

Sentencia T-019/14

Referencia: expediente T-4.038.618

Acción de tutela instaurada por Diana Marcela Díaz Rocha en nombre propio y en representación de su menor hija Danna Vanesa Álvarez Díaz contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima

Magistrado Ponente:
LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente,

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela emitidos por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, Tolima, el 14 de junio de 2013, y por el Juzgado Promiscuo de Familia de ese mismo municipio el 29 de julio de 2013, en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

El 4 de junio de 2013, la señora Diana Marcela Díaz Rocha, actuando en nombre propio y en representación de su menor hija Danna Vanesa Álvarez Díaz, formuló acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, por la presunta vulneración de sus derechos al debido proceso administrativo, a la vivienda digna, a la igualdad, de petición y de las madres cabezas de familia, con base en los siguientes,

1. Hechos

1.1. La Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, mediante la Resolución No. 0-0788 de 27 de diciembre de 2007¹, le otorgó a la señora Diana Marcela Díaz Rocha y a su grupo familiar un subsidio municipal de vivienda en especie, representado en *“un lote de terreno que forma*

¹ *“POR MEDIO DE LA CUAL SE LEGALIZA UN SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA OTORGADO POR EL MUNICIPIO DE PURIFICACIÓN TOLIMA Y SE TRANSFIERE EL DOMINIO DEL LOTE.”*

Expediente T-4.038.618

parte del Proyecto Urbanización VILLA BELEN, localizado en el municipio de Purificación, al cual le corresponde el folio de Matrícula No. xxxxxxxx de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación, y que está determinado en la Escritura Pública de desenglobe con el No.0981 de Diciembre 22 de 2007 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Purificación, como Lote No. Dos (02) Mz H de la Urbanización VILLA BELÉN.”

- 1.2. La accionante presentó a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación, Tolima, el acto administrativo mediante el cual se le otorgó el subsidio, a fin de que se efectuara la inscripción del título en los términos del artículo 95 de la Ley 388 de 1997.
- 1.3. El 22 de enero de 2008, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos emitió una nota devolutiva, en la que informó:

“De conformidad con lo dispuesto en el Artículo 37 del Decreto Ley 1250 de 1970, se devuelve sin registrar el documento citado [se refiere a la Resolución No. 0-0788 de 27 de diciembre de 2007] por las siguientes razones:

*1: LAS(S) MATRICULA(S) CITADA(S) NO ES(SON) CORRECTA(S)
(ART. 5 DCTO. LEY 1250/70)(100 113)*

SE DEVUELVE SIN REGISTRAR PORQUE EL DOCUMENTO CARECE DEL NUMERO DE LA MATRICULA INMOBILIARIA QUE LE FUE ASIGNADA A ESTE LOTE.

TAMBIÉN SE DEVUELVE PORQUE EL PREDIO DESENGLOBADO POR LA ESCRITURA 981 DE FECHA 22 DE DICIEMBRE DE 2007 NOTARIA DE PURIFICACIÓN, CORRESPONDE A LA MATRÍCULA INMOBILIARIA 368-39634 (MATRIZ) Y ESTAN CITANDO LA 368-37846.

- 1.4. El 11 de enero de 2013, la accionante presentó un derecho de petición al Alcalde mediante el cual solicitó que se corrigiera el acto de adjudicación en los términos señalados por la Oficina de Registro. Además, pidió la entrega material del lote No. 2 a ella asignado, y una copia del plano urbanístico de la Urbanización Villa Belén, donde se demarcara específicamente la ubicación de su lote.
- 1.5. Mediante oficio SPIM-667 de 14 de febrero de 2013, el Secretario de Planeación e Información del municipio dio respuesta a la petición formulada por la señora Díaz Rocha.

En su comunicación, el funcionario informó a la actora que mediante Resolución No. 0-0173 de 30 de marzo de 2011, el presidente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de

Expediente T-4.038.618

Purificación, 'FOVISOPURI', otorgó un subsidio de vivienda en especie representado en ese mismo lote al grupo familiar del señor Nemesio Ramírez Cortes, quien actualmente ostenta la propiedad sobre el referido predio. En consecuencia, afirmó que no era posible corregir el acto administrativo.

Por lo demás, el funcionario le indicó a la accionante que podía acercarse a la entidad a solicitar la copia del plano requerido y que, en todo caso, la Alcaldía la tendría en cuenta para futuros proyectos de vivienda que se fueran a desarrollar.

- 1.6. El 3 de abril de 2013, la accionante formuló un nuevo derecho de petición en el que insistió en sus solicitudes. Mediante oficio SPIM-408², el Secretario de Planeación e Información del municipio reiteró los términos de su respuesta anterior.

2. La solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos atrás señalados, la señora Diana Marcela Díaz Rocha solicita la protección de sus derechos al debido proceso administrativo, a la vivienda digna, a la igualdad, de petición y de las madres cabezas de familia.

Específicamente, la demandante solicita: (i) que se declare la nulidad del acto de delegación por el cual el Alcalde facultó al Secretario de Planeación Municipal para dar respuesta a su derecho de petición; (ii) que se le ordene a la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, que *“expida un acto administrativo de carácter particular y concreto, en donde se ordene reubicarme en un nuevo predio en similar sitio, terreno y área construida, al que me fue asignado y transferido, a mí y a mi grupo familiar y mis hijos que llegare a tener, en el Acto Administrativo No. 0-0788 de 2007;* (iii) que se le ordene a esa misma autoridad que la reubique en un predio de similares condiciones al que se le había adjudicado; y (iv) que se expida la documentación que sea necesaria para que pueda legalizar su derecho ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio.

Por último, pide la vinculación a este trámite de la Defensoría del Pueblo, del Personero Municipal, del Ministerio de Vivienda y Desarrollo y del Ministerio de Agricultura, para lo que corresponda.

3. Argumentos en los que se fundamenta la solicitud

² En el oficio se indica que la fecha de expedición es 16 de marzo de 2013, lo que no es posible teniendo en cuenta que el derecho de petición fue formulado el 3 de abril de ese año. Debe entenderse entonces que la fecha correcta es la que figura en el sello de la oficina de correo mediante la cual se remitió el documento a su destinatario, esto es, el 16 de abril de 2013.

La accionante empieza por afirmar que el Alcalde Municipal no podía, mediante una simple instrucción, delegar en el Secretario de Planeación la función de dar respuesta a sus peticiones, toda vez que, de acuerdo con las normas aplicables, ese tipo de actos solo puede tener lugar mediante un *“acuerdo o un acto administrativo”*. En ese sentido, considera que las solicitudes que presentó no han sido respondidas en debida forma, por lo que estima vulnerados sus derechos de petición y al debido proceso administrativo.

En relación con la actuación desplegada en este caso por la Alcaldía municipal, la accionante sostiene que esa autoridad está desconociendo el contenido de un acto administrativo que ella misma profirió y que no ha sido revocado, lo que la ha llevado a verse arbitrariamente despojada de un derecho que ya le había sido reconocido.

Además, afirma que la incertidumbre sobre el estado del subsidio que en su momento le fue otorgado tampoco le permite acceder a los programas de vivienda que está desarrollando el Ministerio de Vivienda.

Finalmente, la peticionaria indica que luego de la muerte de su compañero sentimental ella tiene la condición de madre cabeza de familia y que requiere con urgencia la materialización del subsidio de vivienda que le había sido otorgado, a fin de construir un lugar de habitación digno para ella y para su hija de 8 años de edad.

4. Intervención de los demandados

Mediante auto de 5 de junio de 2013, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, Tolima, decidió admitir la acción de tutela, notificar de esta situación a la Alcaldía Municipal y vincular oficiosamente a la Secretaría de Planeación Municipal, a la Personería Municipal y al Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Purificación – FOVISOPURI. Además, el despacho decidió decretar algunas pruebas para que fueran remitidas por los accionados.

En esa misma providencia, el juez requirió a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación para que informara si la señora Diana Marcela Díaz Rocha figura como propietaria de algún bien inmueble.

En respuesta a este último requerimiento judicial, la Superintendencia de Notariado y Registro informó que en su base de datos no figura ningún bien inmueble inscrito a nombre de la accionante o de su cónyuge ya fallecido.

4.1. Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima

Expediente T-4.038.618

En respuesta a la acción de tutela formulada por la señora Diana Marcela Díaz Rocha, el Alcalde Municipal de Purificación, Tolima, quien a su vez es Presidente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de ese municipio, “FOVISOPURI”, manifiesta que, de acuerdo con lo previsto en el numeral 14, ordinal d) del artículo 91 de la Ley 136 de 1994, el Secretario de Planeación sí está facultado para atender los derechos de petición que se formulan a la Alcaldía y que en este caso todas las solicitudes que han sido presentadas por la accionante han sido respondidas de manera oportuna.

Además, sostiene que la actora no es propietaria del lote que reclama. Para sustentar su posición, el Alcalde se refiere a la teoría del título y el modo como elementos necesarios para que se configure el derecho de dominio sobre un bien inmueble, luego de lo cual manifiesta que en este caso la falta de inscripción del acto de traspaso ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, impidió que la accionante adquiriera la propiedad del lote en cuestión.

También afirma que no es posible que la administración expida un nuevo acto administrativo en el sentido que exige la señora Díaz Rocha, toda vez que ese bien ya no es de propiedad del municipio de Purificación sino de un particular cuyos derechos podrían verse afectados y quien, en consecuencia, debería ser vinculado a esta acción.

La Alcaldía sostiene, además, que si bien es cierto que fueron expedidos dos actos en relación con un mismo lote, la actora tenía la oportunidad de impugnar la resolución mediante la cual se le adjudicó ese predio al otro beneficiario, bien mediante la interposición de los recursos que existen en la vía gubernativa o bien mediante el ejercicio de las acciones contencioso administrativas correspondientes.

Finalmente, señala que la Alcaldía no tiene en este momento terrenos destinados a brindar soluciones de vivienda, por lo que no podría tampoco reemplazar el lote que le había sido inicialmente adjudicado a la actora.

4.2. Secretaría de Planeación e Información Municipal de Purificación, Tolima

En su respuesta, el Secretario de Planeación e Información del municipio de Purificación se limita a reiterar íntegramente los argumentos expuestos por la Alcaldía Municipal.

4.3. Personería Municipal de Purificación, Tolima

La Personera Municipal explica la situación que se ha presentado en los siguientes términos:

“Según lo manifestado por la Administración Municipal existe un problema con algunos lotes tanto de la urbanización villa belén como del triunfo, en el cual dos mandatarios locales en cada uno (sic) de sus administraciones adjudicaron un mismo lote a dos o mas personas, lo que ocasionó que si aquella persona a la cual se le adjudico (sic) por primera vez no lo registro (sic) en la oficina de instrumentos públicos pero si lo hizo la persona a la que se le adjudico (sic) posteriormente, obviamente la primera se va a encontrar con esa situación, que es que aparece otra persona como dueña del lote.

La administración municipal actual esta (sic) tratando de solucionar dichos inconvenientes, no ha despojado de manera arbitraria, en primer lugar, porque no fue esta administración quien adjudico (sic) dicho lote ni mucho menos quien cometió el error de adjudicar a dos personas distintas el mismo lote.

Mal haría en despojar si, a aquella persona que registro (sic), es decir que legalizo (sic) dicha adjudicación, por tal motivo se esta (sic) en la espera de poder solucionar esta situación.”

La Personera se opone entonces a las pretensiones de la acción, afirmando, además, que la entidad que representa no tiene injerencia alguna en estas decisiones.

5. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- a. Copia de la Resolución No. 0-0788 de 27 de diciembre de 2007, mediante la cual se legalizó el subsidio municipal de vivienda en especie otorgado a la señora Diana Marcela Díaz Rocha.³
- b. Copia de los derechos de petición que la señora Diana Marcela Díaz Rocha le dirigió al Alcalde del Municipio de Purificación, Tolima, los días 11 de enero de 2013 y 3 de abril del mismo año.⁴
- c. Fotocopia de la Nota Devolutiva que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación emitió, el 22 de enero de 2008, respecto de la Resolución 790 de 27 de diciembre de 2007.⁵
- d. Copia de los oficios SPIM-667 y SPIM-408, mediante los cuales la Alcaldía Municipal de Purificación dio respuesta a los derechos de petición formulados por la accionante.⁶
- e. Copia del registro civil de defunción del señor Henry Álvarez Padilla, compañero sentimental de la accionante, donde consta que su fallecimiento tuvo lugar el 7 de marzo de 2008.⁷

³ Cuaderno 1, folio 6.

⁴ Cuaderno 1, folio 1.

⁵ Cuaderno 1, folio 3.

⁶ Cuaderno 1, folios 11 y 15.

⁷ Cuaderno 1, folio 16.

- f. Copia del registro civil de nacimiento de la menor Danna Vanesa Álvarez Díaz, hija de la actora.⁸
- g. Copia de la Resolución No. 0-0173 de 30 de marzo de 2011, mediante la cual se legalizó el subsidio de vivienda entregado al señor Nemesio Ramírez Cortes.⁹

II. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Sentencia de primera instancia

El 14 de junio de 2013, el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, Tolima, decidió negar el amparo solicitado en relación con los derechos a la vivienda digna, al debido proceso y a la igualdad, pero concederlo en cuanto al derecho fundamental de petición.

A juicio del *a quo*, si la accionante no estaba de acuerdo con el contenido del acto administrativo mediante el cual le fue adjudicado el lote que ahora reclama –en particular, por la ausencia de los datos de matrícula del predio–, debió “*recurrir el acto administrativo ante [el] juez natural*”. En ese sentido, no está justificado que solo ahora, pasados cinco años desde el momento en que se profirió el acto, pretenda que esta situación sea remediada por la vía de la acción de tutela.

Sin embargo, el despacho indicó que los derechos de petición formulados por la accionante no fueron respondidos en debida forma, ya que no hubo un pronunciamiento expreso sobre las solicitudes de corrección del acto administrativo y entrega del inmueble. En consecuencia, se ordenó a la entidad que en el término de 48 horas emitiera una respuesta de fondo, clara, precisa y congruente con las peticiones de la actora.¹⁰

2. Impugnación

Dentro del término previsto para el efecto, el Alcalde del municipio de Purificación impugnó el fallo de tutela proferido en primera instancia, bajo la consideración de que la entidad sí le había dado respuesta a los derechos de petición formulados por la actora. En lo demás, solicitó mantener las decisiones adoptadas por el despacho.

Este recurso fue coadyuvado por el Secretario de Planeación del municipio.

⁸ Cuaderno 1, folio 17.

⁹ Cuaderno 1, folio 85.

¹⁰ Mediante Oficio SPIM-601 de 18 de junio de 2013, el Secretario de Planeación Municipal dio respuesta a los derechos de petición formulados por la accionante, con lo cual afirmó dar cumplimiento a la orden proferida por la juez de primera instancia.

Por su parte, la accionante presentó un escrito mediante el cual solicitó que al momento de resolver la impugnación formulada se tuviera en cuenta su condición de madre cabeza de familia y el hecho de que en este caso también se estaban viendo vulnerados los derechos de su hija menor de edad. Además, reafirmó que la respuesta dada por el municipio no satisface su derecho de petición, por lo que solicitó que se mantuviera la orden de protección proferida en primera instancia y que se concediera la tutela en lo que fue negado por esa autoridad judicial.

3. Sentencia de segunda instancia

Mediante providencia del 29 de julio de 2013, el Juzgado Promiscuo de Familia del Municipio de Purificación, Tolima, confirmó el fallo impugnado en lo relacionado con los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a la igualdad. Sin embargo, revocó lo atinente al amparo del derecho de petición por considerar que se trata de un hecho superado.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Nueve, mediante auto de 12 de septiembre de 2013, dispuso su revisión por la Sala Tercera de la Corte Constitucional.

1. Competencia

Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos proferidos en el trámite de la presente acción de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

2. Problema jurídico

De acuerdo con lo descrito en el acápite de antecedentes, corresponde a la Sala Tercera de Revisión determinar si se han vulnerado los derechos fundamentales de la señora Diana Marcela Díaz Rocha y de su menor hija Danna Vanesa Álvarez Díaz, como consecuencia de la negativa de la Alcaldía del municipio de Purificación, Tolima, a entregar el lote de terreno que les había sido asignado bajo la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, con el argumento de que ese lote ya fue adjudicado y escriturado a otro beneficiario.

Con tal propósito, la Sala (i) se referirá a la jurisprudencia constitucional en relación con el derecho a una vivienda digna y con su naturaleza jurídica; (ii) analizará el régimen legal del subsidio de vivienda, específicamente en cuanto hace a la modalidad del subsidio en especie; (iii) reiterará los

pronunciamientos de la Corte en relación con los principios de buena fe y de respeto por el acto propio; y, finalmente, (iv) efectuará el análisis del caso concreto.

3. El derecho a una vivienda digna y la procedencia de la acción de tutela para reclamar su protección.

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política, “[t]odos 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.”

De manera general, la jurisprudencia constitucional ha definido el derecho a una vivienda digna como aquél que se dirige a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio, sea propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación, en el que se garanticen unas condiciones mínimas necesarias para que quienes allí residan puedan cumplir dignamente con su proyecto de vida.¹¹

Para la definición de su contenido, la Corte Constitucional ha acudido a diversos instrumentos de derecho internacional. En particular, a la definición que del mismo se plantea en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹², aprobado en Colombia mediante la Ley 74 de 1968, y en la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas.

En el primero de esos instrumentos, se establece que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen 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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

A partir de ese presupuesto fundamental, según el cual toda persona tiene derecho a una *vivienda adecuada*, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales formuló una serie de condiciones que deben ser tenidas en cuenta al momento de determinar el contenido de este derecho en el contexto del Pacto, condiciones que fueron desarrolladas en la Observación General 4. Así, en este instrumento se resaltan aspectos tales como la necesidad de garantizar seguridad jurídica en la tenencia del bien, disponibilidad de servicios indispensables para la salud de los habitantes y condiciones mínimas de habitabilidad de la vivienda.

¹¹ Ver, entre otras, las sentencias T- 958 de 2001, T-791 de 2004 y T-573 de 2010.

¹² Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de las Naciones Unidas mediante la Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966.

Por su importancia para el caso que aquí se analiza, cabe destacar los relacionados con los denominados *gastos soportables* y con la *asequibilidad*, aspectos que se han planteado en los siguientes términos:

“c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

[...]

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.”

De esta manera, se reconoce como obligación de los Estados la de garantizar que todas las personas puedan costear los gastos que exige la obtención de

una vivienda digna y que los grupos más vulnerables de la sociedad sean tenidos en cuenta, de manera prioritaria, para garantizar el acceso a los recursos necesarios para conseguirla.

A este preciso asunto se ha referido la Corte Constitucional en distintas oportunidades. Así, por ejemplo, en la sentencia C-936 de 2003 esta Corte sostuvo:

“[l]a asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas.”

De esta manera, la satisfacción del contenido del derecho a la vivienda digna exige que el Estado adopte medidas tendientes a asegurar que los grupos más vulnerables de la sociedad puedan acceder a un lugar de habitación adecuado. En este contexto, y como se verá en el acápite siguiente, surgen los subsidios de vivienda como herramientas fundamentales para la atención de esta precisa necesidad.

Ahora bien, desde sus primeros pronunciamientos, consideró la Corte que el derecho a una vivienda digna hace parte de los denominados derechos económicos, sociales y culturales, que son aquellos que se caracterizan porque abarcan prerrogativas de contenido eminentemente prestacional, necesitan para su aplicación un desarrollo legal previo y su prestación está a cargo del Estado, quien puede cumplir con este deber de manera directa o a través de la entidad que disponga para tal fin.

En ese sentido, esta Corporación afirmó que *“[e]l derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del*

*servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.*¹³

Sobre esa base, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la protección de este derecho por la vía de la acción de tutela procede en aquellos casos en los que éste guarde una relación de conexidad con otro de rango fundamental. Así se dijo en la Sentencia T-175 de 2008:

“El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurran las condiciones que permitan que ‘el derecho adquiera una fuerza normativa directa’. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.”

De esta manera, cuando de la satisfacción del derecho a la vivienda digna depende la garantía de derechos fundamentales como la salud, la vida o la integridad personal, la acción de tutela resultaría procedente para asegurar su protección.

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esta misma situación se presenta cuando los afectados son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad. Así lo estableció esta Corporación en la Sentencia T-176 de 2013:

“Además, la acción interpuesta por la señora Yomaira Machado Cruz es procedente, porque con ella se pretende la protección especial de su hijo Luis Fernando Abril Machado, quien es una persona en una situación de vulnerabilidad extrema por ser un niño con discapacidad.¹⁴ Al respecto, la Corte ha establecido que la asignación de beneficios y la distribución de cargas, atinentes al derecho a la vivienda digna, debe tenerse especial consideración constitucional hacia las personas desaventajadas, que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta.¹⁵ Ahora bien,

¹³ Sentencia T-495 de 1995.

¹⁴ En el expediente obra copia del dictamen de calificación de la pérdida de la capacidad laboral practicado al menor Luis Fernando Abril Machado por la Nueva EPS, en el que se establece una invalidez del 88.4%, con fecha de estructuración del 30 de abril de 2009. (Folios 14 - 17).

¹⁵ En la sentencia T-657 de 2010 (MP. Jorge Iván Palacio Palacio), la Corporación tuteló el derecho a la vivienda digna de una mujer cabeza de familia, madre de cuatro menores de edad. En ese contexto, consideró que la mujer tenía derecho a que se la protección de su necesidad de vivienda digna, y a que impartieran las órdenes necesarias con el fin de satisfacerla adecuadamente, porque *“la Constitución ha recalado la especial protección que debe brindarse a quienes hacen parte de un grupo de personas en situación de*

las víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, son sujetos de especial protección constitucional, debido a la vulneración grave y masiva de sus derechos fundamentales.¹⁶ Pero incluso dentro de ese grupo de personas, hay algunos sujetos expuestos a mayores riesgos que otros, como es el caso de los menores de edad, las personas de la tercera edad, los disminuidos físicos síquicos o sensoriales, las personas en condiciones de pobreza extrema, entre otros. La Constitución no solamente autoriza tomar acciones afirmativas en casos de esa índole,¹⁷ sino que además las ordena como forma de proteger especialmente a estas personas en su derecho a la vivienda digna y, así, para reclamar protección especial a este respecto puede usarse la tutela.”¹⁸

Finalmente, la Corte Constitucional ha sostenido que el derecho a la vivienda digna también puede ser amparado mediante la acción de tutela cuando quiera que se haya reconocido a favor de personas determinadas la existencia de prestaciones concretas. En ese sentido, esta Corporación ha indicado:

“Respecto de la faceta de prestación del derecho a la vivienda digna, la Corte indicó que su exigibilidad por medio de la acción de amparo, estaba condicionada, en principio, ‘por la definición de derechos subjetivos que traduzcan prestaciones concretas a favor de las personas que alegan su vulneración’. Esta condición se conoce como la transmutación del derecho, es decir, aquella situación en la que, una vez definidas las políticas públicas de distribución de los recursos, los criterios de asignación, y los requisitos y procedimientos para el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales, se constituyen derechos subjetivos que pueden ser exigidos en sede de tutela, cuando se constate en los casos concretos que los mecanismos para la protección de estos derechos no son idóneos, o que con el ejercicio

vulnerabilidad, - por su edad, situación económica o física etc. -, haciendo necesaria la creación de un marco más amplio de protección, mediante el diseño de acciones afirmativas para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad y de manera colateral todos los demás derechos”.

¹⁶ Sentencia T-025 de 2004 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

¹⁷ Así, por ejemplo, en la sentencia C-217 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz), la Corte Constitucional juzgó conforme a la Carta la diferenciación dispuesta en un decreto legislativo, entre subsidios de vivienda para damnificados por el terremoto del eje cafetero. En específico, el decreto contemplaba un subsidio de vivienda especial para los poseedores o propietarios de viviendas ubicadas en zonas de alto riesgo, al cual no tenían derecho los propietarios o poseedores de otros bienes. La Corte consideró que ese tratamiento resultaba constitucional, porque los beneficiarios del crédito especial pertenecían *“al sector de los más pobres”*.

¹⁸ En la sentencia T-1057 de 2007 (MP. Nilson Pinilla Pinilla), la Corporación juzgó relevante el hecho de fuera precisamente a una mujer madre cabeza de familia, a la que se le hubiera privado de la posibilidad de recibir beneficios para vivienda, luego de verse afectada por un desastre natural. En ese contexto, concedió la tutela del derecho a la vivienda digna.

de la acción de amparo se busca evitar la consumación de un perjuicio irremediable.”¹⁹

Tal es el caso, por ejemplo, de aquellos eventos en los que, a favor de sujetos específicos, se crean e implementan programas mediante los cuales se promueve la adquisición de vivienda propia para personas de bajos recursos económicos, o se definen políticas concretas de otorgamiento de subsidios.

Estas son pues las vías a través de las cuales se ha admitido la procedencia de la acción de tutela a fin de solicitar la protección del derecho a la vivienda digna.

4. El régimen del subsidio familiar de vivienda

De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, el derecho a una vivienda digna implica para el Estado el deber de adoptar medidas a través de las cuales se asegure que, de manera prioritaria, los sectores más vulnerables de la sociedad cuenten con mecanismos que les permitan satisfacer sus necesidades en esa materia.²⁰ Esto, *“supone que algunas veces sea necesario adoptar políticas legislativas y/o reglamentarias para determinar específicamente las prestaciones exigibles y las condiciones para acceder a las mismas, las instituciones obligadas a brindarlas y su forma de financiación, teniendo en cuenta que se debe atender, de modo prioritario, a quienes más lo necesitan.”²¹*

Precisamente, en el marco de esta función se expidió la Ley 3 de 1991, *“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”*.

Ese sistema, en los términos de los artículos 1 y 2 de la Ley en comento, está integrado por las entidades públicas y privadas que cumplen funciones relacionadas con la *“financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas”* de interés social, y tiene por objeto servir como un mecanismo permanente de armonización de la actividad de cada una de esas entidades, con miras a lograr racionalidad y eficiencia en el manejo de los recursos destinados a ese propósito.

¹⁹ Sentencia T-761 de 2011. Además, en relación con este tema se pueden consultar las sentencias T-108 de 1993, T-207 de 1995, T-042 de 1996, T-304 de 1998 y SU-819 de 1999.

²⁰ A este tema en particular se refieren las sentencias T-403 y T-585 de 2006, T-831 de 2004 y T-675 de 2011.

²¹ Sentencia T-122 de 2010.

Para lo que interesa a esta causa, importa resaltar que, por expresa disposición del artículo 76 de la Ley 715 de 2001²², los municipios son partícipes del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social:

“Artículo 76. Competencias del municipio en otros sectores. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

[...] 76.2. En materia de vivienda

76.2.1. Participar en el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

76.2.2. Promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social, otorgando subsidios para dicho objeto, de conformidad con los criterios de focalización nacionales, si existe disponibilidad de recursos para ello [...].”

Ahora bien, como parte de las acciones positivas dirigidas a satisfacer el derecho a la vivienda digna, el subsidio familiar de vivienda se erige como una herramienta fundamental para la atención de las necesidades habitacionales de la población más vulnerable de la sociedad. Éste ha sido definido como *“un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley”*.²³

A este asunto se ha referido la Corte Constitucional en los siguientes términos:

*“Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, 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 del 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad.”*²⁴

²² “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.”

²³ Artículo 6.

²⁴ Sentencia T-175 de 2008.

Como lo ha reconocido también esta Corporación, este tipo de subsidios, dirigidos a la demanda, *“constituyen uno de los mecanismos más utilizados por los programas focalizados de asistencia social a los grupos más pobres de la población”*, puesto que, *“a diferencia de los subsidios a la oferta, los subsidios a la demanda permiten una mayor eficiencia en la gestión, en la medida en que el Estado entrega los recursos directamente a los beneficiarios, obviando los costos burocráticos que implica la provisión directa de los bienes a los cuales el subsidio permite acceder.”*²⁵

Precisamente en torno a este asunto, y bajo el marco general definido en la Ley 3 de 1991, el Gobierno Nacional ha expedido numerosas reglamentaciones, como, en vía de ejemplo, las contenidas en los Decretos 1956 de 1997, 824 de 1999, 1537 de 1999, 1538 de 1999, 1729 de 1999, 568 de 2000, 2620 de 2000, 933 de 2002, 975 de 2004 y 2190 de 2009.

En estas normas se han definido aspectos tales como las condiciones que deben reunir los beneficiarios o destinatarios de los subsidios, los requisitos para acceder a ellos, las fuentes de los recursos que se destinan a este sector, y las reglas a las que se sujetan tanto su otorgamiento como su entrega. Y a pesar de las diferencias existentes entre unas y otras normas, todas ellas han tenido como presupuesto básico el hecho de que los recursos existentes para atender las necesidades de vivienda de la población son limitados y escasos, por lo que debe ser un propósito fundamental propender porque ellos lleguen, en primer lugar, a los sectores más vulnerables de la población.

Así, por ejemplo, para hacer efectivo el mandato previsto en los artículos 6 y 7 de la Ley 3 de 1991 en relación con la necesidad de calificar las postulaciones y de establecer, por esa vía, un orden de prioridad en la asignación de los subsidios, en el Decreto 824 de 1999 se establecieron como elementos de priorización aspectos tales como *“el mayor nivel de pobreza”* del hogar postulante o la condición de mujer cabeza de familia del potencial beneficiario.²⁶

²⁵ Sentencia T-499 de 1995.

²⁶ En efecto, el artículo 46 del Decreto 824 de 1999 establece: *“Artículo 46. Calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información, el sistema calificará en forma automática cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro Unico de Postulantes, esto es, aquéllas que no se hubieren rechazado por inconsistencia o falsedad en la información.*

Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de las variables de ahorro previo y condiciones socioeconómicas de los postulantes. Estas variables son:

- 1. Mayor número de miembros del hogar, entendiéndose como tal la pareja, los hijos menores de 18 años y los mayores con condiciones de discapacidad física o mental certificada.*
- 2. Condiciones socioeconómicas, de acuerdo con los puntajes del Sisben que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carnet o certificación municipal del puntaje Sisben.*
- 3. Menor valor del Tipo de vivienda a la cual el postulante aplicará el subsidio.*
- 4. Condición de mujer cabeza de hogar.*
- 5. Ahorro programado, con ponderación del mayor porcentaje de ahorro en relación con el Tipo de la vivienda a adquirir, el tiempo del ahorro, y el cumplimiento del compromiso.*

Y, siguiendo esa misma premisa, en el Decreto 2190 de 2009 se incluyeron otras circunstancias especiales, como que en el hogar beneficiario existan miembros que sufran de alguna discapacidad o personas mayores de 65 años.²⁷

Ahora bien, particularmente en materia del subsidio familiar de vivienda en especie, existen reglas específicas a las que se sujeta la transferencia del derecho de dominio sobre los inmuebles que vayan a ser entregados bajo este concepto. En efecto, el artículo 95 de la Ley 388 de 1997²⁸ establece:

“Artículo 95º.- Transferencia de inmuebles. Todas las asignaciones de subsidio familiar de vivienda en terrenos y las cesiones de que trata el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, que realicen las entidades públicas se efectuarán mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la Oficina de Instrumentos Públicos será plena prueba de la propiedad. En todo caso, los inmuebles cuya propiedad se adquiera conforme a lo dispuesto por el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, tendrán las mismas limitaciones establecidas en la Ley 3 de 1991 para las viviendas adquiridas o mejoradas con el subsidio familiar de vivienda.”

Prevé así la norma en cuestión, que la materialización del subsidio familiar de vivienda en especie exige que la entidad pública emita un acto administrativo que disponga su asignación, acto que constituirá el título de dominio sobre el predio que corresponda y que deberá ser inscrito ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para efectos de servir de plena prueba respecto del derecho de propiedad.

El contenido mínimo que debe tener ese acto administrativo, se encuentra claramente previsto en el artículo 9 del Decreto 540 de 1998²⁹, así:

“Artículo 9º.- [...] En la resolución que se expida por la correspondiente entidad pública, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 95 de la Ley 388 de 1997, en concordancia con lo establecido en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, se incluirá

6. Cesantías comprometidas para la vivienda, con ponderación del mayor porcentaje de cesantía en relación con el Tipo de la vivienda a adquirir, el período de depósito de las cesantías y el cumplimiento del compromiso.

7. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.

El Gobierno Nacional determinará los puntajes a aplicar a cada una de estas variables por medio de decreto.”

²⁷ A este tema se refieren los artículos 43 y 44 de ese Decreto.

²⁸ “Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

²⁹ “Por el cual se reglamentan los artículos 58 de la Ley 9 de 1989 y 95 de la Ley 388 de 1997 en materia de transferencia gratuita de bienes fiscales.”

además de la identificación del bien y de la demás información que de acuerdo con las normas legales se requiera para el registro, los aspectos que a continuación se señalan, de los cuales se dejará expresa constancia en el folio de Matrícula Inmobiliaria correspondiente al bien:

- a. La obligación para beneficiario de no enajenar el bien transferido antes de transcurridos cinco (5) años, contado desde la fecha de expedición del acto administrativo por el cual se dispone la transferencia del bien, salvo que medie el permiso de la respectiva entidad fundado en razones de fuerza mayor;*
- b. El hecho de que el incumplimiento de la obligación anterior constituye una condición resolutoria del acto jurídico de transferencia del bien;*
- c. La obligación de restituir el bien, cuando se establezca plenamente que hubo falsedad en los documentos o en la información suministrada por el peticionario;*
- d. La afectación del inmueble a vivienda familiar, cuando sea del caso de conformidad con lo previsto en los artículos 1 y 12 de la Ley 258 de 1996.”*

A las reglas establecidas en las normas atrás citadas, deberán ceñirse entonces las entidades públicas que están habilitadas legalmente para hacer entrega de subsidios familiares de vivienda en especie, entidades dentro de las que, por virtud del artículo 6 de la Ley 708 de 2001, se encuentran también los municipios.³⁰ Todas ellas, como atrás se anotó, tienen además la responsabilidad de velar porque los mismos lleguen de manera prioritaria a atender las necesidades habitacionales de la población más vulnerable, es decir, de aquella que por sus condiciones particulares tiene que sortear mayores obstáculos para poder acceder a una vivienda digna.

5. De los principios de buena fe y del respeto por el acto propio

En los términos del artículo 83 de la Constitución Política, “[l]as actuaciones de los particulares y de las autoridades públicas deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las gestiones que aquellos adelanten ante éstas”.

³⁰ “ARTÍCULO 6º- Las entidades territoriales podrán efectuar las transferencias a título gratuito previstas en el artículo 1º de la presente ley, en los términos y con las condiciones allí establecidas, sin perjuicio de las autorizaciones especiales requeridas para el efecto. **Así mismo podrán otorgar el subsidio del que trata esta ley, mediante la asignación de terrenos de su propiedad.** // Además de lo previsto en otras disposiciones legales y reglamentarias que regulan la materia, las entidades territoriales podrán concurrir en el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y de los procesos de formalización de la propiedad consagrados en el artículo 58 de la Ley 9ª de 1989, mediante la concesión de saneamientos fiscales sobre tributos del orden territorial.” (se resalta)

Esta norma constituye la consagración constitucional del postulado de la buena fe, principio que ha sido definido por la jurisprudencia constitucional como un *“imperativo de honestidad, confianza, rectitud, decoro y credibilidad que acompaña a la palabra comprometida, [que] se presume en todas las actuaciones y se erige en pilar fundamental del sistema jurídico”*³¹.

Como lo ha reconocido esta Corporación, la buena fe incorpora el valor ético de la confianza. En la forma en la que fue incorporado en nuestro ordenamiento constitucional, este principio implica, de un lado, que existe una obligación aplicable tanto a los particulares como a las autoridades públicas, de actuar de buena fe, y, del otro, que existe una presunción de que en las actuaciones que los particulares adelantan ante éstas se ciñen al principio señalado.³²

La buena fe, como lo ha precisado esta Corporación, guarda además una estrecha relación con el derecho al debido proceso, nexo que ha sido planteado en la jurisprudencia constitucional en los siguientes términos: *“una de las finalidades esenciales del debido proceso es aumentar la seguridad jurídica dotando de previsibilidad las conductas de los particulares y las autoridades, y erradicando las actuaciones arbitrarias por parte del poder público. El principio de buena fe resulta imprescindible para alcanzar este propósito normativo pues su aplicación en todas las relaciones jurídicas (es decir, tanto públicas como privadas) permite a las partes presumir la seriedad en los actos de los demás, dota de un determinado nivel de estabilidad al tránsito jurídico, y obliga a las autoridades a mantener un alto grado de coherencia en su proceder a través del tiempo.”*³³

Como corolario de la máxima de la buena fe, en el ordenamiento jurídico se han desarrollado dos principios que, aunque íntimamente ligados entre sí, cuentan con una identidad propia. Se trata, en particular, de los principios de confianza legítima y de respeto por el acto propio.

En virtud del primero de ellos, existe una *“prohibición impuesta a los órganos de la administración para modificar determinadas situaciones jurídicas originadas en actuaciones precedentes que generan expectativas justificadas (y en ese sentido legítimas) en los ciudadanos, con base en la seriedad que -se presume- informa las actuaciones de las autoridades públicas, en virtud del principio de buena fe y de la inadmisibilidad de conductas arbitrarias, que caracteriza al estado constitucional de derecho”*. De ahí que éste está llamado a operar en aquellos casos en los que existe una

³¹ Sentencia C-131 de 2004.

³² Sobre las dos dimensiones del principio de buena fe, en la sentencia C-544 de 1994 se indicó: *“[...] la norma tiene dos partes: la primera, la consagración de la obligación de actuar de buena fe, obligación que se predica por igual de los particulares y de las autoridades públicas. La segunda, la reiteración de la presunción de la buena fe de los particulares en todas las gestiones que adelanten ante las autoridades públicas”*.

³³ Sentencia T-180 A de 2010.

expectativa de que pueda llegar a concretarse determinada situación, expectativa que ha sido generada por la propia actuación de los órganos del poder público.³⁴

Por su parte, el principio de respeto por el acto propio *“opera en el sentido de impedirle a un sujeto de derecho que ha emitido un acto que genera una situación particular, concreta y definida a favor de otro, modificar unilateralmente su decisión; porque la confianza del administrado no se genera ‘por la convicción de la apariencia de legalidad’³⁵ de una actuación, sino por la seguridad de haber obtenido una determinada posición jurídica favorable”*.³⁶

No se trata aquí de que el particular tenga una mera expectativa respecto del mantenimiento de una situación, sino de que le ha sido reconocida determinada prerrogativa o posición jurídica. Así, este principio opera como una *“limitación del ejercicio de las potestades consistente en la fidelidad de las autoridades a las decisiones que toman, sin que puedan revocarlas por sí mismas, cuando afectan a particulares y sin seguir el debido proceso para ello”*.³⁷

En relación con este asunto, la jurisprudencia constitucional ha señalado cuáles son los elementos que deben coincidir para considerar que el principio de respeto del acto propio ha sido desconocido. Así, ha dicho esta Corporación:

“(i) en primer lugar, es necesario que haya sido proferido un acto en virtud del cual fuese creada una situación concreta que genere, de manera cierta, un sentimiento de confianza en un sujeto. Tal expectativa ha de consistir en que la persona pueda considerar de manera razonable que es el titular de una posición jurídica definida. (ii) En segundo término, es preciso que la decisión que ha

³⁴ *“El principio de confianza legítima se deriva de los principios de seguridad jurídica y buena fe, pero tiene una identidad propia. Se trata de un mecanismo para conciliar los intereses públicos y privados cuando la administración ha creado expectativas favorables al ciudadano y lo sorprende al eliminar esas condiciones sorpresivamente. La confianza depositada en la actuación de la administración es protegida. Esto no implica la petrificación de las actuaciones de la administración; solo que los cambios no pueden ser sorpresivos cuando existan derechos consolidados fundamentados en una convicción objetiva consistente en hechos externos de la administración que dan imagen de legalidad a la conducta del particular. || Además, no se garantiza mediante la permanencia de actos ilegales o inconstitucionales sino mediante una compensación al afectado que no tiene carácter monetario necesariamente. Así las cosas, el principio de confianza legítima tendrá tres presupuestos. En primer lugar, la necesidad de preservar de manera perentoria el interés público; en segundo lugar, una desestabilización cierta, razonable y evidente en la relación entre la administración y los administrados; por último, la necesidad de adoptar medidas por un período transitorio que adecuen la actual situación a la nueva realidad. || Por lo tanto, el principio de la buena fe exige a las autoridades y a los particulares mantener una coherencia en sus actuaciones, un respeto por los compromisos a los que se han obligado y una garantía de estabilidad y durabilidad de la situación que objetivamente permita esperar el cumplimiento de las reglas propias del tráfico jurídico, como quiera que “así como la administración pública no puede ejercer sus potestades defraudando la confianza debida a quienes con ella se relacionan, tampoco el administrado puede actuar en contra de aquellas exigencias éticas”*. Sentencia T-084 de 2000.

³⁵ Sentencia T-083 de 2003.

³⁶ Sentencia T-698 de 2010.

³⁷ Sentencia T-475 de 1992.

Expediente T-4.038.618

favorecido el surgimiento de la situación que acaba de ser descrita y, en consecuencia, de la confianza legítima, haya sido objeto de modificación de manera súbita y unilateral. -Una vez más, es preciso reiterar que no necesariamente la conducta posterior se encuentra prohibida por el ordenamiento pues el fundamento de la restricción no se encuentra en una disposición normativa sino en la expectativa que la decisión precedente ha generado en el destinatario-. (iii) Para terminar, es necesario que exista identidad entre los sujetos entre los cuales prosperó la situación concreta y que se modifique el objeto de la aludida situación, el cual es, precisamente, el contenido que ha sido objeto de alteración.”

Teniendo lugar estos elementos en el caso concreto, habrá lugar entonces a considerar que ha ocurrido una vulneración del principio de respeto por el acto propio.

Clara manifestación de la aplicación de este mismo principio en nuestro ordenamiento jurídico, es la previsión contenida en el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, según el cual, la autoridad no puede revocar de manera unilateral actos administrativos mediante los cuales se hayan creado o modificado situaciones jurídicas particulares y concretas, salvo que medie el consentimiento expreso y escrito del titular.

En efecto, la norma en cuestión establece:

“Salvo las excepciones establecidas en la ley, cuando un acto administrativo, bien sea expreso o ficto, haya creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito del respectivo titular.

Si el titular niega su consentimiento y la autoridad considera que el acto es contrario a la Constitución o a la ley, deberá demandarlo ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

Si la Administración considera que el acto ocurrió por medios ilegales o fraudulentos lo demandará sin acudir al procedimiento previo de conciliación y solicitará al juez su suspensión provisional. [...]”

Como se observa, este procedimiento exige que, como primera medida, la administración solicite al titular del derecho el consentimiento para proceder a la revocación; en caso de que ello no sea posible, y con el fin de salvaguardar también los legítimos intereses que pueden llevar a la administración a considerar necesario revocar su propio acto, lo que procede

entonces es acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo para que sea allí donde se defina el conflicto planteado.³⁸

Tal y como lo ha señalado esta Corte, la obligación de agotar este procedimiento recae directamente en la administración y no en el afectado, de manera que cuando éste se elude hay un desconocimiento del principio de respeto por el acto propio y, por esa vía, del derecho fundamental al debido proceso y de los principios de legalidad y seguridad jurídica.³⁹

Con los presupuestos jurisprudenciales y legales reseñados, procede entonces la Sala a efectuar el análisis del caso concreto.

6. Caso concreto

La señora Diana Marcela Díaz Rocha interpone la presente acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, por considerar que esta entidad ha vulnerado sus derechos fundamentales a la igualdad, de petición, al debido proceso administrativo, la condición de madre cabeza de familia y la garantía a una vivienda digna.

Según aduce, esa vulneración deviene del hecho de que, a pesar de que en el año 2007, la administración municipal la designó como beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda en especie –consistente en un lote de terreno en la Urbanización Villa Belén–, ese subsidio nunca fue realmente entregado, ya que en el acto administrativo mediante el cual éste fue reconocido se cometieron errores que impidieron su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos.

Por su parte, la Alcaldía Municipal sostiene que en este momento no es posible enmendar esta situación, ya que el lote fue entregado, bajo la misma modalidad de subsidio, a otro beneficiario.

Las autoridades judiciales que conocieron de este asunto negaron el amparo solicitado, en relación con la protección de los derechos fundamentales al debido proceso, a la vivienda digna y a la igualdad, por considerar, de un lado, que el tiempo que dejó transcurrir la accionante entre el momento en que se profirió el acto y la interposición de la acción fue demasiado largo y, del otro, que la actora contaba con otros recursos para hacer valer los derechos que estima conculcados.

En cuanto a la protección del derecho de petición, si bien en primera instancia el mismo fue concedido, el *ad quem* dispuso revocar esa decisión y negar también su amparo.

³⁸ Sentencias T-347 de 1994, T-437 de 1994 y T-276 de 2000.

³⁹ Ver entre otras la Sentencia T-315 de 1996.

6.1. Procedencia de la presente acción de tutela

6.1.1. Establecidas las circunstancias fácticas del presente asunto, la Sala encuentra necesario referirse, en primer lugar, al posible incumplimiento del requisito de inmediatez como presupuesto de la acción de tutela. En particular, por el hecho de que este argumento fue puesto de presente por los despachos judiciales que conocieron de la acción de tutela para fundar su decisión de negar el amparo solicitado.

En los términos previstos en el artículo 86 de la Constitución Política, “[t]oda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, [...] la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales [...]”.

Como lo dispone la norma constitucional, la acción de tutela puede ser impetrada en cualquier tiempo, premisa bajo la cual esta Corporación declaró inexequibles dos disposiciones del Decreto 2591 de 1991 que habían establecido un término de caducidad para el ejercicio de la acción.

En esa oportunidad, la Corte Constitucional indicó:

“[...] la caducidad corresponde a un término que se otorga para realizar un acto o para hacer uso de un derecho, generalmente por razones de orden público, con miras a no dejar en suspenso por mucho tiempo el ejercicio del derecho o la ejecución del acto de que se trata.

Como se observa, aplicado a las acciones, el término de caducidad es el que -señalado por la ley- una vez transcurrido, aunque no debe confundirse con la prescripción extintiva, impide que la correspondiente acción se ejerza.

Lo cual significa que prever un tiempo de caducidad para el ejercicio de la acción de tutela implica necesariamente que tan solo dentro de él puede tal acción interponerse.

[...] resulta palpable la oposición entre el establecimiento de un término de caducidad para ejercer la acción y lo estatuido en el artículo 86 de la Constitución cuando señala que ella puede intentarse ‘en todo momento’, razón suficiente para declarar, como lo hará esta Corte, que por el aspecto enunciado es inexequible el artículo 11 del Decreto 2591 de 1991.”⁴⁰

⁴⁰ En efecto, mediante la sentencia C-543 de 1992 la Corte Constitucional declaró inexequibles los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales disponían: “ARTICULO 11. La acción de tutela podrá ejercerse en todo tiempo salvo la dirigida contra sentencias o providencias judiciales que pongan fin a un proceso, la cual caducará a los dos meses de ejecutoriada la providencia correspondiente. ARTICULO 12.

Expediente T-4.038.618

Sin embargo, la jurisprudencia constitucional ha precisado también que, atendiendo a su naturaleza especial, la acción de tutela debe ser formulada en un plazo razonable a partir del cual sea posible inferir que realmente se está frente a una situación que exija de la intervención inmediata y urgente del juez constitucional a fin de proteger los derechos fundamentales que están siendo amenazados o vulnerados.

En ese sentido, esta Corporación ha indicado que “[...] si bien a la pretensión de amparo constitucional no le es aplicable término alguno de caducidad y si bien de acuerdo con la ley ella procede ‘en cualquier tiempo’, la índole misma de la acción y su contextualización en el sistema constitucional de que hace parte, imponen que se interponga en un término razonable.”⁴¹

Tal y como lo ha señalado la Corte Constitucional, la tarea de determinar si el plazo transcurrido entre el momento en que ocurrió el hecho vulnerador y la fecha en la que se interpuso la acción de tutela es razonable, corresponde al juez, quien, para tales efectos, deberá atender a las circunstancias de tiempo, modo y lugar que se presentan en cada caso, y a la verificación de si existen o no motivos que justifiquen la aparente inactividad del afectado.⁴²

Así las cosas, es claro que el ejercicio oportuno de la acción de tutela es requisito necesario para que se pueda efectuar un pronunciamiento de fondo, de manera que, salvo que la autoridad judicial la encuentre justificada, la demora en su interposición deberá conllevar a la declaratoria de improcedencia de la misma.

Ahora bien, como atrás se indicó, la falta de inmediatez fue precisamente una de las razones que llevó a los jueces de instancia a denegar el amparo solicitado en el presente caso. En efecto, en criterio de las autoridades judiciales, si la actora estimaba que el acto administrativo mediante el cual se le otorgó el subsidio no cumplía con los presupuestos necesarios para que cobrara vigencia, debió acudir a la acción de amparo en ese mismo momento y no dejar transcurrir tanto tiempo.

Sin embargo, la Sala no comparte esa posición, pues la verificación del cumplimiento del requisito de inmediatez no puede efectuarse desde el momento en que fue expedido el acto administrativo por el cual le fue reconocido el subsidio, fundamentalmente, porque no fue ese el hecho que

La caducidad de la acción de tutela no será obstáculo para impugnar el acto o la actuación mediante otra acción, si fuere posible hacerlo de conformidad con la ley.”

⁴¹ Sentencia T-730 de 2003.

⁴² Así lo dijo esta Corporación, por ejemplo, en la Sentencia SU-961 de 1999: “De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción.” A este asunto se refirió la Corte también en la sentencia T-690 de 2005.

habría comportado la vulneración de los derechos de la señora Díaz Rocha y de su menor hija.

En efecto, vistas las circunstancias que han tenido lugar en este caso, la violación vendría dada por el hecho de que la autoridad administrativa incurrió en el error de adjudicar dos veces un mismo lote a beneficiarios de subsidios familiares de vivienda distintos, situación que llevó a que, finalmente, tanto la accionante como su hija vieran frustrada la posibilidad de hacer efectiva la prerrogativa que les había sido reconocida. Antes de eso, si bien el acto administrativo mediante el cual le fue otorgado el subsidio a la actora contenía errores que impedían su registro, se trataba simplemente de que la administración incluyera en el acto la información que faltaba, con lo cual ella hubiera podido materializar el derecho previamente reconocido.

No obstante, fue en el momento en el que el Alcalde –en su condición de Presidente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Purificación– emitió la Resolución 0-0173 de 30 de marzo de 2011, por la cual se le adjudicó a un segundo beneficiario el lote que previamente había sido otorgado a la accionante, el 27 de diciembre de 2007, en el que tuvo lugar el desconocimiento de una decisión previamente adoptada y se puso en riesgo inminente la posibilidad de que la señora Díaz Rocha viera concretado su subsidio.

Para efectos de verificar el cumplimiento del requisito de inmediatez en el presente asunto, debe tenerse en cuenta, además, que de esta situación la accionante solo vino a tener noticia cuando se dirigió a la Alcaldía para solicitar la corrección de la Resolución 0-0788, ya que solo hasta ese momento le fue informado que su lote había sido entregado a otro beneficiario. En ese sentido, para la Sala es claro que es a partir de esa fecha que debe verificarse si transcurrió o no un plazo razonable para la interposición de la acción de tutela.

Así las cosas, como quiera que la presente acción fue formulada pasados solo dos meses desde el momento en que la administración municipal, a través del Secretario de Planeación e Información, le comunicó a la señora Díaz Rocha que había perdido el subsidio previamente otorgado, debe concluirse entonces que, en este caso, la acción de tutela se ejerció de manera oportuna y que, por tanto, se encuentra cumplido el requisito de inmediatez como presupuesto de procedencia de la misma.

6.1.2. Ahora bien, otro aspecto que la Sala encuentra necesario abordar de manera previa al análisis de fondo del presente asunto, es el relacionado con el cumplimiento del requisito de subsidiariedad, el cual, a juicio de las autoridades judiciales que conocieron de este asunto, tampoco fue debidamente acreditado.

Expediente T-4.038.618

Así, como se indicó en la acápite de antecedentes de esta providencia, mientras que para el juez que conoció de este proceso en primera instancia la actora debió *“recurrir al (sic) acto administrativo ante juez natural, si estimaba que aquel no cumplía con todos los requisitos para obtener fuerza vinculante [...]”*, el despacho que conoció de la impugnación de ese fallo añadió que ella tenía la posibilidad de *“interponer los recursos de Ley”* contra la resolución mediante la cual se otorgó el subsidio.

Sobre este particular, la Sala encuentra que si bien ninguna de las autoridades judiciales señaló específicamente cuáles eran esos otros mecanismos de defensa con los que contaba la accionante para hacer valer sus derechos, las afirmaciones que plantearon los despachos permiten considerar que se refieren tanto a los recursos que, por lo menos teóricamente, existían en la vía gubernativa, como a los que eventualmente cabían en el ámbito judicial.

Sin embargo, en este caso es claro que la accionante no está en desacuerdo con el contenido de la Resolución 0-0788 de 2007, ni tampoco ha cuestionado su legalidad. Todo lo contrario; su interés es precisamente que la administración cumpla con lo que dispuso en ese acto administrativo y haga efectivo el subsidio que allí le fue reconocido.

En este escenario, es un contrasentido exigirle a la accionante el agotamiento previo de recursos o de acciones judiciales con los que, por definición, se buscaría controvertir el contenido de un acto administrativo, a pesar de que ella no solamente está de acuerdo con él sino que tiene la firme intención de hacerlo cumplir.

De ahí que la actora haya acudido al único mecanismo con el que contaba para hacer que la administración, manteniendo su decisión de otorgar el subsidio, corrigiera el acto en lo que éste resultaba impreciso y cumpliera con los deberes que asumió en virtud de su expedición; esto es, el mecanismo del derecho de petición.

En efecto, de acuerdo con lo previsto en el artículo 45 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, los particulares pueden presentar peticiones a fin de solicitar la corrección de los errores formales, aritméticos, de digitación, de transcripción o de omisión de palabras en los que incurra la administración al expedir un acto. Y, adicionalmente, según ha reconocido esta Corporación, *“[t]radicionalmente el derecho de petición ha servido como un mecanismo en manos de los particulares para impulsar la actividad de la administración pública, sea que se pretenda la protección de intereses generales o particulares.”*⁴³

En ese sentido, no puede afirmarse que hubo inactividad de la accionante por el hecho de que no impugnó la resolución por la vía gubernativa o por la

⁴³ Sentencia C-1194 de 2001.

judicial, ya que lo cierto es que, para defender sus intereses, no resultaban adecuados los mecanismos que, de manera general, están previstos en el ordenamiento para controvertir el contenido de los actos administrativos. Lo que debe concluirse es que ella sí ejerció la única herramienta que se mostraba como adecuada para lograr los fines perseguidos, esto es, el derecho de presentar peticiones respetuosas a la autoridad.

Con todo, podría alegarse que la accionante tenía la posibilidad de acudir a la acción de cumplimiento, prevista en el artículo 146 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo⁴⁴, a fin de exigir que la Alcaldía acatará las decisiones y órdenes contenidas en la Resolución 0-0788 de 2007, específicamente, en lo correspondiente a las obligaciones de transferir el dominio del lote de terreno adjudicado y de garantizar el goce sobre el mismo.

Sin embargo, tal y como lo prevé el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, “*Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política*”, cuando lo que se pretende es el amparo de derechos susceptibles de ser protegidos mediante la acción de tutela, tal y como sucede en este caso, la acción de cumplimiento resulta improcedente. En efecto, el citado artículo establece:

“Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela. [...]”

Y es que, tal y como lo ha señalado la jurisprudencia constitucional, “*si bien una acción de cumplimiento puede contribuir a restablecer una violación de derechos fundamentales, ello ocurriría de manera mediata, como efecto secundario de una orden judicial tendente a que se cumpla alguna norma jurídica. A diferencia de lo anterior, en el caso de la acción de tutela, la protección a los derechos fundamentales es inmediata, como quiera que tal protección es el objeto esencial de la anotada acción*”⁴⁵. De ahí que las autoridades judiciales tengan el deber de establecer, en cada caso, si la pretensión del afectado exige la aplicación directa de la Constitución con miras a lograr la protección de derechos de rango constitucional, o se refiere al mero cumplimiento de leyes o de actos administrativos para la realización de deberes omitidos.

⁴⁴ “Artículo 146. Cumplimiento de normas con fuerza material de ley o de actos administrativos. Toda persona podrá acudir ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, previa constitución de renuencia, para hacer efectivo el cumplimiento de cualesquiera normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos.”

⁴⁵ Sentencia T-589 de 1998. En ese fallo, la Corte tuteló los derechos a la vida, la salud, la paz y la tranquilidad, vulnerados por la presencia de una fábrica de cerrajería, cuya maquinaria ocasionaba altos niveles de ruido.

Expediente T-4.038.618

Aplicadas estas premisas al caso concreto, la Sala encuentra que la accionante pretende el reconocimiento de normas de interés superior que garantizan la satisfacción de sus derechos fundamentales y de los de su menor hija. En efecto, ella acude al mecanismo de amparo buscando la protección de los derechos a la vivienda digna –el cual, en este caso particular, se torna fundamental en tanto fue concretado mediante la Resolución No. 0-0788 de 2007, por la cual se otorgó el subsidio de vivienda–, y al debido proceso.

Así las cosas, la acción de tutela es el mecanismo adecuado para proteger los derechos de la actora y de su hija, lo cual, como se vio, hace improcedente la acción de cumplimiento.

En consecuencia, se cumple también con el requisito de subsidiariedad como presupuesto de procedibilidad del mecanismo de amparo constitucional.

Establecido lo anterior, pasa la Sala a efectuar el análisis del caso concreto.

6.2. Análisis del caso concreto

La señora Diana Marcela Díaz Rocha fue designada como beneficiaria de un subsidio de vivienda en especie en el año 2007 mediante la Resolución No. 0-0788. Dicho subsidio consistió en un lote de terreno ubicado en la Urbanización Villa Belén, municipio de Purificación, Tolima, sobre el cual, según se dispuso en el acto administrativo, la Alcaldía transfirió *“el derecho de dominio y posesión que tiene y ejerce de manera quieta y pacífica”*.

Como quiera que ese acto administrativo no pudo ser inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio, por haberse omitido algunos datos relacionados con la identificación del lote, la accionante solicitó a la autoridad que procediera a enmendar esta imprecisión. Sin embargo, en su respuesta el municipio le informó que eso no era posible en tanto ese mismo predio había sido asignado, bajo la misma modalidad de subsidio de vivienda familiar, a otro beneficiario, quien ya lo había inscrito como de su propiedad.

Frente a esta problemática, la Alcaldía se ha limitado a explicar escuetamente el error en el que incurrió y a indicarle a la actora que ella será tenida en cuenta en los próximos proyectos que desarrolle el municipio, lo cual, en términos prácticos, significa que para la autoridad la señora Diana Marcela Díaz Rocha y su núcleo familiar han perdido el beneficio que le había sido previamente reconocido.

Pues bien, para la Sala, los hechos del caso muestran, a las claras, que la Alcaldía del Municipio de Purificación, Tolima, además de haber incurrido en error al momento de expedir la Resolución 0-0788 de 2007 –error que le impidió a la actora obtener el registro del lote adjudicado–, desconoció

también el contenido de un acto que ella misma expidió y terminó por hacer nugatorio el derecho al subsidio familiar de vivienda que había sido reconocido a favor de la accionante y de su núcleo familiar.

Lo primero, aunque resulta reprochable por ser indicativo de una gran ligereza por parte de la autoridad municipal en la expedición de este tipo de actos administrativos, no tenía la entidad suficiente, por sí mismo, para poner en riesgo la posibilidad de materializar el subsidio reconocido, como que se trataba de una omisión que hubiera podido ser corregida con relativa facilidad en su momento.

Sin embargo, lo segundo sí comportó una vulneración de las garantías fundamentales de la peticionaria y de su menor hija, puesto que desconoció abiertamente una situación jurídica que había sido creada por la propia entidad, con lo que terminó actuando en contra de un acto que ella misma expidió.

Y es que, a pesar de que la Alcaldía inicialmente dispuso que el lote de terreno No. 2 de la Urbanización Villa Belén le correspondería a la señora Diana Marcela Díaz Rocha, sin parar mientes en esa circunstancia, tiempo después, decidió adjudicarlo a otro beneficiario, con lo cual incurrió en una clara violación del principio de respeto por el acto propio.

En efecto, en este caso se presentan todos los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha definido para considerar que existió una vulneración de esta garantía, tal y como pasa a explicarse:

- (i) En primer lugar, hay un acto en virtud del cual se creó una situación jurídica concreta a favor de la señora Díaz Rocha y de su núcleo familiar, lo cual generó la expectativa legítima de que ellos eran titulares de determinada posición.

Esta conclusión no se ve afectada por el hecho de que la Resolución 0-0788 de 2007 careciera de algunos datos que resultaban necesarios para proceder a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, lo cual, en criterio de esta Sala, si bien constituye un incumplimiento por parte de la Alcaldía del artículo 9 del Decreto 540 de 1998, en relación con el contenido que debe tener el acto por el cual se reconoce un subsidio de vivienda familiar en especie, no puede dar lugar a desconocer que en ese momento se creó realmente a favor de la accionante una situación jurídica particular y concreta, situación que debe ser respetada. Se trata de un error imputable a la propia administración, cuyas consecuencias no pueden ser trasladadas a la beneficiaria del subsidio.

Expediente T-4.038.618

(ii) En segundo término, es claro también que esa primera decisión de adjudicar el lote a la actora fue modificada de manera súbita y unilateral.

En efecto, si bien la Alcaldía no dispuso directamente la revocatoria de la Resolución No. 0-0788 de 2007, ni tampoco su modificación, la consecuencia de haber expedido otro acto administrativo en el que se dispuso de ese mismo bien, fue precisamente la variación súbita y unilateral de la situación jurídica que ya había sido reconocida a favor de la accionante.

Por lo demás, debe indicarse que ella nunca fue notificada de la circunstancia de que ese mismo predio sería entregado a otro beneficiario, ni mucho menos fue consultada sobre esta decisión.

(iii) Por último, la Sala encuentra que hay identidad entre los sujetos involucrados en las actuaciones de la autoridad y en cuanto al objeto que se ha visto envuelto en ellas.

Así, de un lado se encuentra el Alcalde del municipio de Purificación, Tolima, quien expidió la Resolución 0-0788 de 2007 en esa condición y la Resolución 0-0173 de 2011 en su calidad de Presidente del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de ese mismo municipio⁴⁶. Y, del otro, se encuentra la accionante y su núcleo familiar, quienes en el caso de la Resolución 0-0788 de 2007 fueron los destinatarios del acto, y en el de la Resolución 0-0173 se vieron involucrados como directamente afectados por la decisión adoptada.

Ahora bien, en relación con el objeto de uno y otro acto, la Sala encuentra necesario hacer una precisión adicional.

En las resoluciones proferidas por la Alcaldía, el lote que es adjudicado por la administración en uno y otro caso se describe de la siguiente manera:

Resolución 0-0788 de 2007	Resolución 0-0173 de 2011
<i>“un lote de terreno que forma parte del Proyecto Urbanización VILLA BELÉN, localizado en el municipio de Purificación, al cual le corresponde el folio de Matrícula Inmobiliaria No. xxxxxxxxx de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación, y que está</i>	<i>“un lote de terreno que forma parte del Proyecto Urbanización VILLA BELÉN <u>II</u>, [...] localizado en el municipio de Purificación, al cual le corresponde el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 368-46477 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Purificación, y que está</i>

⁴⁶ De hecho, el membrete de ese acto administrativo dice claramente “*DESPACHO ALCALDE*”. Y al firmar el acto administrativo nuevamente se identifica el funcionario como “*Alcalde Municipal*”.

<p><i>determinado en la Escritura Pública de desenglobe con el No.0981 de Diciembre 22 de 2007 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Purificación, como Lote No. Dos (02) Mz H de la Urbanización VILLA BELEN.”</i></p>	<p><i>determinado en la Escritura Pública de desenglobe con el No.0981 de Diciembre 22 de 2007 otorgada en la Notaría Única del Círculo de Purificación, como Lote No. Dos (02) Mz H de la Urbanización VILLA BELEN <u>II</u>.”</i></p>
---	---

Como quiera que en el caso de la Resolución 0-0788 de 2007 la autoridad no incluyó el dato de la matrícula inmobiliaria, la identificación del predio surge de los restantes elementos que fueron incluidos en el acto, en particular, de su individualización como el “Lote No. Dos” de la manzana H de la Urbanización Villa Belén.

Teniendo en cuenta esa circunstancia, la literalidad de los actos administrativos señalados llevaría a concluir que no se trata de un mismo bien inmueble, puesto que los lotes se encuentran ubicados en urbanizaciones distintas; en un caso en la Urbanización Villa Belén y, en el otro, en la Urbanización Villa Belén II.

No obstante esta circunstancia, la Alcaldía sostiene firmemente que se trata de un mismo predio que, en dos actos jurídicos diferentes, fue entregado a distintos beneficiarios, por lo que, partiendo de lo indicado por la propia entidad accionada, la Sala da por cierto que existe identidad de objeto sobre el cual se ejercieron los actos de disposición en las resoluciones señaladas.

De lo anterior, debe concluirse que la Alcaldía del municipio de Purificación modificó de manera unilateral e inconsulta la situación jurídica que había creado a favor de la señora Díaz Rocha y de su núcleo familiar, desconociendo el procedimiento previsto en el artículo 97 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La Sala encuentra necesario señalar, además, que la Alcaldía no puede pretender transferir a la accionante y a su núcleo familiar las consecuencias de su propia equivocación. En efecto, resulta inadmisibles que sea el beneficiario del subsidio, en este caso una madre cabeza de familia y su menor hija, quien deba soportar las consecuencias negativas que generaron las actuaciones erradas de la administración, máxime cuando esas consecuencias implican la pérdida de un beneficio que la actora adquirió legítimamente y a través del cual pretende satisfacer la necesidad imperiosa de tener una vivienda digna.

No sobra recordar, que las personas que resultan beneficiadas con este tipo de subsidios hacen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales se ven expuestos a unas condiciones de subsistencia muy precarias.

Expediente T-4.038.618

Estos hogares, en tanto no cuentan con los recursos suficientes para solventar de manera autónoma sus necesidades en materia de vivienda, requieren con urgencia de la ayuda y del apoyo que el Estado debe brindarles. Ese es precisamente el caso de la actora, quien es madre cabeza de familia y tiene a cargo a su hija menor de edad, sin contar con los ingresos suficientes para adquirir una solución de vivienda de forma independiente.

Por lo demás, debe resaltarse que, a pesar de que la responsabilidad en este caso recae en la Alcaldía del municipio de Purificación, esa entidad no le ha presentado a la accionante alternativas para afrontar la situación que ella misma generó, alternativas que resulten acordes con el fin último de lograr la protección del derecho de la señora Díaz Rocha y la utilización de un beneficio que ya le fue reconocido. Así, resulta preocupante que en las distintas intervenciones que esa entidad ha tenido en este asunto, nada ha dicho sobre la problemática de fondo que se ha presentado; nada sobre medidas que hubiere adoptado para remediar el problema que su propio actuar generó; nada sobre la manera como ha previsto resarcir el derecho de quienes se han visto afectados.

Esa misma desidia es la que encuentra la Sala en la respuesta que dio la Personería del Municipio de Purificación en este proceso, quien se limitó a narrar lo que ha sucedido, afirmando escuetamente que la administración actual está tratando de solucionar la problemática generada por la entrega a varios beneficiarios de unos mismos predios, sin señalar qué acciones concretas ha podido verificar de parte de la Alcaldía o de qué manera la Personería ha cumplido con su tarea de guarda y promoción de los derechos humanos, protección del interés público y vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas (artículo 169 de la Ley 136 de 1994⁴⁷).

Al parecer, la Personería no ha iniciado ninguna acción en pro de la solución de esta problemática. Y si bien, como expresamente lo manifestó la Personera, ella no tiene competencia para *“disponer de los recursos del Municipio, ni mucho menos ordenar al Alcalde Municipal [que] proceda a otorgarle cada una de las peticiones hechas por la accionante”*, también lo es que es su deber ejercer en el municipio las funciones de Ministerio Público y, en tal sentido, vigilar el cumplimiento de los actos administrativos que se expidan, defendiendo los intereses de la sociedad, especialmente, de aquellas personas que hacen parte de los sectores más vulnerables de la población (artículo 178 de la Ley 136 de 1994).

Por todo lo anteriormente expuesto, esta Sala encuentra que se han vulnerado los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso de la

⁴⁷ “Artículo 169. Naturaleza del cargo. Corresponde al personero municipal o distrital en cumplimiento de sus funciones de Ministerio Público la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta de quienes desempeñan funciones públicas.”

señora Diana Marcela Díaz Rocha y de su menor hija, por lo que resulta imperioso adoptar las medidas que sean necesarias para que el municipio dé solución inmediata a la problemática que él mismo generó.

Si bien lo que correspondería sería que la Alcaldía procediera a corregir de manera inmediata la Resolución 0-0788 de 2007, a fin de que la accionante pudiera hacer el registro a su nombre del lote ante la autoridad competente, no puede desconocerse el hecho de que, en este caso, ese bien ya fue entregado a un tercero que no tiene tampoco por qué soportar las consecuencias de los errores en los que incurrió la administración.

Por tal razón, y a fin de proteger los derechos de las personas que se han visto involucradas en este asunto, esta Sala le ordenará a la Alcaldía que, en cumplimiento de la decisión que ya había sido adoptada en el sentido de reconocer a favor de la accionante un subsidio familiar de vivienda en especie, disponga la entrega a la señora Diana Marcela Díaz Rocha de un lote de terreno que, como mínimo, cumpla con las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado en términos de extensión, ubicación y valor, circunstancia que deberá acreditar la entidad ante el juez que conoció de esta acción en primera instancia.

Para estos efectos, la accionada deberá proceder a corregir la Resolución No. 0-0788 de 2007, a fin de incluir la identificación plena de este nuevo lote, de manera que la peticionaria pueda proceder a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio de Purificación.

La entidad territorial deberá corregir el acto administrativo y hacer entrega efectiva del terreno a la accionante en un término máximo de dos meses, contados a partir de la notificación de la presente providencia.

En caso de que el municipio no cuente con un lote de terreno con el que sea posible cumplir con la orden de tutela, circunstancia que deberá demostrar de manera suficiente y documentada ante el juez de primera instancia, la Alcaldía de Purificación tendrá que reconocer a la accionante un subsidio de vivienda en dinero, que equivalga en valor al derecho que le había sido otorgado inicialmente sobre el lote No. 2 de la manzana H de la Urbanización Villa Belén. Ese valor deberá ser actualizado por la Alcaldía, teniendo en cuenta que en ningún caso podrá entregar una suma inferior a la mínima prevista en el Decreto 2190 de 2009, para el nivel de ingresos que percibe mensualmente la demandante.

Para el desembolso de ese dinero, la señora Diana Marcela Díaz Rocha deberá cumplir con lo previsto en los numerales 1° del artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, que exige copia de la escritura pública de compraventa del inmueble al que desee aplicar el subsidio o de la escritura pública de declaración de construcción o de mejoramiento de vivienda si es que decide

Expediente T-4.038.618

optar por estas últimas opciones⁴⁸, de manera que se garantice que el subsidio en dinero sea destinado exclusivamente a la adquisición de una solución habitacional. Desde el momento en que la actora presente estos documentos, la Alcaldía tendrá un término máximo de un mes para hacer el desembolso del subsidio.

Adicionalmente, y en atención al hecho de que, según indicó la Personería Municipal, la Alcaldía del municipio incurrió en distintas oportunidades en el error de disponer la entrega de un mismo bien a varios beneficiarios, esta Sala remitirá copia íntegra de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo pertinente, efectúe una revisión integral del asunto y determine si hay lugar a iniciar acciones de tipo disciplinario por esta circunstancia.

Por último, se ordenará que la Defensoría del Pueblo, dentro de sus competencias, haga seguimiento al cumplimiento de este fallo.

IV. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución

RESUELVE

⁴⁸ “Artículo 58. Giro de los recursos. [...] Para efectos de lo anterior, deberán presentarse los siguientes documentos: En el caso de adquisición de vivienda nueva:

1. Copia de la escritura pública contentiva del título de adquisición del inmueble y el certificado de tradición y libertad del inmueble, con una vigencia no mayor a treinta (30) días, que permitan evidenciar la adquisición de la vivienda por el hogar postulante.

De no contarse con el certificado de tradición y libertad del inmueble, podrá anexarse la copia del recibo de caja de la solicitud de registro del respectivo documento ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, la copia auténtica de la escritura pública sometida a registro que permita evidenciar la adquisición de la vivienda por el hogar postulante y la garantía constituida en los términos establecidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

En todo caso, el oferente será responsable por el desarrollo de las actividades necesarias para la debida inscripción de la escritura pública en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente.

2. Copia del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario.

3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondiente, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.

En el caso de construcción en sitio propio o mejoramiento:

1. Copia de la escritura de declaración de construcción o mejoramiento, con la constancia de la inscripción en la Oficina de Registro competente.

2. Copia del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario.

3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda construida en sitio propio o del mejoramiento efectuado, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondientes, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.”

Expediente T-4.038.618

Primero.- REVOCAR las sentencias proferidas por el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, Tolima, el 14 de junio de 2013, y por el Juzgado Promiscuo de Familia de ese mismo municipio el 29 de julio de 2013, mediante las cuales se negó la solicitud de amparo formulada por la señora Diana Marcela Díaz Rocha, actuando en nombre propio y en representación de su menor hija Danna Vanesa Álvarez Díaz, contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima. En su lugar, **CONCEDER** el amparo solicitado, en el sentido de mantener el subsidio familiar de vivienda en especie que le había sido reconocido a la parte actora.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, que entregue a la señora Diana Marcela Díaz Rocha un lote de terreno que reúna, como mínimo, las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado a ella y a su núcleo familiar mediante la Resolución 0-0788 de 2007, en términos de extensión, ubicación y valor, circunstancia que deberá ser acreditada por la entidad ante el Juzgado Primero Promiscuo Municipal de Purificación, Tolima. Para estos efectos, la Alcaldía deberá corregir ese acto administrativo incluyendo la identificación plena de ese nuevo lote, de manera que la peticionaria pueda proceder a su inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del municipio de Purificación. Esta orden deberá ser cumplida en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia.

En caso de que el municipio no cuente con un lote de terreno con el que sea posible cumplir con lo anterior, circunstancia que deberá demostrar de manera suficiente y documentada ante el juez de primera instancia, la Alcaldía de Purificación tendrá que reconocer a la accionante un subsidio de vivienda en dinero, que equivalga en valor al derecho que le había sido otorgado inicialmente sobre el lote No. 2 de la manzana H de la Urbanización Villa Belén. Ese valor deberá ser actualizado por la Alcaldía, teniendo en cuenta que en ningún caso podrá entregar una suma inferior a la mínima prevista en el Decreto 2190 de 2009, para el nivel de ingresos que percibe mensualmente la demandante.

Para el desembolso de ese dinero, la señora Diana Marcela Díaz Rocha deberá cumplir con lo previsto en los numerales 1° del artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, que exige copia de la escritura pública de compraventa del inmueble al que desee aplicar el subsidio o de la escritura pública de declaración de construcción o de mejoramiento de vivienda si es que decide optar por estas últimas opciones, de manera que se garantice que el subsidio en dinero sea destinado exclusivamente a la adquisición de una solución habitacional. Desde el momento en que la actora presente estos documentos, la Alcaldía tendrá un término máximo de un (1) mes para hacer el desembolso del subsidio.

Expediente T-4.038.618

Tercero.- REMITIR copia íntegra de esta sentencia a la Procuraduría General de la Nación para que, de considerarlo pertinente, efectúe una revisión integral de las actuaciones de la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, y del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana de Purificación, 'FOVISOPURI', en la entrega de los subsidios familiares de vivienda en especie en las Urbanizaciones Villa Belén, Villa Belén II y El Triunfo, a fin de determinar si hay lugar a iniciar acciones de tipo disciplinario por la adjudicación de unos mismos lotes a varios beneficiarios.

Cuarto.- OFICIAR a la Defensoría del Pueblo para que, dentro de sus competencias, haga seguimiento al cumplimiento de este fallo.

Quinto.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO
Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO
Secretaria General