**

**PRIMERO: TUTELAR** el derecho a la vivienda digna del señor Julio Casas Pachón identificado con cédula de ciudadanía No. 79.857.372 quien actúa a través de apoderada judicial en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda, por lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO:** **ORDENAR** al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Ministro Jaime Pumarejo Heins o quien haga sus veces y al Fondo Nacional de Vivienda Fonvivienda a través del Director Alejandro Quintero Romero o quien haga sus veces que en el término de diez (10) días contados a partir del día siguiente a la notificación de esta sentencia, adelanten todos los trámites necesarios para que el señor Julio Casas Pachón identificado con cédula de ciudadanía No. 79.857.372 pueda aplicar su subsidio de vivienda familiar de vivienda urbana modalidad construcción en sitio propio o adquisición de vivienda nueva o usada en otro proyecto diferente al de la Gloria I Etapa, que se encuentre en marcha, o de estar culminado, tenga acceso a la vivienda nueva o usada como tal, ya sea en la ciudad de Florencia o en otro lugar del territorio nacional.

**TERCERO: DESVINCULAR** al Municipio de Florencia y la Subdirección del Subsidio Familiar del Ministerio de Vivienda, por lo expuesto.

**CUARTO: COMPULSAR** copias a la Procuraduría General de la Nación con el fin de que se investigue al Municipio de Florencia a través de su alcalde Andrés Mauricio Perdomo Lara o quien haga sus veces en lo relacionado a la demora, incumplimiento y ausencia de terminación del proyecto de vivienda La Gloria I Etapa del municipio de Florencia Caquetá.

**QUINTO: NOTIFICAR** a las partes el contenido de este fallo en los términos del artículo 16 del Decreto 2591 de 1991, informándoseles que el mismo puede ser impugnado dentro de los tres días siguientes a la notificación.

**SEXTO: DISPONER** que en caso de que la presente decisión no fuese impugnada, se remita el expediente para ante la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**OLGA LUCÍA HOYOS SEPÚLVEDA**

**Magistrada Ponente**

**JULIO CÉSAR SALAZAR MUÑOZ ANA LUCÍA CAICEDO CALDERÓN Magistrado Magistrada**

**CONSTANCIA DE 11-10-2017**

Se deja en el sentido en que se consultó en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el estado actual del subsidio familiar del actor el que arrojó un resultado de “asignado” a través de Resolución 790 de 05-10-2011 y con vigencia hasta el 31-01-2018.

Ingrid Vanessa Calderón Araujo

**Auxiliar Judicial**

1. Folio 1. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Constitucional. Sentencia T-275 de 12-04-2012, M.P. Juan Carlos Henao Pérez [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencia T-583 de 29-08-2013. M.P. Nilson Pinilla Pinilla. [↑](#footnote-ref-3)
4. Corte Constitucional. Sentencia T-526 de 27-09-2016. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. [↑](#footnote-ref-4)
5. Folios 12 a 28. [↑](#footnote-ref-5)