



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO
SECCIÓN SEGUNDA
SUBSECCIÓN B**

CONSEJERA PONENTE: SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ.

Bogotá D.C., 5 de septiembre de 2017.

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA
Radicación: 05001-23-33-000-2017-00842-01
Actor: CÉSAR HERNANDO BUSTAMANTE HUERTAS COMO AGENTE OFICIOSO DE ARLEY ALBEIRO VALOYES HURTADO Y OTROS.
Accionado: UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y OTROS.
Tema: VIVIENDA DIGNA – DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA.
Decisión: CONFIRMA DECISIÓN QUE ACCEDIÓ AL AMPARO.

FALLO SEGUNDA INSTANCIA

La Sala procede a decidir la impugnaciones¹ interpuestas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el municipio de Medellín contra la sentencia de 20 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió parcialmente a la solicitud de amparo de los derechos fundamentales invocados por el señor César Hernando Bustamante Huertas como agente oficioso de Arley Albeiro

¹ El proceso de la referencia subió al Despacho con informe de Secretaría General de la Corporación de 8 de agosto de 2017.

Valoyes Hurtado y otros² con ocasión de la falta de reubicación en una vivienda digna.

I. EL ESCRITO DE TUTELA

Para una mejor comprensión del asunto, la Sala se permite resumir de la siguiente forma los supuestos fácticos y jurídicos planteados por la parte demandante³:

Manifestó que el 10 de agosto de 2012, las 27 familias que hacen parte de esta acción conformadas por 107 personas en total, cuya condición de personas desplazadas y víctimas de la violencia se encuentra plenamente reconocida a través de resoluciones expedidas por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y la Reparación Integral a las Víctimas, se asentaron en la calle 59ª # 63 – 170 de la ciudad de Medellín en la quebrada La Iguana y han realizado los trámites de facto y en derecho necesarios para su reubicación y el reconocimiento de medidas de protección, asistencia y atención hasta que alcance su estabilización socio-económica.

Señaló que desde el momento en que se asentaron en el lugar mencionado realizaron las gestiones pertinentes para obtener el reconocimiento de las prebendas a las que tienen derecho en su condición de población vulnerable, de tal manera realizaron la petición del subsidio de arriendo temporal, ayuda

² Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

³ Folios 1 a 13.

humanitaria, proceso de caracterización, etc, las cuales siempre fueron dilatadas pero se lograron a través de tutela y posteriores solicitudes de atención y apoyo ante las autoridades como lo establece la ley de víctimas, sin embargo, la administración municipal no ha dado respuesta a las mismas, en especial, la relacionada con la reubicación y la atención de las garantías correspondientes a esta situación.

Indicó que el 28 de marzo de 2017 la administración municipal, en cabeza de la inspección de Robledo, algunos funcionarios entre los que se encontraban representantes de la secretaría de inclusión social y la policía, realizó el desalojo de la totalidad de las familias desplazadas sin brindarles soluciones de reubicación claras o temporales, motivo por el cual se trasladaron al coliseo de la Universidad Nacional de Medellín, para solicitar la presencia del alcalde de manera que se comprometiera con los requerimientos mencionados.

Contó que al día siguiente se reunieron con el alcalde de Medellín, el vicerrector del ente universitario y representantes de la universidad quienes actuaron como garantes del proceso, después de lo cual el primero de los mencionados se comprometió a:

«[...]

- a. Realizar las acciones tendientes al traslado de familias a lo hogares de paso, albergues, a un censo completo e individual de cada una de las familias y sus miembros respectivos, a la solución temporal de la situación vulnerable en que pudiesen estar, alimento, guardar sus bienes, en concordancias con todas las secretarías.
- b. Solucionar la situación de los menores, no solo respetando la unidad familiar, sino con respecto al cumplimiento con sus responsabilidades educativas, por lo que facilitarían transporte y todo lo concerniente a la solución alimentaria.
- c. Coordinar el proceso de arrendamientos temporales por familia.

- d. Iniciar el proceso de reubicación de acuerdo a los protocolos de ley. [...]»

Anotó que desde su desalojo se han hecho 5 reuniones en la secretaría de inclusión y funcionarios de otras dependencias en las que solo se han producido soluciones temporales, por lo que, en consecuencia, algunas familias están dispersas y desarraigadas, pues los albergues o arrendamientos no han funcionado correctamente y la primera autoridad municipal no ha cumplido los compromisos referidos previamente.

Pretensión

Como consecuencia de lo anterior, solicitó:

« [...] que el estado cumpla con las normas sustanciales contempladas en la constitución Nacional, las contempladas en los tratados internacionales ratificados por Colombia con sobre derechos humanos y desplazamiento, la ley de víctimas y aquellas que protegen al desplazado por efectos de violencia, que no es otra que la reubicación en sitio propio, en una vivienda digna, se nos incluya en el plan de restitución de bienes de acuerdo a las políticas en este sentido [...]»

II. ACTUACIÓN PROCESAL DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante auto de 6 de junio de 2017⁴, el Tribunal Administrativo de Antioquia adecuó el medio de control de derecho e intereses colectivos presentado por el señor César Hernando Bustamante Huertas como agente oficioso de Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros⁵ contra el municipio de Medellín, el Instituto

⁴ Visible de folio 37 del cuaderno principal.

⁵ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia

Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, la Personería Municipal y la Procuraduría General de la Nación a una acción de tutela, por lo que la admitió y ordenó la notificación de los mencionados como demandados; y, de otro lado, vinculó como terceros interesados al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda, de conformidad con lo establecido en el artículo 13 y concordantes del Decreto 2591 de 1991.

Por su parte, conforme al artículo 7° del Decreto 2591 de 1991, negó la solicitud de medida cautelar, en tanto estaba encaminada a evitar el desalojo de las personas desplazadas, lo cual ya ocurrió, de manera que tal orden resultaría inócua. Por su parte, decretó algunas pruebas necesarias para emitir un pronunciamiento sobre el fondo de la controversia planteada.

III. INFORMES RENDIDOS EN EL PROCESO

3.1. Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

El director técnico de la dirección de gestión social y humanitaria de la entidad mencionada contestó el libelo introductorio y solicitó su desvinculación del trámite constitucional, en tanto ha realizado todas las actuaciones pertinentes para acatar la normativa aplicable y evitar poner en riesgo los derechos fundamentales invocados, con sustento en los motivos que se sintetizan de la siguiente manera⁶:

Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

⁶ Folios 154 a 156 vto.

Después de referirse a los hechos y fundamentos de la acción de tutela, mencionó que verificó la inclusión de los mismos en el Registro Único de Víctimas, frente a lo cual precisó que 11 de ellos estaban incluidos en el mismo, 1 no lo está aun cuando rindió declaración, 3 realizaron declaración pero se encuentran en proceso de valoración y 10 no figuran en la herramienta administrativa de la entidad.

En consecuencia, indicó que solo podía hacer pronunciamiento respecto a la situación de las personas y núcleos familiares que se encuentran en el Registro Único de Víctimas, lo cual es de su competencia, de tal forma mencionó que aquella desempeña funciones de coordinación de las entidades que integran el sistema nacional de atención y reparación a las víctimas, así como de ejecutor respecto a la ayuda humanitaria de emergencia y de transición.

Señaló que esa entidad no tiene competencia para brindar respuesta a los accionantes respecto a las soluciones de vivienda solicitadas, frente a las cuales aclaró que se dividen en urbana y rural; la primera coordinada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la segunda por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En cuanto al trámite para el acompañamiento en el retorno o la reubicación, destacó que su procedimiento está consagrado en la Ley 1448 de 2011 y el mismo se adelanta por separado frente a cada una de las personas accionantes, por lo cual se asigna un profesional encargado de la atención personalizada y que ninguna de las personas que conforman la parte actora ha iniciado tales gestiones, por el contrario han procurado suministrar los recursos que auxilien a cada uno de los hogares víctima del conflicto por carencia del componente de alojamiento.

Finalmente, afirmó que en el caso concreto no se ha presentado vulneración de derecho fundamental alguno y que la acción de tutela de la referencia carece de subsidiariedad, en la medida en que ya se encuentra en curso un trámite administrativo en cuanto a cada una de las personas que conforman la parte accionante, además sostuvo que no se acreditaron los requisitos necesarios para actuar como agente oficioso.

3.2. Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín - ISVIMED.

La subdirectora jurídica de la entidad mencionada contestó el escrito de tutela y solicitó su desvinculación del trámite constitucional o, en su defecto, exonerarla de responsabilidad constitucional, con sustento en los siguientes motivos⁷:

Manifestó que esa entidad se encarga de gerenciar la vivienda en el municipio de Medellín y que las familias demandantes jamás han estado desprotegidas porque han sido direccionadas conforme al marco regulatorio del Decreto municipal 2339 de 2013, en el que se regula el subsidio por arrendamiento temporal.

Señaló que en el municipio no se han presentado hechos similares a los enunciados y que el asentamiento de los accionantes en terrenos colindantes con la quebrada La Iguana (terreno de alto riesgo) se hizo de manera ilegal, razón por la cual la alcaldía municipal dio la orden y se ejecutó la recuperación del espacio público de conformidad con las normas que regulan

⁷ Folios 161 a 168 vto.

la materia, sin que sirva de excusa que la anterior administración lo había permitido.

Indicó que con el fin de otorgar apoyo social a las 24 familias accionantes, el actual alcalde municipal y el anterior director general del ISVIMED se reunieron con estas para buscar solución efectiva a su situación particular, de manera que, a través del operador Corporación de Ayuda Humanitaria, se empezó el acompañamiento de transporte, visitas a viviendas dignas, y por supuesto el subsidio de arrendamiento temporal que les fue garantizado a aquellas familias solo por tres meses, de conformidad como ordena el decreto municipal 2339 de 2013. Lo anterior, por la contingencia presentada y con el propósito de evitar un daño futuro mayor, en consecuencia, aclaró que al momento en que rindió el informe sólo 9 grupos familiares habían firmado certificación de contrato, 12 estaban en estado notificado, 2 estaban en trámite, y en el albergue “Vive” se encuentra el grupo familiar en cabeza de Sonibel Quinchia.

Destacó que para que las personas afectadas puedan continuar con la posibilidad de acceder a los beneficios o subsidios que otorga el Instituto, deben cumplir los condicionamientos que se tienen establecidos en la normativa aplicable, en consideración a las calidades que ostenten los solicitantes (afectados por desastres, obras públicas o alto riesgo, desplazados y demanda libre) y a la disponibilidad de los proyectos.

3.3. Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres – DAGRD.

El director del referido departamento administrativo manifestó que debe acogerse a la respuesta emitida por la secretaría general del municipio de

Medellín, en tanto sus funciones se realizan dentro del marco de sus competencias y se encuentran encaminadas a formular, ejecutar, hacer seguimiento y evaluar políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el municipio de Medellín, con la finalidad de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y el desarrollo sostenible. En concordancia, indicó que, conforme al Decreto municipal 883 de 2015, no tiene potestades de autoridad policiva, administrativa o ambiental, tampoco es una entidad que adelanta procesos constructivos, brinda ayudas o subsidios de mejoramiento de vivienda. Por lo anterior, afirmó que se presenta una falta de legitimación en la causa por pasiva respecto a esa entidad⁸.

Señaló que ese departamento administrativo en representación del municipio de Medellín tomó la acción pertinente frente al caso presentado, de tal manera envió al equipo técnico de la Subdirección de Conocimiento y Gestión del Riesgo del DAGRD para que realizara la visita técnica relacionada con emergencias y eventos desastrosos sobre el sitio, desde la perspectiva de la Gestión del Riesgo como conjunto de políticas, instrumentos y medidas orientadas a reducir los efectos adversos de fenómenos peligrosos, arrojando el informe técnico N° 56685 de 2015, en el cual se plasmó, no solo la descripción de los eventos, sino las recomendaciones y envió a las personas y entidades que por competencia deben emprender las acciones recomendadas.

3.4. Municipio de Medellín.

⁸ Folios 229 a 231 vto.

La secretaria general dio respuesta al libelo introductorio y se opuso a las pretensiones de la parte actora por improcedentes, en tanto, a su parecer, desalojó las familias para salvaguardar su integridad, además de nombrar un cogestor a cada familia y realiza el acompañamiento a cada núcleo familiar, brindándoles colaboración no solo institucional sino laboral. También expuso las siguientes razones⁹:

Manifestó que en el caso concreto se presenta una falta de legitimación en la causa por activa, pues no se acreditó las circunstancias de indefensión e impedimento que le permitieran al señor César Augusto Bustamante Huertas actuar como agente oficioso, máxime si se tiene en cuenta que 3 de las familias desalojadas presentaron acción de tutela por los mismos hechos y en una de ellas la parte actora manifiesta actuar como agente oficioso de toda la comunidad¹⁰.

En consecuencia, afirmó que con la presenta acción de tutela se configura una actuación temeraria por lo siguiente:

«[...] Sea lo primero advertir que la señora María Sonibel Quinchia, había interpuesto acción de tutela, en la cual actuaba en causa propia y en representación de la comunidad de las personas que en ese momento iban a ser desalojadas. La pretensión de la accionante era el otorgamiento de una vivienda y se vinculara al programa de arrendamiento temporal, lo cual ya fue objeto de revisión constitucional (. . .) A este fallo se le dio cumplimiento y el ISVIMED les informó a las familias que no cumplían con los requisitos. En este orden de ideas, la situación fáctica que se pretende satisfacer mediante este trámite tutelar, en lo que se refiere al acceso a una vivienda, ya fue objeto de revisión constitucional, radicado 05001410500420160117900, por lo tanto

⁹ Folios 236 a 302 vto.

¹⁰ Al respecto, menciona a la señora María Sonibel Quinchoa Ceballos (Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín), Digna Marielen Torres Chaverra (Juzgado Once Civil Municipal de Oralidad de Medellín), y María Daniela Rico (Juzgado Doce Laboral del Circuito de Medellín).

el señor Cesar Hernando Bustamante Huertas, no solo carece de legitimación en la causa por activa, sino que también, atenta contra el principio de buena fe, al tratar de satisfacer un interés a toda costa, abusando de esta manera del derecho. [...]»

Posteriormente, procedió a explicar que como consecuencia del informe rendido por el DAGRD se emitió el respectivo acto administrativo de desalojo de las familias que se habían asentado en la ladera de la quebrada La Iguana, de tal forma relató las circunstancias en las que dicha diligencia se surtió, destacando que, inicialmente, acudió la policía pero, por solicitud de la población desplazada, acudieron representantes de las dependencias competentes de la alcaldía municipal, las cuales les mencionaron las distintas ayudas y prebendas a las que tenían derecho, por lo que, con el acompañamiento de estudiantes de la Universidad Nacional, así como su rector, y el alcalde de la ciudad, se concertaron algunos compromisos y la forma en que aquellos trasladarían sus enseres.

Explico que se ha hecho un acompañamiento a cada una de las familias posterior al desalojo, se le asignó a cada una un cogestor y se emprendieron acciones necesarias para garantizar el acceso a la educación de los 45 niños, niñas y adolescentes identificados en las familias desalojadas en el sector de La Iguana.

Finalmente, respecto a la asignación de subsidio de arrendamiento y la solución de vivienda definitiva, afirmó que esa entidad no tiene competencia, pues, conforme a los artículos 64, 65, 123 a 127 de la Ley 1448 de 2011, 109, 112 y 138 del Decreto 4800 de 2011, así como la Ley 1537 de 2012, una vez las personas en situación de desplazamiento son incluidas en el Registro Único de Víctimas (antes RUPD), en lo relacionado con el derecho a

una vivienda digna en el marco de un proceso de reparación integral, corresponde al Gobierno Nacional, específicamente a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en concurso con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como el Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA.

3.5. Fondo Nacional de Vivienda.

La apoderada judicial del referido fondo pidió negar las súplicas de la parte actora, en la medida en que esa entidad no ha vulnerado ninguno de los derechos fundamentales invocados, al respecto adujo¹¹:

«[...] como lo mencionamos anteriormente esta ostenta el Estado de NO POSTULADO, no se encuentra inscrita en ninguna de las convocatorias que ha

aperturado el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA y por lo tanto no es posible para nuestra entidad otorgarle carta cheque a un hogar que nunca se postuló a ninguna convocatoria (las carta cheques/asignación se otorgaba para las convocatorias de desplazados 2004 y 2007 la cuales ya se encuentran cerradas y sin fondo alguno), tampoco se le puede otorgar el estado de calificado ya que este estado se le otorgó a los hogares que se postularon en las convocatorias mencionadas anteriormente y significa que los hogares cumplieron con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al Subsidio, pero no ha sido posible incluirlos en las resoluciones de asignación, debido a que las mismas se realizan en estricto orden hasta agotar los recursos presupuestales disponibles y teniendo en cuenta la calificación obtenida.

[...]

A partir del año del 2012 el Fondo Nacional de Vivienda se encuentra ejecutando el Programa de vivienda gratuita, en el cual se atiende a la población desplazada mediante la asignación de subsidios familiares 100% de vivienda en especie - SFVE.

¹¹ Folios 68 a 70 vto.

Para que al hogar se le otorgue el estado asignado, deberá cumplir con la totalidad de requisitos establecidos en el programa de vivienda gratuita, los cuales se expondrán a continuación.

El programa de vivienda gratuita va dirigido en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:

- a) Que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentren dentro del rango de pobreza extrema.
- b) Que esté en situación de desplazamiento.
- c) Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias.
- d) Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.

Podrán ser beneficiarios los hogares registrados en las siguientes bases de datos:

- a) Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS-SIUNIDOS- o la que haga sus veces.
- b) Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN 111 o la que haga sus veces.
- c) Registro Único de Población Desplazada - RUPD- o la que haga sus veces.
- d) Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o él que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar o hogares que se encuentren en estado "Calificado".
- e) Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o él que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbana asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentren sin aplicar.

Las convocatorias realizadas por FONVIVIENDA serán para la postulación de aquellos hogares señalados por el DPS, como potenciales beneficiarios. En virtud

de lo anterior, para que su hogar pueda postularse a una Convocatoria, inicialmente debe ser seleccionado por el DPS de conformidad con los órdenes de priorización establecidos para la asignación de los Subsidios Familiares 100% de Vivienda en Especie - SFVE que se indicarán a continuación, y posteriormente cumplir con los demás requisitos contemplados en la normatividad vigente. [...]

En cuanto a las ayudas de vivienda, indicó:

«[...] Para el accionante poder acceder a un subsidio de vivienda debe postularse en las Cajas de Compensación Familiar. Y así poder participar en el sorteo y acceder a un subsidio dentro del Programa de 100 mil viviendas (vigente) en la C. C. F le otorgan la información que el accionante necesitare para realizar la postulación cabe aclarar que tiene que estar la convocatoria abierta, además de ello para adquirir un Subsidio Familiar de Vivienda en Especie deberá primero ser seleccionando por el DPS como Potencial Beneficiario.

[...]

Respecto de programas de vivienda gratuita próximas a ofertar me permito informarle que el programa de vivienda gratuita fase 11 aplicara para Municipios de categorías 3, 4, 5 Y 6, que no hagan parte de áreas metropolitanas constituidas legalmente, que participaron en la Convocatoria para revisión de la viabilidad de

proyectos en el marco del Programa de Vivienda Gratuita 11 y cuyos proyectos

cuentan con el "Certificado de Viabilidad" emitido por parte de Findeter. [...]».

3.6. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

La jefe de la oficina asesora jurídica de la entidad contestó la demanda de tutela y pidió negar las pretensiones expuestas por la parte accionante, en cuanto no ha vulnerado derecho fundamental alguno de los grupos familiares representados por el agente oficioso, de tal forma expuso los siguientes argumentos¹²:

Comenzó por manifestar que el Decreto 555 de 2003 creó el Fondo Nacional de Vivienda con el fin de ejecutar las políticas del gobierno nacional en materia de vivienda de interés social urbana, de tal manera que se inició el programa de “cien mil viviendas gratuitas” o Programa del Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especial – SFVE dentro del cual el Departamento para

¹² Folios 591 a 598 vto.

la Prosperidad Social tiene la competencia de efectuar el acompañamiento social en los proyectos que se adelanten en virtud de tal fin, básicamente para llevar a cabo la identificación y selección de potenciales beneficiarios.

Señaló que para acceder al subsidio familiar de vivienda en especie se reglamentó un procedimiento que consta de los siguientes pasos: 1. Información del proyecto que consiste en la ubicación de los proyectos disponibles para el programa (FONVIVIENDA), 2. Identificación de potenciales beneficiarios, (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), 3. Convocatoria y postulación, (FONVIVIENDA), 4. Selección de beneficiarios definitivos (Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), y 5. Asignación a beneficiarios (FONVIVIENDA).

Ahora bien, en cuanto a subsidio de vivienda para población desplazada, comentó que:

«[...] El artículo 5° del Decreto 2190 de 2009, establece (. . .) EL FONDO NACIONAL DE VIVIENDA - FONVIVIENDA ES EL ENCARGADO DE OTORGAR LOS RESPECTIVOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA, NO EL DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL.

La política de vivienda social que desarrolla el Gobierno Nacional para atender a la población en situación de desplazamiento forzoso, tiene el propósito de facilitar el acceso a una solución de vivienda, a través del aporte de un recurso denominado Subsidio Familiar de Vivienda, para ser aplicado en las modalidades de: Arrendamiento, mejoramiento de vivienda, construcción en sitio propio o adquisición de vivienda.

[...] Durante las fechas en que se encuentren abiertas las convocatorias para las diferentes Bolsas de Asignación de Subsidio, los interesados podrán acercarse a cualquiera de las Cajas de Compensación Familiar del país que ellos elijan en la ciudad donde se encuentren residiendo con su núcleo familiar.

Las Cajas de Compensación Familiar son las operadoras del Fondo Nacional de Vivienda, en ellas se podrá obtener el formulario para presentar la

postulación, diligenciarlo siguiendo las instrucciones que en él se establecen y entregarlo allí mismo, anexando los documentos exigidos para la postulación, antes de la fecha de cierre de la convocatoria. [...]».

3.7. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La referida cartera ministerial guardó silencio durante el término de traslado de la presente acción de tutela.

IV. LA SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Antioquia, mediante la sentencia de 20 de junio de 2017, accedió al amparo de los derechos fundamentales invocados, de la siguiente manera:

«[...] 2. SE TUTELA el derecho fundamental a una vivienda digna invocado por el señor CÉSAR HERNANDO BUSTAMANTE HUERTAS como agente oficioso de los grupos familiares de [...]

3. SE ORDENA al INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN para que en dos (2) meses contados desde la notificación de este fallo evalúe los grupos familiares que a continuación se enuncian y verifique si es posible otorgarles los subsidios de vivienda municipal que contempla el Decreto 2339 de 2013: Arley Albeiro Valoyes Hurtado con C.C. 71.388.832; Andrea Katherine Palomeque Moreno con C.C. 1.128.479.607; Dulfany Flórez Murillo con C.C. 1.129.045.316; María Sonibel Quinchía Ceballos con C.C. 43.103.150; Digna Marielen Torres Chaverra con C.C. 32.255.709; Diana Edith Díaz Pineda con C.C. 39.285.183; Beatriz Edith Díaz Pineda con C.C. 39.286.908; María Flor Díaz Pineda con C.C. 1.007.318.536; Elena Ester Payares Machado con C.C. 22.143.505; Luz Amalia Montoya Álvarez con C.C. 43.842.142; Adriana María Zapata Hernández con C.C. 43.150.557; Edward David Rojas con C.C. 1.152.202.483; Gustavo Arboleda Ocampo con C.C.

70.107.713; María Daniela Rico Toro con C.C. 1.036.632.515; Arcadis Antonio Hernández Díaz con C.C. 8.373.763; Rosa Angélica Rodríguez Díaz con C.C. 1.038.646.077; Jonathan Alberto Berrío con C.C. 1.038.816.926; Katerine Valencia Moreno con C.C. 1.076.819.309; Luis Alberto Márquez Sanjuanelo con C.C. 19.596.636; Leidi Johana Valencia García con C.C. 32.143.079, Jorge Eliécer Arango García con C.C. 3.353.993 y Jaime Mosquera Palacios con C.C. 1.004.052.237.

En caso de que sean beneficiarios de los subsidios contemplados en el Decreto 2339 de 2013, dentro del mismo término deberá notificarles la decisión y deberá informarles los pasos a seguir para obtener las ayudas.

4. SE ORDENA al MUNICIPIO DE MEDELLÍN que continúe brindando el acompañamiento a las familias desalojadas hasta tanto logren una solución de vivienda definitiva.

5. SE ORDENA al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL que dentro del término de dos (2) meses contados desde la notificación de esta sentencia y dentro de su marco de competencias, realice un estudio de las personas que se le indican a continuación y que puedan ser seleccionadas como potenciales beneficiarios de proyectos de vivienda: [...]

De ser seleccionados como potenciales beneficiarios para programas de vivienda, la entidad deberá comunicar la decisión dentro del mismo término a las personas titulares del beneficio y al Fondo Nacional de Vivienda.

6. SE ORDENA a la NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, que dentro del término de dos (2) meses siguientes a la notificación de esta decisión y conforme al marco de sus competencias, verifiquen si las personas que a continuación se enuncian, pueden ser beneficiarios de los programas de vivienda que tienen diseñados: [...]

En caso de resultar beneficiarios de algún programa de vivienda, deberán notificarles la decisión dentro del mismo término y deberán indicarles claramente los pasos a seguir.

7. El INSTITUTO SOCIAL DE VIVIENDA Y HÁBITAT DE MEDELLÍN, el MUNICIPIO DE MEDELLÍN, el DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL, la NACIÓN - MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y el FONDO NACIONAL DE VIVIENDA, DARÁN cumplimiento a las anteriores órdenes atendiendo el principio de colaboración armónica.

8. SE EXONERA de responsabilidad a la UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS Y al DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES -DAGR-.

9. SE NIEGA el amparo formulado por el señor César Hernando Bustamante Huertas como agente oficioso del grupo familiar de la señora Luz Eli Vásquez Gómez, por las razones expuestas en la motivación. [...]».

Con los siguientes argumentos¹³:

« [...]Analizadas las pruebas que obran en el expediente se puede constatar, en primer lugar, que las entidades que componen la parte pasiva de esta acción no han desconocido a las personas que fueron desalojadas de la margen izquierda de la quebrada La Iguaná los derechos fundamentales de los desplazados y menores, a la vida y dignidad humana.

En efecto es claro que desde el momento en que fueron desalojadas, las entidades les han brindado apoyo y acompañamiento. Específicamente el municipio de Medellín ha dispuesto de personal para hacer el acompañamiento a las familias desde nueve componentes: identificación, ingresos y trabajo, educación y capacitación, salud, nutrición, habitabilidad, dinámica familiar, bancarización y ahorro y acceso a la justicia. De esto da cuenta el archivo denominado "INFORME ACTUALIZADO FAMILIAS DE LA IGUANA" que se encuentra en la carpeta "1. ACTAS E INFORMES DE SEGUIMIENTO DESALOJO LA IGUANA 2017" del disco compacto obrante a folio 497.

La entidad territorial ha brindado a cada grupo familiar una gran cantidad de ayudas y programas relacionados por ejemplo con trabajo, alimentación y educación, sin embargo, algunos no las han aprovechado o las han rechazado como es el caso de María Daniela Rico Toro, Adriana María Zapata Hernández, Arcadis Antonio Hernández y María Sonibel Quinchía Ceballos. Otros por su parte han retornado a su lugar de origen como sucedió con el grupo familiar de Luz Eli Vásquez Gómez que regresó a Santa Marta.

No obstante, en cuanto a la solución definitiva de vivienda el tema ha sido distinto. El ISVIMED con fundamento en el Decreto 2339 de 2013 ha otorgado a cada familia un subsidio de arrendamiento. Esta solución es temporal pues solo es de tres meses, pese a que se trata de personas desplazadas o en estado de vulnerabilidad.

[...]

¹³ Folios 611 A 628 vto.

No basta entonces que las personas desplazadas y vulnerables sean reubicadas, es necesario que se les brinde una solución de vivienda. También debe dárseles facilidades de acceso permanente, proporcionarles asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda y eliminar las barreras que les impidan acceder a los programas de asistencia social del Estado.

El ISVIMED ha dado una solución temporal de vivienda a los grupos familiares mediante un subsidio de arrendamiento conforme al Decreto 2339 de 2013.

Esa norma reglamentó la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín y establece diferentes tipos de ayudas de carácter temporal o definitivo. Así mismo comprende subsidios municipales para vivienda nueva, usada, para construcción en sitio propio, para mejoramiento de vivienda y legalización, para arrendamiento temporal, para arrendamiento con opción de compra y para arrendamiento social".

La norma establece reglas especiales para subsidios municipales de vivienda de acuerdo a la población beneficiaria. Se resalta el previsto para la población desplazada" y población demanda libre. De otro lado indica los requisitos para los subsidios de vivienda usada, para construcción en sitio propio, para mejoramiento y legalización, de arrendamiento temporal, de arrendamiento con opción de compra" y de arrendamiento social.

[...]

Las entidades accionadas se limitan a señalar los entes que deben dar solución a la problemática de vivienda que aqueja a las personas que solicitan el amparo con esta acción. En algunas ocasiones indican los programas a los cuales pueden aplicar pero luego resaltan que están cerrados o que es otra entidad la que debe seleccionar a las personas.

Las demandadas no plantean ninguna solución de fondo que permita resolver la situación de las personas que presentan la tutela.

Es claro que el derecho a la vivienda digna de la población en condición de desplazamiento reviste el carácter de fundamental y autónomo y se concreta específicamente en la obligación de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal o permanente y de garantizar el acceso a la información de los procedimientos administrativos de asignación de los subsidios. Deben igualmente las autoridades eliminar las barreras de ingreso a los programas de asistencia estatal.

Pero también se encuentran en situación de vulnerabilidad las demás personas que fueron desalojadas y que no tienen la condición de desplazadas dadas las especiales condiciones de este asunto. Se trata de familias que

vivían de manera precaria en la ribera de la quebrada Iguana. Por lo tanto a esas familias también se les debe tutelar el derecho a una vivienda digna. [...]».

V. LA IMPUGNACIÓN

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el municipio de Medellín impugnaron la sentencia de 20 de junio de 2017, proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia.

El primero de los mencionados reiterando el procedimiento para asignar subsidios de vivienda en el marco del programa de mil viviendas gratis, con el fin de explicar que para dar cumplimiento a la orden del *a quo* en cuanto al estudio de potenciales beneficiarios de proyectos de vivienda se requiere que FONVIVIENDA remita a esa entidad la información relacionada con los proyectos que se desarrollen en el marco del programa en la ciudad de Medellín, número de viviendas a ser transferidas a título de vivienda en especie y los porcentajes de composición poblacional, conforme a la normativa aplicable¹⁴.

En consecuencia, explicó que para la ciudad de Medellín en una ocasión anterior se efectuó el estudio pertinente con la información aportada por FONVIVIENDA completando el cupo hasta el cuarto orden de priorización en un 150% de soluciones de vivienda, por lo que los hogares que no cumplían con las condiciones no fueron tenidos en cuenta en el proceso de postulación y tampoco aquellos que tenían otro municipio distinto como sitio de residencia.

¹⁴ Folios 631 a 643 vto.

Así, explicó que los siguientes accionantes: Arley Albeiro Valoyes Hurtado, Andrea Katerine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez Murillo, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, Luz Amalia Montoya Álvarez, Luz Eli Vásquez Gómez, Adriana María Zapata Hernández, Jaime Mosquera Palacios, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, fueron identificados como potenciales beneficiarios por cumplir los requisitos necesarios pero no alcanzaron el último orden de priorización suficiente para acceder a las soluciones de vivienda ofertadas.

En cuanto a María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, Katerine Valencia Moreno, no cumplieron los requisitos para ser identificados como potenciales beneficiarios.

Y, finalmente, en el caso de Leidi Johana Valencia García y Jorge Eliecer Arango García, afirmó que fueron identificadas como potenciales beneficiarias con derecho a acceder a alguna de las soluciones de vivienda ofrecidas en el municipio de Medellín pero no accedieron a la etapa de selección, en la medida en que FONVIVIENDA no reportó información respecto al proceso de postulación de aquellas.

- El municipio de Medellín manifestó su inconformidad con el fallo de tutela de primera instancia en el sentido de indicar que el acompañamiento que se le está brindando a las familias que conforman la parte accionante y que fueron desalojadas del predios colindantes a la quebrada La Iguana tiene una duración aproximada de 2 años y medio, previo cumplimiento de unas metas, lo cual de ninguna manera implica entrega de solución definitiva de vivienda,

en tanto dentro del referido grupo poblacional se encuentran personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, cuya competencia en cuanto a soluciones de vivienda corresponde al gobierno nacional y a nivel local el ISVIMED. De otro lado, reiteró los argumentos tendientes a alegar que en el presente asunto se configura una falta de legitimación en la causa por activa para actuar por parte del agente oficioso, además de temeridad, por cuanto previamente se interpuso otra acción de tutela con identidad de partes, objeto y causa.

VI. CONSIDERACIONES

Con el fin de resolver la presente acción de tutela, en esta providencia se tratarán los siguientes aspectos: competencia, cuestiones previas – legitimación y temeridad, problema jurídico, procedencia de la acción de tutela, marco jurídico aplicable y caso concreto.

6.1. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en cuanto estipula que « [...] Presentada debidamente la impugnación el juez remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes al superior jerárquico correspondiente [...]», esta Sala es competente para conocer la impugnación interpuesta contra el fallo de tutela proferido por el Tribunal Administrativo de Antioquia, el día 20 de junio de 2017.

6.2. Cuestiones previas - sobre la legitimidad en la causa del agente oficioso.

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución Política, toda persona tiene derecho a impetrar la acción de tutela para reclamar ante los jueces, **por sí misma o por quién actúe en su nombre**, la protección de sus derechos constitucionales fundamentales. Así mismo, el artículo 10º del Decreto 2591 de 1991 dispuso que la legitimidad o interés en el ejercicio de esta acción radica en cabeza del titular de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados, quien puede actuar por sí mismo o a través de representante.

En efecto, tanto las normas referidas como la jurisprudencia consideran válidas cuatro vías procesales para la interposición del amparo constitucional a saber: i) directamente por quien se considere afectado; ii) por medio de representante legal o de apoderado judicial; iii) por medio de agente oficioso; y iv) por medio del Defensor del Pueblo y los Personeros Municipales.

Por regla general, la acción de tutela se interpone directamente por el titular del derecho fundamental violado o amenazado, o, por intermedio de apoderado judicial. Sin embargo, en situaciones excepcionales en las que por circunstancias físicas, mentales o psicológicas el afectado no pueda ejercerla por sí mismo, se acepta que sea interpuesta por su representante legal o agente oficioso.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con la interposición a través de agente oficioso, el referido artículo 10º del Decreto 2591 de 1991, señala que: «[...] también se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. [...]», supeditando la eficacia de dicha figura a que en la solicitud se manifieste esta situación, esto es, que se ponga de presente que se actúa en tal calidad.

La Corte Constitucional¹⁵ se ha referido al respecto de la siguiente manera:

«[...]

Entretanto esta Corte ha sintetizado los elementos de la agencia oficiosa, así: (i) la manifestación del agente oficioso en el sentido de actuar como tal; (ii) la circunstancia real, que se desprenda del escrito de tutela ya por figurar expresamente o porque del contenido se pueda inferir, consistente en que el titular del derecho fundamental no está en condiciones físicas o mentales para promover su propia defensa; (iii) la existencia de la agencia no implica una relación formal entre el agente y los agenciados titulares de los derechos; (iv) la ratificación oportuna por parte del agenciado de los hechos y de las pretensiones consignados en el escrito de acción de tutela por el agente. [...]

En este orden de ideas, le corresponde al Juez de tutela valorar las circunstancias del caso y determinar si es procedente o no la acción cuando no es el titular del derecho quien la ejerce sino un tercero determinado en su nombre.

- Del relato de los hechos, se observa que el señor César Hernando Bustamante Huertas, inicialmente, interpuso una acción popular por considerar que los hechos narrados en el escrito introductorio implicaban la vulneración de derechos colectivos, no obstante, a través del Auto de 6 de junio de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia adecuó tal medio de control a una acción de tutela, en la medida en que de las circunstancias mencionadas se desprende una afectación de garantías subjetivas e individuales.

En vista de lo anterior, si bien es cierto que las acciones populares pueden ser interpuestas por cualquier persona sin necesidad de actuar a través de abogado, conforme a lo establecido en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998,

¹⁵ Sentencia de la Corte Constitucional T-995 de 2008, M.P.: Mauricio González Cuervo.

por lo cual estaba legitimado para tal fin, no es de recibo afirmar que carece de legitimación para hacerlo en el trámite constitucional de tutela, en la medida en que el presente asunto reúne los presupuestos necesarios para concluir que aquel actúa como agente oficioso de la comunidad que conforma el grupo accionante, tal como lo manifestó el *a quo*. Lo anterior, debido a que en el mismo libelo introductorio el referido afirmó proceder en favor de los intereses de la comunidad mencionada, respecto de los cuales es posible afirmar que no están en condiciones de ejercer la defensa de sus derechos y son desplazados por la violencia por lo que gozan de una protección constitucional reforzada.

Ante esta circunstancia la Sala considera suficientemente acreditados los motivos por los cuales el señor Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros¹⁶, presentan esta acción de tutela, a través de agente oficioso, de acuerdo con lo previsto en el artículo 86 de la Constitución Política y en concordancia con el 10° del Decreto 2591 de 1991.

En eventos como el presente la imposibilidad que tiene que demostrarse para que se configure la agencia oficiosa (**de tipo físico** o mental o derivarse de circunstancias socioeconómicas especiales, como por ejemplo, el aislamiento geográfico o la situación especial de marginación e indefensión en que se encuentre el afectado para asumir la defensa de sus derechos), fue puesta a consideración por el señor César Hernando Bustamante Huertas; por lo tanto, resulta claro que reúne los requisitos para ejercer la

¹⁶ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

representación de Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros¹⁷ en defensa de sus derechos constitucionales.

6.3. De la actuación temeraria en la acción de tutela.

La acción de tutela [al constituirse en un mecanismo efectivo de defensa judicial de los derechos constitucionales] cuenta con un procedimiento -que si bien es sumario- garantiza el desarrollo de una actividad dotada de todas las posibilidades de defensa para los involucrados, llegando –en todos los casos- al conocimiento de la Corte Constitucional, a quien se le confió la guarda y supremacía de la Carta Magna y ante quien opera un proceso de selección cuya decisión, en todo caso, le imprime a las providencias de las *instancias* fuerza de cosa juzgada constitucional.

En este sentido, entonces, el uso de la acción de tutela debe ser racionalizado y atender al hecho de que una vez resuelto el caso por un Juez constitucional, éste no puede ser puesto en conocimiento -bajo los mismos supuestos y con idénticas pretensiones y partes- ante otra autoridad, pues ello implicaría un quebrantamiento del principio de la cosa juzgada constitucional. Bajo esta óptica, entonces, el artículo 38 del Decreto 2591 de 1992 establece:

“[...]

¹⁷ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

Cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales, se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes.

El abogado que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. En caso de reincidencia, se le cancelará su tarjeta profesional, sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar [...]». (Subrayas fuera del texto).

Sin embargo, no es suficiente presentar una acción de amparo más de dos veces ante varios despachos judiciales para que se configure la actuación temeraria, ya que deben concurrir una serie de requisitos establecidos por la jurisprudencia de la referida corporación, de la siguiente manera:

“[...]”

Para deducir que una misma demanda de tutela se ha interpuesto varias veces, con infracción de la prohibición prevista en el artículo 38 del Decreto 2591 de 1991, es indispensable acreditar: **(i) La identidad de partes**, es decir, que ambas acciones de tutela se dirijan contra el mismo demandado y, a su vez, sean propuestas por el mismo sujeto en su condición de persona natural, ya sea obrando a nombre propio o a través de apoderado judicial, o por la misma persona jurídica a través de cualquiera de sus representantes legales. **(ii) La identidad de causa petendi**, o lo que es lo mismo, que el ejercicio simultáneo o sucesivo de la acción se fundamente en unos mismos hechos que le sirvan de causa. **(iii) La identidad de objeto**, esto es, que las demandas busquen la satisfacción de una misma pretensión tutelar o el amparo de un mismo derecho fundamental. **(iv)** Por último, y como se dijo anteriormente, a pesar de concurrir en un caso en concreto los tres (3) primeros elementos que conducirían a rechazar la solicitud de tutela, el juez constitucional tiene la obligación a través del desarrollo de un incidente dentro del mismo proceso tutelar, de excluir la existencia de un **argumento válido** que permita convalidar la duplicidad en el ejercicio del derecho de acción [...]»¹⁸

De lo expuesto, se concluye que los jueces de tutela deben verificar cuidadosamente los citados requisitos partiendo de la presunción de buena

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-507 de 2011 M.P. Dr. Jorge Ivan Palacio Palacio.

fe del accionante, pues no es suficiente con el cumplimiento formal de los mismos, sino que se hace necesario examinar las razones por las cuales se interponen las demandas y evaluar si los motivos están plenamente justificados y, de esta manera, determinar la existencia de una actuación temeraria.

- Para resolver el problema jurídico planteado es necesario precisar que el municipio de Medellín insiste en que en ocasión anterior se interpuso otra acción de amparo constitucional por los mismos hechos y con el fin de obtener el amparo de su derecho a una vivienda digna y así se les otorgue soluciones de vivienda temporales y definitivas. Se trata de la acción de tutela con el radicado 2016-01179 en la que, mediante fallo de 28 de julio de 2016, el Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín negó el amparo solicitado.

NO. DE PROCESO	Radicado No. 2016-01179 ¹⁹	Radicado No. 2017-00842
PARTES	Accionante: María Sonibel Quinchía Ceballos en nombre propio y de la comunidad de Nueva Villa de la Iguana Sector Los Ranchitos	Accionante: César Hernando Bustamante Huertas como agente oficioso de Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros ²⁰
	Accionados: Alcaldía de Medellín, Inspección Séptima de Robledo, ISVIMED, Subsecretaría de Convivencia Ciudadana, Unidad Nacional de Víctimas	Accionados: municipio de Medellín, Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, Personería Municipal y Procuraduría General de la Nación
CAUSA PETENDI	Con motivo del asentamiento efectuado por la parte actora en la quebrada La Iguana del municipio de Medellín, la administración profirió acto administrativo de desalojo.	- Inicialmente se interpuso como acción popular pero fue adecuada a una acción de tutela. - La administración municipal de Medellín desalojó a los accionantes desplazados por la violencia de predios colindantes con la quebrada La Iguana y no les ha brindado soluciones temporales o definitivas de vivienda, de acuerdo a los compromisos adquiridos previamente.
OBJETO	<u>Derechos fundamentales invocados:</u> Vivienda digna.	<u>Derechos fundamentales invocados:</u> Vivienda digna.
PRETENSIONES	<u>Pretensión:</u> Solicita revocar los efectos del acto administrativo de desalojo y ordenar a las autoridades accionadas brindarles soluciones de vivienda temporales y definitivas.	<u>Pretensión:</u> Brindarles soluciones temporales y definitivas de vivienda.

Así pues, como se mencionó previamente, pese a encontrarse identidad de partes, causa petendi y objeto, no puede hablarse siempre de la existencia de una acción temeraria, pues para que ésta se configure se requiere que haya una actuación dolosa o de mala fe contra la administración de justicia, por parte de quien invoca varios recursos de amparo.

¹⁹ Información tomada de la sentencia de 28 de julio de 2016 proferida por el Juzgado Cuarto Municipal de Pequeñas Causas Laborales de Medellín dentro del radicado 2016-01179, actor: María Sonibel Quinchía Ceballos.

²⁰ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

En el presente asunto, los supuestos fácticos que lo conforman deben ser analizados de manera integral, tal como lo hizo el *a quo* en su oportunidad, pues más allá de justificar la procedencia en el estudio de la controversia planteada con la existencia de un hecho nuevo, el cual se presenta con el desalojo de los grupos familiares desplazados por la violencia del sitio en el que se habían asentado por parte de la administración municipal de Medellín, aparentemente, sin brindarles las soluciones de vivienda temporales y definitivas a las que se habían comprometido previamente, no se puede desconocer que, en todo caso, la actuación de la parte activa del litigio estaba encaminada en reclamar una afectación derechos colectivos de la comunidad mencionada, sin embargo, el Tribunal Administrativo de Antioquia consideró que el *sub examine* denotaba la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, de manera que transmutó la naturaleza del proceso a una acción de tutela con la adecuación pertinente.

Por lo anterior, no sería admisible declarar la improcedencia de este mecanismo constitucional con el argumento de que se configuró un actuar temerario, sin tener en cuenta las circunstancias particulares del mismo, pues esto va en contra del principio de tutela judicial efectiva que debe prevalecer en los procesos de raigambre constitucional, además de conducir a la negación del acceso a la administración de justicia de personas que hacen parte de un grupo poblacional en estado de indefensión que goza de protección reforzada por parte del Estado, máxime si se tiene en cuenta que en la acción de tutela respecto a la cual se alega la identidad de partes, objeto y causa petendi se negó el amparo deprecado desde la perspectiva de legalidad del acto administrativo de desalojo atacado y la improcedencia de la misma para tal fin.

6.4. Problema Jurídico.

Consiste en determinar si: ¿las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna del señor Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros²¹, al desalojarlos de predios colindantes con la quebrada La Iguana sin darles una solución temporal o definitiva de vivienda conforme a los compromisos adquiridos previamente?

6.5. De la procedencia de la Acción de Tutela

El artículo 86 de la Carta Política estableció la acción de tutela como un mecanismo para reclamar ante los Jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resultaren vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública [o incluso de un particular].

A su turno, según lo dispuesto en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, este mecanismo procede: cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial o cuándo teniéndolo, resulte ineficaz o se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, en cuyo caso surgiría esta acción como mecanismo alternativo de protección [artículo 8º del Decreto 2591 de 1991], o se utilice como mecanismo definitivo ante la falta de eficacia e idoneidad del recurso ordinario.

²¹ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

La Corte Constitucional en Sentencia T-187 de 2010, M.P. doctor Jorge Iván Palacio Palacio, manifestó que la acción de tutela es subsidiaria y, por tanto, no sustituye los mecanismos procesales ofrecidos por el ordenamiento jurídico para defender los intereses de los particulares. Al respecto, precisó que:

«[...] La acción de amparo es un mecanismo preferente y sumario que busca dar protección privilegiada a los derechos fundamentales de las personas cuando los mismos se vean amenazados por una autoridad pública con su acción u omisión y excepcionalmente cuando se vean conculcados por un particular.

De igual manera la acción de tutela, por su naturaleza, opera de manera subsidiaria y residual, lo que implica que para su procedencia el accionante debe i) carecer de un mecanismo de defensa judicial o carezca de eficacia o ii) estar ante la ocurrencia de un perjuicio irremediable y el amparo se promueva como mecanismo transitorio [...]». (Subrayas fuera del texto).

Ahora bien, de conformidad con la jurisprudencia constitucional y dando aplicación a lo establecido en los incisos 2º y 3º del artículo 13 de la Constitución Política de 1991, la acción de tutela es el mecanismo eficaz e idóneo para la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada²², grupo poblacional que se considera sujeto de especial protección en razón a la situación dramática en la que se encuentra por haber recaído sobre él cargas excepcionales que no estaba obligado a soportar, por lo que su condición de extrema vulnerabilidad y de debilidad exigen una atención, en primera instancia, de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada y, en segundo lugar, del juez constitucional de tutela, de encontrarse que en su atención y/o definición ha sido vulnerado alguno de sus derechos fundamentales.

²² Sobre este tópico ver, entre otras, las Sentencias T-328 de 2007, T-821 de 2007, T-222 de 2010.

Al respecto, la Corte en la Sentencia T-821, del 5 de octubre 2007²³, señaló:

«[...] La acción de tutela procede como mecanismo de protección de los derechos fundamentales de las personas en situación de desplazamiento forzado. En efecto, las personas que se encuentran en situación de desplazamiento gozan de un estatus constitucional especial que no puede simplemente tener un efecto retórico. En este sentido, la Constitución obliga a las autoridades a reconocer que se trata de una población especialmente protegida que se encuentra en una situación dramática por haber soportado cargas excepcionales y, cuya protección es urgente para la satisfacción de sus necesidades más apremiantes [...]»

Por lo anterior la presente acción es, indiscutiblemente, el mecanismo adecuado para proteger los derechos del grupo accionante, de comprobarse que los beneficios de los que son titulares en condición de desplazado han sido vulnerados por parte de las autoridades que fueron demandadas en esta oportunidad, análisis que precisamente será abordado a continuación frente a la normatividad aplicable y a las reglas jurisprudenciales construidas al respecto.

6.6. Del derecho a la vivienda digna.

El derecho a la vivienda digna se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Carta Política y en el artículo 11, párrafo 1º, del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC)²⁴, bajo la denominación de

²³ M.P. Catalina Botero Marino.

²⁴ Constitución Política. Artículo 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá los planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas de ejecución de estos programas de vivienda.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Artículo 11.1: Los 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.

derecho a la vivienda adecuada. Si bien los calificativos de *digna* y *adecuada* no son sinónimos y, por lo tanto, podrían hacer referencia a contenidos distintos del derecho, en materia de derechos humanos prima la interpretación más favorable al ser humano (principio *pro hómine*) por lo que los estándares deben ser entendidos de forma incluyente y las eventuales contradicciones entre órdenes normativos solucionadas hacia las interpretaciones más favorables para la persona.

Ahora bien, el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental por su inescindible relación con la dignidad humana, en tanto el disfrute de mínimos materiales es un presupuesto para el ejercicio adecuado de las libertades y de los derechos de participación del ciudadano. No cabe duda que la existencia de un lugar de habitación en condiciones “dignas” y “adecuadas” es un presupuesto para la satisfacción de las necesidades básicas y el ejercicio de los derechos de toda persona²⁵.

6.7. Del subsidio de vivienda para las personas en situación de desplazamiento.

Por medio de la Ley 3ª de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. La referida norma en su artículo 1º señaló que:

«[...] Artículo 1º. Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones

²⁵ “(...) [E]n el caso preciso del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 superior y reconocido en el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como otros instrumentos internacionales, la relación existente entre su garantía efectiva y la dignidad humana es prácticamente evidente. Así, no es necesario desplegar un ejercicio argumentativo exhaustivo para concluir que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra aquella relacionada con proveerle - por medios que no necesariamente implican la inversión pública- un lugar de habitación adecuado”.

conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.

Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.

El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social [...]»

En atención a los principios rectores del Sistema de Nacional de Vivienda de Interés Social se estableció la posibilidad de otorgar a los asociados un aporte estatal en dinero o en especie [subsidio de vivienda], por una sola vez y sin cargo de restitución, con el objeto de facilitar la solución de vivienda familiar²⁶, siempre y cuando se cumplan algunas condiciones establecidas en la Ley.

La cuantía de dicho concepto será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 3ª de 1991, podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma.

²⁶ Decreto 2190 de 2009: Artículo 2. (...) 2.6. *Solución de Vivienda Familiar: Se entiende por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura, o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro (...).*

Ahora bien, en atención al objeto de la *litis*, es preciso señalar que según lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 17 de la Ley 387 de 1997 el Gobierno Nacional tiene la obligación de promover acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en aspectos tales como la salud, la educación y la obtención de vivienda urbana y rural.

En aras de desarrollar este último aspecto y en atención a la especial protección que debe garantizarle el Estado a la población en condición de desplazamiento, por haberse visto obligada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su lugar de residencia habitual, fue proferido el Decreto 951 de 2001, «[...] por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada [...]»; dicha norma en su artículo 1° dispone el subsidio de vivienda para las personas en condición de desplazamiento y en el artículo 3° establece las condiciones que deben satisfacer los postulantes, en los siguientes términos:

«[...] Artículo 3. Postulantes. Serán potenciales beneficiarios del subsidio de que trata el presente decreto, los hogares que cumplan las siguientes condiciones:

1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley.
2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4° del Decreto 2569 de 2000 [...].»

De conformidad con lo establecido en el numeral 14 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997 y el numeral 2° del artículo 24 del Decreto 951 de 2001 [modificado por el artículo 6° del Decreto 4911 de 2009], en principio, el Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana - INURBE,

era la entidad encargada de promover y evaluar los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada.

No obstante lo anterior, el Gobierno Nacional [luego de que el INURBE entrara en proceso de supresión], mediante el Decreto 555 de 10 de marzo de 2004, creó el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, el cual tiene a su cargo dirigir y ejecutar las políticas para la satisfacción de las necesidades de vivienda de la población menos favorecida mediante la asignación de subsidios de vivienda de interés social.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 9° del artículo 3° del Decreto 555 de 2003, corresponde al Fondo Nacional de Vivienda, asignar subsidios familiares de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.

A su vez, en la Sentencia T-025 de 2004 la Corte Constitucional declaró que existía un estado de cosas inconstitucional y profirió una serie de órdenes para superar los inconvenientes que se venían presentando en la implementación de las políticas de atención a la población desplazada.

Más adelante, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 250 de 2005²⁷. En esta norma se establecieron cuatro fases de ejecución de la política pública de atención a la población desplazada: «[...] prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización socioeconómica [...]». Así mismo, se fijó el Hábitat como una de las líneas estratégicas a desarrollar en cada una de las fases de ejecución.

²⁷ “por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones”

Ahora bien, dando seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional profirió el Auto 008 de 2009, en el que sostuvo que aún no se había superado el estado de cosas inconstitucional, por lo tanto ordenó a las entidades públicas competentes hacer una reformulación de las políticas de vivienda para las personas desplazadas. Por lo anterior, el Gobierno expidió el Decreto 4911 de 2009 que modificó el Decreto 951 de 2001, en materias como las entidades otorgantes, modalidades de aplicación y el valor de los subsidios.

En ese escenario, las políticas señaladas por el Gobierno Nacional propenden, entre otros aspectos, por la obtención de viviendas para todos los asociados en condiciones de habitabilidad y seguridad, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, orientado a la población colombiana especialmente a aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad, como los desplazados por la violencia; en ese sentido, la Ley 1448 de 2011, en su artículo 123, prevé, por ejemplo, que las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción en sitio propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 4213 de 2011, se modificaron los criterios de asignación de los subsidios familiares de vivienda de población desplazada que se habían postulado en la Convocatoria realizada en el año 2007 por el Fondo Nacional de Vivienda, debido a que para la fecha de expedición del mencionado Decreto existían varios postulantes en

estado de “calificado” a los que no se les había asignado el beneficio reclamado.

Después de que la Corte Constitucional sostuvo, mediante el Auto 219 de 2011, que el Gobierno había sido renuente a cambiar las políticas de vivienda, razón por la cual aún persistían varios problemas estructurales en aquellas, profirió el Auto 116 A de 2012, en el que conminó a los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Rural para exhortar a las Entidades Territoriales a implementar instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial para ofrecer soluciones de vivienda a la población en situación de desplazamiento.

Lo anterior, tuvo como consecuencia la expedición de la Ley 1537 de 2012 «[...] por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones [...]», cuyo objeto fue definir mecanismos que permitieran, a través del trabajo conjunto entre los sectores público y privado, cumplir las metas en materia de vivienda de interés social prioritario y reducir el déficit habitacional en beneficio de la población más vulnerable; sin perjuicio de que sigan rigiendo los demás programas de atención en vivienda que se han implementado.

Al tenor de lo establecido en el artículo 12 ibídem, el subsidio en especie para población vulnerable beneficia, de forma preferente, entre otros sectores, a los desplazados por la violencia. A su turno, según el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012²⁸, dentro de este grupo, en segundo orden de prioridad, se encuentran los hogares con estado “calificado” dentro de la convocatoria de asignación de subsidio de vivienda del año 2007²⁹.

²⁸ “Por el cual se reglamentan los artículos 12 y 23 de la Ley 1537 de 2012.”.

²⁹ Situación en la que se encuentra el aquí accionante.

6.8. Del caso concreto.

Una vez establecida la normativa y la jurisprudencia pertinentes para resolver la controversia planteada por la parte accionante, se entiende que el señor César Hernando Bustamante Huertas formuló esta acción de tutela como agente oficioso de Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros³⁰ para que se ampare el derecho fundamental a la vivienda digna de aquellos, presuntamente, vulnerados por el desalojo del que fueron objeto sin que se les otorgaran soluciones de vivienda temporal y definitiva, conforme a los compromisos adquiridos por la administración municipal de Medellín previamente.

Así pues, en concordancia con lo afirmado por el *a quo*, se entiende que así como la normativa aplicable establece un procedimiento para que la población desplazada pueda acceder a una solución en el marco de vivienda de interés social con especial prelación de la población en situación de desplazamiento, no se puede desconocer que en el caso de la ciudad de Medellín también existe el denominado subsidio municipal de vivienda que se rige por lo dispuesto en el Decreto municipal 2339 de 2013, normas que en términos generales reglamentan la administración, postulación y asignación, lo cual le permite evaluar y otorgar el mismo, de un lado, a FONVIVIENDA en el ámbito Nacional y, de otro, al ISVIMED en el contexto del ente territorial.

³⁰ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

Sin embargo, conforme a los supuestos fácticos y jurídicos acreditados en el presente asunto se evidenció que las autoridades accionadas se limitaron a explicar el procedimiento para la obtención del subsidio de vivienda en asuntos de población en situación de desplazamiento y las entidades competentes para tal fin pero no asumen responsabilidades ni establecen una solución que permitiera garantizar el derecho a la vivienda digna invocado, razón por la cual es indiscutible que la situación particular amerita el amparo ordenado por el juez de tutela en primera instancia, pues es obligación de las autoridades competentes garantizar el acceso a las prebendas y programas de asistencia estatal consagradas por el legislador para personas que se encuentran en circunstancias *sui generis* que así lo requieren.

Impugnación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Ahora bien, se observa que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social impugnó la providencia de tutela por considerar que no le es posible cumplirla en lo relacionado con el numeral quinto en el que se le ordenó realizar un estudio de las personas accionantes para determinar la posibilidad de ser seleccionadas como potenciales beneficiarios y comunicarlo a los interesados. Lo anterior, en atención a que se requiere que FONVIVIENDA remita a esa entidad la información relacionada con los proyectos que se desarrollen en el marco del programa en la ciudad de Medellín, número de viviendas a ser transferidas a título de vivienda en especie y los porcentajes de composición poblacional, conforme a la normativa aplicable.

Al respecto, conforme al procedimiento para el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, compilado en el Decreto 1077 de

2015³¹, es evidente que aquel se adelanta por FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, conforme los establece el artículo 2.1.1.2.1.1.5. y subsiguientes, el cual básicamente se resume de la siguiente manera:

1. Información del proyecto que consiste en la ubicación de los proyectos disponibles para el programa, la cual corresponde a FONVIVIENDA,
2. Identificación de potenciales beneficiarios, cuyo responsable es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social,
3. Convocatoria y postulación, la cual es realizada por FONVIVIENDA, a través de los operadores designados, es decir, la Cajas de Compensación Familiar para que los hogares identificados como potenciales beneficiarios se postulen al proyecto,
4. Selección de beneficiarios definitivos, etapa en la cual el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social escoge los hogares beneficiarios del listado conformado por aquellos que cumplen con los requisitos, enviado por FONVIVIENDA,
5. Asignación a beneficiarios, la cual ocurre cuando FONVIVIENDA expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución expedida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

³¹ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”

En este orden de ideas, el numeral quinto de la orden de amparo emitida por el Tribunal Administrativo de Antioquia deberá adicionarse para incluir al Fondo Nacional de Vivienda, con el fin de que remita al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la información relacionada con los proyectos disponibles y el estado de potenciales beneficiarios postulados, además de adelantar las funciones de su competencia en el marco del procedimiento para el otorgamiento de subsidios de vivienda. Lo anterior, para que se cumpla lo dispuesto por el juez constitucional, frente a lo cual debe resaltarse que, en todo caso, las entidades encargadas de acatar el mandato judicial deben hacerlo con observancia del principio de colaboración armónica.

Máxime si se tiene en cuenta que, tal como lo afirma el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en el escrito de impugnación presentado, la mayoría de accionantes fueron identificados como potenciales beneficiarios por cumplir los requisitos necesarios pero no alcanzaron el último orden de priorización suficiente para acceder a las soluciones de vivienda ofertadas en una ocasión anterior o, incluso, lo que llama la atención de esta Sala de decisión, algunos, como es el caso de Leidi Johana Valencia García y Jorge Eliécer Arango García, fueron identificadas como potenciales beneficiarios con derecho a acceder a alguna de las soluciones de vivienda ofrecidas en el municipio de Medellín pero no entraron en la etapa de selección, en la medida en que FONVIVIENDA no reportó información respecto al proceso de postulación de aquellas.

Impugnación del municipio de Medellín.

El ente territorial manifestó su inconformidad con el fallo de tutela de primera instancia en el sentido de indicar que el acompañamiento que se le está

brindando a las familias que conforman la parte accionante y que fueron desalojadas del predios colindantes a la quebrada La Iguana tiene una duración aproximada de 2 años y medio, previo cumplimiento de unas metas, lo cual de ninguna manera implica entrega de solución definitiva de vivienda, en tanto dentro del referido grupo poblacional se encuentran personas reconocidas como víctimas del conflicto armado, cuya competencia en cuanto a soluciones de vivienda corresponde al gobierno nacional y a nivel local al ISVIMED.

Al respecto, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto municipal 2339 de 2013, si bien es cierto el municipio de Medellín ha procurado otorgarle soluciones de vivienda temporal a las personas que conforman el grupo accionante en el presente asunto (artículo 72) a través del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín – ISVIMED, administrador del subsidio municipal de vivienda (artículo 3), no se puede desconocer que el mismo contempla distintas modalidades (artículos 1.º y 6.º)³², cuyo acceso se debe garantizar a

³² “ARTÍCULO 1. DEFINICIONES. Para los efectos del presente decreto se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) Subsidio Municipal de Vivienda (SMV): Es un aporte municipal en dinero o en especiales valorado en salarios mínimos legales mensuales SMLM; con cargo al gasto público social no restituible, salvo disposiciones legales y reglamentarias, adjudicado por una sola vez a grupos familiares bajo un mismo hogar en condiciones de vulnerabilidad social y económica, para contribuir con la obtención o mejoramiento de una solución habitacional que permita la satisfacción de necesidades habitacionales, en reconocimiento al derecho a la vivienda digna. (...).”

“ARTÍCULO 6. MODALIDADES DE SUBSIDIO MUNICIPAL DE VIVIENDA (SMV): En los suelos urbanos, suburbanos o rurales, el Subsidio Municipal de Vivienda (SMV), se aplicará a las siguientes modalidades:

- Vivienda nueva.
- Vivienda usada.
- Construcción en sitio propio.
- Mejoramiento de vivienda y legalización.
- Arrendamiento temporal.
- Arrendamiento con opción de compra.
- Arrendamiento social.

(...).”

la población desplazada o cualquier persona que reúna los requisitos señalados en la norma mencionada (artículo 15 y 21), razón por la cual no resulta de recibo que pretenda desconocer la responsabilidad que le asiste en el otorgamiento de soluciones de vivienda definitivas en el marco de sus competencias y de la normativa por la cual debe regirse.

Distinto es que, en virtud de los impedimentos consagrados en el artículo 16 del Decreto 2339 de 2013, a una persona que resulte beneficiaria de un subsidio de vivienda en el marco del sistema de vivienda de interés social del orden nacional no le sea posible acceder al subsidio municipal de vivienda en sus distintas modalidades, situación que deben coordinar y verificar las distintas autoridades accionadas en el marco de sus competencias, se reitera, en virtud del principio de colaboración armónica.

De tal forma, el municipio de Medellín no puede limitarse a pronunciarse de manera desfavorable respecto a la asignación de un subsidio de vivienda en virtud de la incompatibilidad señalada legalmente, sino que para determinar la competencia, ya sea del ISVIMED o FONVIVIENDA para efectivizar su derecho a una vivienda digna, debe remitirse a la verdad material y las circunstancias particulares de cada persona con el objeto de garantizarle sus derechos a través de una respuesta motivada de manera suficiente y concreta.

En este orden de ideas, esta Sala de decisión confirmará la Sentencia de 20 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia, que accedió al amparo deprecado, en atención a que en asuntos como el que es objeto de tutela en esta oportunidad deben prevalecer los *ius fundamentales* invocados y se modificará el numeral quinto en el sentido de incluir a FONVIVIENDA.

En mérito de lo expuesto el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B, administrando justicia y por autoridad de la ley,

VII. FALLA

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia de 20 de junio de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia dentro de la acción de tutela presentada por el señor César Hernando Bustamante Huertas como agente oficioso de Arley Albeiro Valoyes Hurtado y otros³³ contra el municipio de Medellín, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, el Departamento Administrativo de Gestión del Riesgo de Desastres, la Personería Municipal y la Procuraduría General de la Nación mediante la cual se amparó el derecho fundamental a la vivienda digna, de conformidad con las precisas razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO. ADICIONAR el numeral quinto del pronunciamiento del *a quo* en el sentido de incluir a FONVIVIENDA para dar cumplimiento a lo ordenado al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia.

³³ Andrea Katherine Palomeque Moreno, Dulfany Flórez, María Sonibel Quinchía Ceballos, Digna Marielen Torres Chaverra, Diana Edith Díaz Pineda, Beatriz Edith Díaz Pineda, María Flor Díaz Pineda, Elena Ester Payares Machado, Luz Amalia Montoya Álvarez, Adriana María Zapata Hernández, Edward David Rojas, Gustavo Arboleda Ocampo, María Daniela Rico Toro, Arcadis Antonio Hernández Díaz, Rosa Angélica Rodríguez Díaz, Jonathan Alberto Berrío, Katerine Valencia Moreno, Luis Alberto Márquez Sanjuelo, Leidi Johana Valencia García, Jorge Eliecer Arango García y Jaime Mosquera Palacios.

TERCERO. LIBRAR las comunicaciones de que trata el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991, para los fines ahí contemplados.

CUARTO. En acatamiento a las disposiciones del artículo 32 *ibídem*, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMITIR** el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

CÉSAR PALOMINO CORTÉS

CARMELO PERDOMO CUÉTER

SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ