



TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA
SALA ÚNICA DE DECISIÓN
IMPUGNACIÓN DE TUTELA

Pamplona, agosto treinta (30) de agosto de dos mil veintitrés (2023).

Magistrado Ponente

JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

Aprobado por Acta No 124

Radicado: 54-518-31-12-001-2023-00111-01

Accionante: JOSÉ RAÚL SUÁREZ MANJARRÉS, Personero Municipal de Bochalema en representación de LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCY SALAZAR ORTÍZ, GLADDYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTIZ CHACÓN, MARIA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ

Accionada: BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. Y OTRO

I. ASUNTO

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el accionante contra la sentencia proferida el 24 de julio de 2023 por el Juzgado Primero Civil del Circuito de esta ciudad, en la acción de tutela de la referencia.

II.- ANTECEDENTES RELEVANTES¹

1. Hechos

El señor Personero Municipal de Bochalema instauró tutela en defensa de los derechos a la vida, vivienda digna y petición de las señoras LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCY SALAZAR ORTÍZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTÍZ CHACÓN y MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ, beneficiarias del proyecto denominado “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER”.

Indicó que ante la inejecución del proyecto, en marzo de la presente anualidad reiteró anteriores solicitudes dirigidas a COMFACESAR y al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A., sin embargo las respuestas brindadas por las entidades no ofrecieron conformidad a las interesadas, pues “(...) han pasado tres (3) meses

¹ Escrito de tutela y anexos visibles como documento orden No. 3 del expediente digitalizado y unificado de tutela de primera instancia allegado a la Sala para la segunda instancia, a folios 3-35 de su índice electrónico.

aproximadamente sin obtener información alguna sobre la puesta en marcha en la ejecución del proyecto, y así aliviar el deseo de por fin las víctimas cuenten con una vivienda digna”.

2. Pretensiones²

“En aras de proteger los derechos fundamentales a la vida, a la vivienda digna y petición, solicito a usted, Señor Juez Constitucional, ordenar al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. Y CAJA DE COMPENSACION FAMILIAR DEL CESAR COMFACESAR, y/o a quien corresponda, adelantar todas las gestiones necesarias para que el proyecto de construcción de vivienda nueva se ejecute de acuerdo a lo estipulado y con prontitud concretamente, la consecución de las pólizas requeridas para dar inicio a la ejecución del proyecto”.

III. ACTUACIÓN PROCESAL RELEVANTE

1. Admisión.

El 10 de julio hogaño se admitió la tutela³ en contra del BANCO AGRARIO DE COLOMBIA y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR; además se vinculó a LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCI SALAZAR ORTÍZ, GLADYS OROZCO ROMERO, ZULAY ORTÍZ CHACÓN y MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ. En la misma providencia se concedieron dos (2) días a los accionados y vinculadas para que se pronunciarán respecto de los hechos y pretensiones planteadas en la acción constitucional.

2. Contestación de la tutela en lo relevante.

2.1. BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A.⁴

Por intermedio de su representante legal confirmó que las accionantes son beneficiarias del proyecto identificado con No. 4617122184, denominado "39 FAMILIAS, VARIOS MUNICIPIOS OPTO NORTE DE SANTANDER" a desarrollarse por medio del contrato No. CVGV2018-012 Gerencia Integral No. 270, suscrito entre las entidades demandadas.

² Ibidem.

³ Documento orden No. 6 del expediente digitalizado y unificado tutela primera instancia a folios 39-41 de su índice electrónico.

⁴ Documento orden No. 9, fs. 70-111, ibídem.

Detalló que se habían ejecutado el 50% de los recursos del proyecto y que para la continuación de la ejecución en favor de los restantes beneficiarios, entre los que se encuentran las accionantes, COMFACESAR solicitó la indexación de los subsidios, *“situación que no es aceptable por esta entidad, toda vez que la indexación de los subsidios no depende del Banco, pues se realizan los ejercicios técnicos correspondientes y se generan escenarios para la indexación de los subsidios que requieren cierre financiero, los cuales son presentados ante la Comisión Intersectorial de Vivienda quien determina el escenario acogido”*.

Señaló que se encuentran a la espera de disposiciones que con sustento en el Plan Nacional de Desarrollo avalen la continuidad del programa; concluyó que *“por parte del Banco Agrario de Colombia S.A. se han realizado todas las gestiones administrativas referentes a la materialización de los Subsidios de Vivienda de Interés Social Rural (...)”*.

2.2. CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR⁵

A través de apoderado judicial, esgrimió en su defensa en concreto que:

“para el año 2023, los costos relacionados con la construcción han continuado subiendo, por consiguiente, es inviable continuar con la ejecución del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER” en las condiciones actualmente planteadas, siendo inviable continuar con la solicitud del segundo desembolso del citado proyecto correspondiente al CUARENTA POR CIENTO (40%) del valor total del proyecto para la culminación del mismo.

Que en aras de poder continuar con la ejecución del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER”, la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, mediante oficio No. CC-GI-270-076-2023 de fecha 3 de mayo de 2023 (Ver documento adjunto) solicitó al Banco Agrario de Colombia S.A. la imperiosa necesidad de actualizar los valores de los proyectos de Construcción de Vivienda Nueva en Sitio Propio, como mínimo a la vigencia del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente del año que ha sido viabilizado cada proyecto, debido a que actualmente es inviable continuar con su ejecución por desequilibrio financiero.

Que en virtud de la solicitud de indexación de los proyectos efectuada por la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, el Banco Agrario de Colombia S.A. ha manifestado que se encuentra en mesas de trabajo intersectoriales con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el objetivo de obtener los recursos adicionales que se requieren para la terminación de los proyectos asignados a la Gerencia Integral 270.

Que atendiendo las razones de desfinanciamiento, mediante oficio No. CC-GI-270-051-2023 de fecha 3 de abril de 2023 (Ver documento adjunto), Comfacesar en su calidad de Gerencia Integral 270 solicitó al Banco Agrario de Colombia S.A. la cesión del Contrato CGV2018012, por las condiciones de inviabilidad financiera para

⁵ Documento orden No. 10 ibidem a folios 112-299 de su índice electrónico.

continuar con la ejecución de los proyectos, teniendo en cuenta que a la fecha los proyectos no cuentan con cierre financiero favorable, pues de continuar así, el ejecutor de obra, el interventor y el trabajador social se verían abocados a trabajar de manera excesivamente onerosa sufriendo graves perjuicios económicos por causas atribuibles a BANAGRARIO, Covid 19 y otras.

Que a la fecha la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, continúa en trámite de solicitar el equilibrio financiero del Contrato CGV2018012, mediante demanda interpuesta por apoderado judicial para tal fin, con el objetivo de restituir los perjuicios generados, mientras el Banco Agrario de Colombia S.A. por su parte, define de fondo la solicitud de indexación interpuesta por Comfacesar. (...).

Por tanto es importante que el honorable juez conozca que como entidad operadora de la Gerencia Integral 270, procederemos a extender la póliza del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER” hasta el día 31 de diciembre del año en curso, fecha límite del contrato CGV2018-012, en cumplimiento de nuestras obligaciones, sin embargo dependemos de que los recursos del citado proyecto sean indexados por el Banco Agrario de Colombia S.A. en las proporciones ya indicadas en el escrito de esta contestación. (...).

Que desde la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, estamos buscando un cierre financiero positivo para la terminación del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER” para treinta y seis (36) familias, de las cuales ya se han atendido dieciocho (18), que permita entregar todas las viviendas con las mismas características, (área y acabados finales) a las ya ejecutadas (...).”

IV. LA DECISIÓN EN LO RELEVANTE⁶

Con sustento en el precedente de la Corte Constitucional, la funcionaria *A quo* planteó un marco jurisprudencial en torno a los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, para con sustento en ello estimar que en el caso concreto no se superó el presupuesto de legitimación en la causa por activa, en tanto:

“(...) para el caso bajo estudio, el doctor JOSÉ RAÚL SUAREZ MANJARREZ, como Personero Municipal de Bochalema, dice actuar en calidad de agente oficioso de un grupo de personas de especial protección (víctimas del conflicto armado interno), y como pretensión principal busca que se ordene al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR COMFACESAR, adelante gestiones para que el proyecto de construcción de vivienda nueva se ejecute de acuerdo a lo estipulado y con prontitud, concretamente, la consecución de las pólizas requeridas para dar inicio a la ejecución del proyecto.

A pesar de no indicar en nombre de quien actúa, el Despacho deduce que lo hace en nombre de 5 beneficiarios del proyecto de vivienda; esto motivó que en auto de admisión se vincularán las personas relacionadas por el representante del Ministerio Público en el escrito de tutela, además, se dispuso ordenar a la Personería Municipal de Bochalema “publicar en la página web, copia del escrito de la acción de tutela y sus anexos, así como copia de la presente providencia, por el término de un (1) día”, sin embargo, ninguna manifestación se obtuvo de las personas presuntamente afectadas en sus derechos.

Bajo el anterior contexto, esta Operadora encuentra necesario ahondar sobre el tema de la agencia oficiosa que se atribuyó el Sr. Personero Municipal para instaurar

⁶ Documento orden No. 12 ibidem a folios 301-316 de su índice electrónico.

la presente acción de tutela, ello, como requisito de procedibilidad.

Frente al tema de la agencia oficiosa encontramos que el doctor JOSÉ RAÚL SUAREZ MANJARRES, en su calidad de Personero Municipal de Bochalema, no acreditó los requisitos para la aplicación de dicha figura, que en materia de tutela es excepcional y que se contraen a i) la manifestación del agente oficioso de estar actuando en tal calidad y ii) la imposibilidad del agenciado de defender directamente sus derechos, en virtud de que, al presentar la acción constitucional no informó en nombre de quien lo hacía, ni las razones por las cuales los beneficiarios del programa de vivienda están en imposibilidad de defender de manera directa sus derechos.

Aunado a lo anterior, tal como se advirtió en párrafos precedentes, pese a que las personas mencionadas por el Sr. Personero en el escrito de tutela fueron vinculadas y debidamente notificadas a través del representante del Ministerio Público, éstas no hicieron manifestación alguna en relación a la ratificación de la petición de resguardo para que tal consecuencia les otorgara legitimación en la causa por activa. (...). En este orden de ideas, y con base en el principio de la autonomía de la voluntad, los agenciados” son quienes están facultados para elegir si ejercen la acción de tutela para reclamar sus derechos ya sea de manera directa o por intermedio del Agente Oficioso, autonomía que no es dable ser usurpada, sin que concurran los requisitos para el efecto”.

Negó por improcedente la acción de tutela impetrada por los interesados.

V. LA IMPUGNACIÓN⁷

El actor impugnó el fallo de primera instancia, afirmando que:

“(...) el artículo 118 de la Constitución Política determina que entre las entidades que pueden ejercer el Ministerio Público están las personerías municipales, por lo cual a ellas les corresponde la guarda y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia de la conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas (...).

Quiere decir lo anterior que, los personeros municipales por mandato y disposición constitucional y normativa (art. 10 Dto 2591/91) se encuentran legitimados para presentar acciones de tutela “cuando el titular del derecho no puede asumir su defensa personalmente y tiene como finalidad garantizar la protección y eficacia de sus derechos fundamentales, al admitir que un tercero interponga la acción y actúe en su favor sin que medie poder”.

Ahora bien, al analizar las circunstancias fácticas de este caso, se advierte que se interpuso en calidad de Personero del Municipio de Bochalema y como Agente Oficioso en nombre de LUZ ARELIS CARRILLO CARILLO, DELCI SALAZAR ORTIZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTÍZ CHACÓN y MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ, la presente acción de tutela, por ser “personas de especial proyección víctimas del conflicto armado interno, residentes en la zona rural del municipio de Bochalema”.

El Despacho verificó la situación especial de cada agenciado, consultando de manera individual en la plataforma Vivanto, donde se evidencia que las personas mencionadas soportan su condición de víctimas las cuales me permito adjuntar”.

⁷ Documento orden No. 14 ibidem a folios 357-367 ibidem.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia.

Al tenor del artículo 32 del Decreto 2591 de 1991, en consonancia en lo pertinente, con el Decreto 333/21, es competente esta Sala para conocer la impugnación de la acción de tutela formulada siendo como es que, además, el fallo censurado fue emitido por un despacho judicial con categoría del Circuito, de quien esta Colegiatura funge como superior funcional.

2. Problemas jurídicos.

Corresponde a la Sala determinar: 1. Si el señor Personero Municipal de Bochalema ostenta o no legitimación en la causa por activa. 2. Si la respuesta al anterior interrogante es afirmativa, se abordará si resulta procedente la presente acción de tutela; de ser así, se establecerá si en el particular resultan vulnerados los derechos fundamentales de los actores.

3. Solución problemas jurídicos.

La discusión que concita la atención de la Sala se dirige en principio contra el examen efectuado por la juez *A quo* que desestimó la legitimación en la causa por activa del personero municipal de Bochalema para promover la acción que aquí se analiza, y que en ultimas fundamentó la declaratoria de improcedencia del amparo.

3.1. Legitimación en la causa por activa.

Sea lo primero recordar que el presupuesto en comento implica que *“el derecho para cuya protección se interpone la acción sea un derecho fundamental propio del demandante y no de otra persona. Lo anterior no se opone a que la defensa de los derechos fundamentales no pueda lograrse a través de representante legal, apoderado judicial o aun de agente oficioso”*⁸.

Con ese norte, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 reafirma que en efecto un tercero puede interponer tutela en nombre de los derechos del titular, siempre que ostente alguna de las siguientes condiciones: **i)** representante legal; **ii)** apoderado judicial, o **iii)** agente oficioso. Y según lo contempla el inciso final del referido canon *“también podrán ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”*.

⁸ T 086 de 2010.

En ese contexto, el artículo 118 superior exige de los personeros municipales como agentes del Ministerio Público “*La Guarda y Promoción de los Derechos Humanos, la Protección del Interés Público y la Vigilancia de la Conducta oficial de quienes desempeñan funciones públicas*”.

De ahí que el artículo 178 la Ley 136 de 1994 establezca dentro de las funciones encomendadas a dichos funcionarios, entre otras, las siguientes “(…) **17. Interponer por delegación del Defensor del Pueblo las acciones de tutela en nombre de cualquier persona que lo solicite o se encuentre en situación de indefensión (...).** **24. Velar por el goce efectivo de los derechos de la población víctima del desplazamiento forzado, teniendo en cuenta los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, así como las normas jurídicas vigentes**”.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional, precisó los requisitos a verificar para determinar la legitimación de los personeros municipales en sede de tutela, veamos:

“Así la intervención del personero municipal queda condicionada a (i) la indefensión de la persona o el grupo de personas afectadas, o (ii) la solicitud de mediación que aquellas le hagan. Sin embargo, como lo ha entendido la jurisprudencia constitucional, esa petición no puede equipararse a un poder para actuar y no tiene ningún requisito formal. Basta la simple petición en ese sentido, que bien puede ser verbal o escrita, para que el personero quede legitimado para acudir al juez para el resguardo de los derechos fundamentales de los afectados.”

Para asumir la agencia de derechos fundamentales, los personeros municipales “no necesitan estar personalmente interesados en el caso, ni tampoco exhibir un poder conferido por la persona afectada. Su función no es la de representar intereses particulares en virtud de mandato judicial -como el que se confiere a un abogado litigante- sino la de buscar, a nombre de la sociedad, la protección efectiva de los derechos fundamentales de las personas residentes en Colombia”. Este objetivo conlleva a que los personeros no solo estén facultados, sino obligados a representar a los afectados judicialmente, en sede de tutela, cuando estén en condición de vulnerabilidad extrema.

9. La legitimación por activa de los personeros municipales ha sido reconocida ampliamente, de manera uniforme y reiterada por la jurisprudencia constitucional, con fundamento en la habilitación referida y en las funciones constitucionales que la personería tiene asignadas para la defensa local de los derechos fundamentales.

10. No obstante lo anterior, la formulación de la acción de tutela por parte del personero municipal exige de dicho funcionario (i) la individualización o determinación de las personas perjudicadas y (ii) la argumentación en torno a la forma en que se ven particularmente comprometidos sus derechos fundamentales. Ambos requisitos apuntan al establecimiento concreto de la amenaza que se ciñe sobre la o las personas que, en su criterio está o están afectadas. El incumplimiento del deber de identificar e individualizar a las personas afectadas por la amenaza a los derechos fundamentales que se denuncia, conlleva la improcedencia del reclamo constitucional.

Dicha individualización consiste en aportar elementos suficientes para concluir quién o quiénes son representados por la gestión de la personería y sobre quiénes se concede o se niega el amparo. En relación con ello se ha enfatizado que ese requisito, si bien es trascendental para el trámite constitucional, no puede obstaculizar la labor de las personerías. Es suficiente que aporten elementos que sean aptos para determinar a los sujetos involucrados en el trámite de la acción de tutela⁹.

De vieja data ha sido una posición reiterada del alto Tribunal Constitucional que “(...) el Defensor del Pueblo y los personeros municipales, en virtud de sus funciones constitucionales y legales que efectivamente les han sido conferidas, están legitimados para presentar acciones de tutela de conformidad con su misión de guarda y promoción de los derechos fundamentales de quienes residen en Colombia. Por consiguiente, si se percatan de la amenaza o violación de los derechos fundamentales de un individuo, pueden ejercer la acción de tutela en nombre de cualquier persona que se los solicite, o cuando ésta se encuentre en estado de subordinación o indefensión¹⁰.”

Línea igualmente consolidada en pronunciamiento más reciente, en el que la Corte Constitucional reseña “que la legitimación por activa de los personeros municipales para interponer acciones de tutela se justifica constitucionalmente en la posibilidad “(...) de asegurar, por todos los medios posibles y por distintas vías institucionales, la efectividad de los derechos básicos de las personas.” Así mismo, ha explicado que “(...) si los factores de la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales tienen ocurrencia en el área de jurisdicción de la personería que acude a la tutela, también se encuentra justificada su facultad para actuar.” (...) En todo caso, y sin perjuicio de lo anterior, el personero municipal de Saravena está legitimado en la causa para interponer la presente acción de tutela, no solo como agente oficioso, sino como persona legitimada expresamente por los artículos 10 y 49 del Decreto 2591 de 1991¹¹.”

Descendiendo el análisis al caso concreto, se avizora que la acción de tutela que nos compete, se ejerce, según lo alega el agente del ministerio público en el libelo gestor, en representación de los intereses de LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCI SALAZAR ORTÍZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTIZ CHACÓN y MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ, frente a quienes se invoca la condición de sujetos de especial protección constitucional en calidad de víctimas del conflicto armado. Además, cada una de las implicadas, por orden del despacho *A quo*, fueron

⁹ Corte Constitucional T-488 de 2017.

¹⁰ Corte Constitucional T-662 de 1999

¹¹ Corte Constitucional T-289 de 2022.

notificadas del auto admisorio de la tutela¹², sin que se hubieren pronunciado al respecto (ausencia de oposición que a diferencia de lo atisbado por la falladora de primer nivel podría entenderse más bien como una tácita ratificación de la actuación desplegada por el accionante).

Igualmente, obra en el plenario solicitud¹³ del 29 de marzo de 2023 signada por la señora LUZ ARELIS CARRILLO y DELCY SALAZAR ORTIZ, dirigida al personero municipal de Bochalema, en la que se enuncia que *“(...) acudo a este despacho como beneficiarios de un proyecto realizado por BANCO AGRARIO y COMFACESAR, en el municipio de Bochalema, sobre las construcciones de unas viviendas rurales, en la cual queremos saber en qué estado se encuentra la entrega del 50% restante del proyecto antes mencionado. Por lo anterior requerimos de su intervención con el propósito de indagar sobre lo mencionado”*.

Para esta Sala el escrito de marras torna expresa la voluntad de las allí firmantes en dirección a que la personería municipal a través de su titular intervenga en el devenir fáctico relatado en su solicitud (que en esencia coincide con la génesis del presente amparo), máxime que a voces del precedente extractado en párrafos previos, dicha autorización no está sujeta a ninguna solemnidad.

En cuanto a las demás interesadas, si bien no consta autorización expresa, se debe considerar que las mencionadas ostentan la condición de desplazadas por la violencia (según quedó acreditado por intermedio de pantallazos de consulta a la plataforma VIVANTO¹⁴) y por tal como sujetos de especial protección constitucional, el ordenamiento legal y jurisprudencial reseñado, compele a los agentes del estado a intervenir en defensa de sus intereses¹⁵, incluso en sede de tutela.

Lo anterior cobra mayor relevancia habida cuenta que al interior de la actuación tutelar las personas cuyas garantías se busca amparar, están plenamente identificadas e individualizadas, además de contarse con una descripción fáctica y anexos documentales suficientes para desentrañar el supuesto que presuntamente está generando la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

De manera que surge clara para esta Corporación la acreditación de los presupuestos para que el Personero Municipal de Bochalema legítimamente acuda

¹² Documento orden No. 6 expediente tutela primera instancia a folios 39-41 de su índice electrónico.

¹³ Anexo del escrito de tutela inicial visible como documento orden No. 3 del expediente de primera instancia a folios 3-35 de su índice electrónico.

¹⁴ Anexos escrito de impugnación tutela visible como documento orden No. 14 del expediente primera instancia a folios 357-367 de su índice electrónico.

¹⁵ Véase sentencia T-107 de 2022.

a esta vía con el fin de que se tutelen las garantías fundamentales de las implicadas, razón por la cual se revocará la decisión que en primer grado declaró lo contrario.

Con fundamento en lo expuesto y habiéndose superado el primero de los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela, corresponde examinar la materialización de los restantes, así:

3.2. Legitimación en la causa por pasiva.

Se tienen como accionados al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA y a la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR; siendo en su orden la entidad otorgante y entidad operadora de los recursos destinados al subsidio familiar de vivienda de interés social rural dentro del proyecto No. 4617122184 denominado “39 familias, varios municipios departamento norte de Santander¹⁶.”

Por consiguiente, dado que a las actuaciones de los convocados se les endilga una presunta vulneración de garantías superiores, es palmario que les asiste interés en la presente causa.

3.3. Inmediatez.

“La acción de tutela fue diseñada con el fin de obtener una protección “inmediata” de los derechos fundamentales que se puedan encontrar en peligro [40], por lo que esta Corporación ha sostenido que debe formularse en un “término razonable” desde el hecho que presuntamente amenaza o vulnera la garantía constitucional que se invoca [41]”¹⁷.

Si bien este especial mecanismo no tiene previsto un término de caducidad para su ejercicio por quien considere vulnerados sus derechos fundamentales, de conformidad con su naturaleza de protección inmediata “(...) se puede establecer que su finalidad es la de dar una solución de carácter urgente a las situaciones que tengan la potencialidad de generar una vulneración o amenaza a derechos fundamentales¹⁸”.

En ese contexto, la inmediatez se erige como un requisito de procedibilidad de la tutela que de acuerdo a las condiciones particulares exige al interesado la

¹⁶ Calidades que se desprenden de la contestación brindada por el BANCO AGRARIO, visible como documento orden No. 9 del expediente electrónico de tutela primera instancia.

¹⁷ Corte Constitucional T 063 de 2020.

¹⁸ Corte Constitucional SU-108 de 2018.

interposición de la acción dentro de un plazo justo, razonable y oportuno. En ese entendido “(...) *en algunos casos, seis (6) meses podrían resultar suficientes para declarar la tutela improcedente; pero, en otros eventos, un término de 2 años se podría considerar razonable para ejercer la acción de tutela, ya que todo dependerá de las particularidades del caso (...)*¹⁹”.

En el sub examine, encontramos que desde el mes de febrero de 2023 el Personero del municipio de Bochalema “*en atención a la reiterada solicitud de familias víctimas residentes en esta localidad beneficiarias del programa de construcción de viviendas en el sector rural (...)*” elevó peticiones²⁰ tanto a la CAJA DE COMPENSACIÓN, como al BANCO AGRARIO, requiriendo información y soluciones de cara a la continuidad del proyecto. Recibiendo respuestas insatisfactorias que según se entiende de la descripción fáctica, suscitaron la necesidad de emprender acción judicial.

Por consiguiente, siendo que el último de los oficios contestatarios²¹ data del 24 de abril de 2023 y la senda constitucional se activó el 7 de julio de 2023²², deviene forzoso concluir que tan solo han transcurrido aproximadamente 3 meses, intervalo considerado prudente y razonable para el ejercicio de la acción constitucional

3.4. Subsidiariedad.

Al respecto rememórese que por regla general la acción de tutela solo procede cuando el interesado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice este excepcional mecanismo para evitar un perjuicio irremediable.

De cara a la procedibilidad de la tutela para lograr la salvaguarda del derecho a la vivienda digna, la Corte Constitucional en su jurisprudencia de antaño ha pontificado que:

“ No obstante, la jurisprudencia reciente de la Corte ha reafirmado el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna^[15] cuyos contenidos son susceptibles de protección a través de la acción de tutela, razón por la cual la procedibilidad del amparo constitucional actualmente solo está sujeta al cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, particularmente los de subsidiariedad e inmediatez.

Respecto al principio de subsidiariedad, la Corte ha señalado que, por regla general, el medio judicial ordinario es el idóneo para amparar los derechos de los ciudadanos, y que la acción de tutela solamente procederá si a través de esta se pretende el respeto, la protección o el cumplimiento de una de las garantías fundamentales del

¹⁹ T-461/19.

²⁰ Anexos escrito de tutela inicial.

²¹ Ibidem.

²² Acta de reparto visible como documento orden No. 2 expediente de tutela primera instancia a folio 2 de su índice electrónico.

derecho a la vivienda digna que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo. Adicionalmente, se ha determinado que cuando se invoque la protección a través de la acción de tutela es necesario que se utilice: (i) como mecanismo principal porque el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) como mecanismo subsidiario porque los otros medios resultan inidóneos o ineficaces, o (iii) como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.^[16]

Respecto al análisis de idoneidad y eficacia de los mecanismos judiciales ordinarios, el juez debe analizar en cada caso concreto si éstos permiten asegurar la protección efectiva del derecho presuntamente vulnerado.^[17] Para ello, se debe verificar que el mecanismo ordinario ofrezca la misma protección que el amparo constitucional, que su ejecución no genere una lesión mayor al derecho, y que se preste atención a la posible situación de vulnerabilidad del accionante^[18].

*En caso de existencia de un mecanismo judicial ordinario idóneo y eficaz, el juez constitucional deberá valorar la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable. Como ha definido la jurisprudencia constitucional, este hace referencia a un daño a un bien jurídico que resulta irreparable. Para que se configure la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable se debe estar ante una situación: (i) **inminente**^[19]; (ii) **grave**^[20]; (iii) que requiere de medidas **urgentes**^[21] para su supresión, y (iv) que la acción de tutela constituya una medida **impostergable**^[22]. (...).*

3.3 Por otra parte, se ha señalado que en los casos de sujetos de especial protección constitucional, como las personas en situación de desplazamiento forzado, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para solicitar el amparo del derecho a la vivienda digna.^[26] Como se explicó en la sentencia T-025 de 2004, las personas en condición de desplazamiento han tenido que abandonar sus viviendas de manera forzada y repentina, razón por la que generalmente, no tienen una solución de vivienda o habitación, que sumado a múltiples obstáculos económicos y sociales, amenaza gravemente sus derechos a la vida, la integridad, la dignidad, acrecentando sus condiciones de extrema vulnerabilidad.^[27]

Ante tal situación, el juez constitucional que conoce de una solicitud de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna debe analizar la posible vulneración de sus contenidos esenciales, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia prima facie de otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho.^[28] Por el contrario, el juez de tutela debe analizar de forma flexible el cumplimiento de los requisitos expuestos con anterioridad, considerando la especial situación de vulnerabilidad de la persona en situación de desplazamiento. Como ha señalado la Corte, la situación de este grupo poblacional amerita un trato diferencial positivo debido a que, en este caso, quienes acuden a la acción de tutela no pueden soportar las mismas cargas y tiempos que se exigen en los procesos judiciales ordinarios de defensa judicial^[23].

El marco fáctico deprecado por activa concierne a la falta de entrega de 5 viviendas de interés social en el sector rural de Bochalema, dentro del proyecto No. 4617122184 denominado “39 familias, varios municipios departamento norte de Santander”, y en el cual el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA funge como entidad otorgante y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR como operadora.

²³ Corte Constitucional T-279 de 2015.

Es así que la caja accionada detalló que “(...) el BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. y la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR, COMFACESAR (en adelante GERENCIA INTEGRAL 270.- GI 270), el día 23 de noviembre de 2018 suscribieron el CONTRATO CGV2018-012 (...). Que el alcance del CONTRATO CGV2018-012, corresponde a la atención de MIL CIENTO CINCUENTA SUBSIDIOS (1150) comprendidos entre CONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA NUEVA EN SITIO PROPIO y MEJORAMIENTO DE VIVIENDA para ser ejecutados en un periodo de TRECE (13) meses, desde la suscripción del ACTA DE INICIO del mismo, que data del día 1 de marzo de 2019, el cual, ha sido prorrogado en cuatro ocasiones hasta completar CINCUENTA Y CINCO (55) meses, atendiendo la premisa de dar cumplimiento a la ejecución de los subsidios otorgados. Que dentro de las MIL CIENTO CINCUENTA SUBSIDIOS (1150) que comprende la ejecución del Contrato CGV2018-012, el Banco Agrario de Colombia S.A., mediante oficio No. 168 de fecha 12 de enero de 2021, otorgó viabilidad técnica, financiera y jurídica para la ejecución del proyecto denominado “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER” de radicado No. 4617122184, del cual hacen parte los beneficiarios, LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCI SALAZAR ORTIZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTIZ CHACON y MARIA CLEMENCIA DAZA SANCHEZ”²⁴.

Sobre las razones que impiden la ejecución del proyecto, la entidad en cita referenció que “para el año 2023, los costos relacionados con la construcción han continuado subiendo, por consiguiente es inviable continuar con la ejecución del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER” en las condiciones actualmente planteadas, siendo inviable continuar con la solicitud del segundo desembolso del citado proyecto correspondiente al CUARENTA POR CIENTO (40%) del valor total del proyecto para la culminación del mismo. Que en aras de poder continuar con la ejecución del proyecto (...) la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, mediante oficio No. CC-GI-270-076-2023 de fecha 3 de mayo de 2023 solicitó al Banco Agrario de Colombia S.A. la imperiosa necesidad de actualizar los valores de los proyectos de Construcción de Vivienda Nueva en Sitio Propio, como mínimo a la vigencia del Salario Mínimo Legal Mensual Vigente del año que ha sido viabilizado cada proyecto, debido a que actualmente es inviable continuar con su ejecución por desequilibrio financiero. Que en virtud de la solicitud de indexación de los proyectos efectuada por la Caja de Compensación

²⁴ Documento orden No. 10 del expediente de tutela primera instancia a folios 112-299 de su índice electrónico.

Familiar del Cesar, Comfacesar, el Banco Agrario de Colombia S.A. ha manifestado que se encuentra en mesas de trabajo intersectoriales con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el objetivo de obtener los recursos adicionales que se requieren para la terminación de los proyectos asignados a la Gerencia Integral 270”²⁵.

Por su parte el BANCO AGRARIO, en su escrito defensivo adujo que *“La caja de compensación familiar del Cesar-COMFACESAR recibió el 50% de los recursos para la ejecución de viviendas, como resultado de esta ejecución, COMFACESAR reportó la vivienda de la señora GLADYS OROZCO ROMERO (...) como ejecutada el 4 de noviembre de 2022 (...). Ahora bien y con el fin de continuar con la materialización de los subsidios de Vivienda de Interés Social Rural-VISR asignados a los demás beneficiarios, es preciso indicar que la Entidad Operadora (COMFACESAR) ha informado al Banco Agrario de Colombia S.A. de la desfinanciación de los recursos desde el día 11 de julio de 2022 (...). A la fecha Comfacesar amortizó los recursos desembolsados, pero ha supeditado la culminación de los proyectos a la indexación de la totalidad de los subsidios a cargo, situación que no es aceptable por esta entidad, toda vez que la indexación de los subsidios no depende del Banco, pues se realizan los ejercicios técnicos correspondientes y se generan escenarios para la indexación de los subsidios que requieren cierre financiero, los cuales son presentados ante la Comisión Intersectorial de Vivienda que determina el escenario acogido. En ese sentido a la fecha se analiza dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo emitido el 05 de mayo de 2023, en las condiciones del artículo 295 (...) por lo que se estará a la espera de las disposiciones particulares para la continuidad del programa y con ello del proyecto en mención”²⁶.*

3.4.1. Conforme con ello, deviene palmario que la ejecución del proyecto se ha visto afectada por diversas incidencias de tipo presupuestal que han impedido la construcción y entrega de unidades habitacionales subsidiadas a las actoras; panorama que para esta Sala, en primer lugar, sugiere un escenario de posible incumplimiento contractual entre las entidades encargadas.

En esa medida, la vía tutelar se postula improcedente para ordenar la materialización de la entrega de las viviendas de las accionantes con motivo de un

²⁵ Ibidem.

²⁶ Documento orden No. 9 expediente tutela primera instancia a folios 70-111 de su índice electrónico.

eventual incumplimiento, como quiera que bajo la égida del principio de subsidiariedad existen herramientas judiciales alternativas para deprecar una declaratoria en ese sentido.

Como bien claro lo ha decantado la jurisprudencia constitucional emitida por la Corte Suprema de Justicia *“La libelista no puede pretender obtener la entrega inmediata de su inmueble si no existe posibilidad real de que así sea, en razón de que “el cumplimiento de algunas de sus facetas se extiende necesariamente en el tiempo y están condicionadas a la inversión de recursos humanos y económicos para su materialización. Por tanto, su obligación se limita en iniciar con debida diligencia y oportunidad los procesos y medidas progresivas encaminadas a su completa realización” (CSJ STP1081-2017, CC T-886/14 y CC T-279/15)”²⁷.*

Finalmente y de acuerdo a la hermenéutica decantada por la Corte Constitucional, la condición de las actoras como sujetos de especial protección constitucional, autoriza únicamente la flexibilización del estudio de procedibilidad empero no propende por suprimirlo, de manera que aún desde una perspectiva menos rigurosa, surge avante la carencia de elementos de juicio que permitan dilucidar una afectación con las calidades para constituir un perjuicio irremediable y en ese sentido validar el ejercicio excepcional de la vía tutelar en cuanto al tópico de marras.

3.4.2. Ahora bien, la demanda de tutela involucra un segundo aspecto de debate relacionado con la vulneración al derecho a la vivienda digna, con ocasión de la ausencia de gestión por parte de las representantes del proyecto en dirección a adoptar medidas oportunas y eficaces, que en definitiva solucionen los efectos suscitados por la inejecución de la construcción de las residencias; ante ello, es clara la ausencia de un mecanismo de defensa judicial alternativo, razón por la cual el requisito de subsidiariedad no puede sino entenderse superado²⁸.

i) El derecho a la vivienda digna. Reiteración jurisprudencial²⁹

El artículo 51 de la Constitución Política dispone que *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas*

²⁷ STP19771-2017 (95220), noviembre 23. M.P. FERNANDO ALBERTO CASTRO CABALLERO.

²⁸ Conclusiones que se expondrán, acogiendo precedente horizontal de esta Corporación recaído sobre una situación, para los efectos que se examinan, de aproximados contornos a los que aquí se estudian: rad. 54-518-31-12-002-2023-00085-01, julio 21/23. M. P. JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ.

²⁹ Sentencia T-531 de 2017.

adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

Para tal fin, resulta imperioso que *“las autoridades creen políticas públicas que verdaderamente garanticen este derecho, pues, no solo implica tener un lugar donde habitar, sino como lo indicó el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, “es el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad”³⁰.*

Al respecto, la Corte Constitucional ha señalado que:

“(…) el derecho a la vivienda digna pretende garantizar un espacio donde las personas puedan residir, sea propio o ajeno, pero donde existan condiciones mínimas para desarrollar un proyecto de vida dignamente³¹. No obstante, lo anterior, también ha indicado que debe ser adecuada, habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia³².

Por ello, para lograr la protección material del derecho a la vivienda digna, la jurisprudencia constitucional ha establecido que este tiene una doble connotación. De un lado, como un derecho de carácter prestacional de ejecución progresiva y por otro, tiene características de un derecho fundamental de garantía inmediata³³. En ciertos casos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental, debido a que integra contenidos propios del respeto a la dignidad humana^{34,35}.

En esa línea, la sentencia C-444 de 2009 indicó que la vivienda digna se configura como derecho fundamental cuando:

“(…) las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares”.

Es así, que cuando de *“una política pública depende el goce de un derecho fundamental y el Estado no ha desplegado ninguna acción tendiente a garantizar el derecho, siendo deber de este por el carácter de progresividad de los derechos, se estaría aceptando situaciones contrarias a los mandatos constitucionales. En ello no solo incurren quienes hayan omitido llevar a cabo el diseño de una política pública, sino también aquellos que adoptaron la política, pero no implementaron las acciones mínimas o estas fueron insuficientes para asegurar la garantía efectiva del derecho³⁶.*

³⁰ Sentencia T-531 de 2017 .

³¹ Sentencias T-167 de 2016, T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-585 de 2008 y C-300 de 2011.

³² Sentencia T-167 de 2016.

³³ Sentencias T-035 de 2017, C-299 de 2011 y C-244 de 2011

³⁴ Sentencia T-583 de 2014.

³⁵ Sentencia T-531 de 2017.

³⁶ Ibidem.

De manera que corresponde al Estado garantizar *“el derecho de todos los ciudadanos a elegir libremente su residencia y permanecer en ella de manera pacífica y tranquila”*³⁷ y, en consecuencia, velar por *“un desarrollo legal y presupuestal, progresivo para la materialización efectiva de las políticas públicas en materia de vivienda. Sin embargo, puede darse una protección inmediata del derecho, teniendo en cuenta las condiciones particulares del caso”*³⁸.

ii) El derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través de la acción de tutela. Reiteración de jurisprudencia³⁹

Sobre el tópico, para el máximo órgano de cierre constitucional *“la acción de tutela es el medio idóneo para proteger el derecho a la vivienda digna, cuando este derecho se encuentra en conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad personal o los derechos de los niños, por mencionar algunos ejemplos. Esta posición hace más de una década fue modificada, al considerar que tales ámbitos de protección del derecho son fundamentales, por lo que en esos eventos ha tutelado ‘el derecho fundamental a la vivienda digna’*⁴⁰.

En cuanto al supuesto de conexidad, indica igualmente que ese Tribunal acogió tal postura *“con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna, con base en un análisis garantista del artículo 51 de la Carta Política”*⁴¹.

Tutelando así el derecho a la vivienda digna como un derecho autónomo *“[...] estrictamente ligado con la dignidad humana entendida como valor, puesto que la disposición de un sitio de habitación adecuado es absolutamente necesario para el desarrollo del proyecto de vida, toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y,*

³⁷ Sentencia T-089 de 2021

³⁸ Sentencia T-531 de 2017

³⁹ Sentencia T-299 de 2017

⁴⁰ Extractado de T-299 de 2017 en la que se hace referencia a la sentencia T-079 de 2008, por ejemplo, se tuteló el derecho fundamental a una vivienda digna, se ordena hacer las gestiones necesarias para reubicar en una vivienda de interés social a un sujeto de especial protección constitucional —una persona de la tercera edad (más de 62 años), madre cabeza de familia, analfabeta, de escasos recursos económicos, sin ingreso fijo, sin la expectativa de ser beneficiaria de una pensión y que durante su actividad laboral trabajó como empleada del servicio doméstico—, a la cual se le había demolido su casa, por encontrarse en una zona de riesgo. Esta posición fue reiterada por la sentencia T-544 de 2009 en la cual también se tuteló el derecho a la vivienda digna.

⁴¹ Este supuesto de la conexidad se defendió con la intención de proteger de manera efectiva las garantías constitucionales que pudieran resultar afectadas por causa de la transgresión del derecho a la vivienda digna. Sobre esta cuestión, y su evolución, ver al respecto, entre otras, las sentencias T-756 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), T- 363 de 2004 (MP Clara Inés Vargas Hernández), T-1075 de 2007 (MP Nilson Pinilla Pinilla), T-079 de 2008 (MP Rodrigo Escobar Gil), T- 036 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-437 de 2012 (MP Adriana María Guillén Arango), y T-024 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV Gloria Stella Ortiz Delgado), en las que la Corte defendió la procedencia de la acción de tutela para el amparo del derecho a la vivienda digna, cuando se trata de personas en situación de debilidad manifiesta y para los casos en que existiera una afectación cierta del mínimo vital del núcleo familiar del accionante.

*además, porque es allí en donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia*⁴².

De esta forma, la Corte Constitucional ha manifestado que en sede de tutela se puede exigir el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna de manera inmediata, lo cual no implica que⁴³:

“[...] todos los aspectos que se deriven de la garantía de este derecho se puedan exigir del mismo modo, pues para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones la administración requiere de la inversión de recursos humanos y económicos, por consiguiente, su satisfacción está sometida a una cierta ‘gradualidad progresiva’. De esta manera, si bien hoy se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna solo es exigible al Estado colombiano, en un corto plazo, su contenido mínimo o esencial puesto que, en relación con lo demás, su obligación se agota en iniciar, inmediatamente, el proceso encaminado a obtener el resultado esperado y definitivo en el mediano y largo plazo”⁴⁴.

Precisando las facetas prestacionales que deben cumplirse de inmediato o en periodos cortos de tiempo, a saber:

“(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho (como mínimo, disponer de un plan); (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho, y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, el Estado debe asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”⁴⁵.

No cabe duda entonces de que el derecho a la vivienda digna puede demandar su oportuna protección merced de la acción de tutela, *“la cual se deberá conceder de acuerdo del ámbito que corresponda y con el debido respeto del orden jurídico y democrático vigente”⁴⁶*. Lejos de obviar, el deber de *“protección inmediata a contenidos mínimos, estructurales o esenciales de un derecho fundamental”⁴⁷*.

iii) El acceso progresivo a la vivienda de las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección⁴⁸

⁴² Extractado de T-299 de 2017 en la que se hace referencia a sentencia T-530 de 2011

⁴³ Sentencia T-299 de 2017

⁴⁴ Extractado de T-299 de 2017 en la que se hace referencia a sentencia T-176 de 2013 M.P.

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ Sentencia T 299 de 2017

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Sentencia C-191 de 2021

De cara a este aspecto, la Corte Constitucional ha definido los sujetos que merecen una especial protección constitucional, es decir, los menores de edad, los adultos mayores, los grupos étnicos, las personas con discapacidad o aquellas que sufran de enfermedades catastróficas y las víctimas del conflicto armado.

Sobre el particular, ha reiterado el mandato de protección a estos sujetos:

“Con fundamento en el mandato de igualdad del artículo 13 de la Constitución, las víctimas del conflicto armado interno han sido reconocidas como sujetos de especial protección, por razón de su vulnerabilidad, pues sus derechos se han visto vulnerados de forma grave y sistemática ante la omisión de respuesta por parte del Estado. De ahí que la obligación de adoptar medidas concretas y afirmativas para restablecer y reparar sus derechos también hallen sustento en dicho principio constitucional”⁴⁹.

De suerte que, *“la jurisprudencia constitucional e interamericana identifican la protección a las víctimas del conflicto armado interno (i.e. los desplazados y los despojados de sus viviendas) como sujetos de especial protección constitucional”*. De lo cual, *“se deriva para las autoridades -y en concreto para el legislador- el deber de adoptar medidas para restablecer y reparar sus derechos vulnerados de manera masiva, a fin de garantizar una igualdad real y efectiva. Esta corporación ha señalado que, frente al conflicto armado interno, la capacidad de respuesta institucional del Estado se ha visto superada por la realidad. En concreto, las políticas públicas implementadas para atender a las víctimas han sido insuficientes para contrarrestar la vulnerabilidad de quienes vieron mermado el goce de sus derechos [69]. Por lo tanto, fue declarado un ECI por la omisión estructural de la institucionalidad en la atención a las masivas, prolongadas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos”⁵⁰.*

Así, el Estado deberá resguardar el derecho a la vivienda digna como un derecho fundamental autónomo, que reviste mayor importancia por el simple hecho de tratarse de personas desplazadas o desalojadas, como consecuencia del conflicto armado interno y que se hace más apremiante cuando se lesionan otros derechos como por ejemplo a la dignidad humana.

iv) Del programa de vivienda de interés social⁵¹

El legislador en ejercicio de la cláusula general de competencias expidió la Ley 3 de 1991, *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se*

⁴⁹ Tomado de C-191 de 2021 en la que se hace referencia a sentencia C-579 de 2013

⁵⁰ Sentencia C-191 de 2021

⁵¹ Sentencia T -089 de 2021

establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones". Dicho sistema se encuentra conformado por las entidades públicas y privadas encargadas de funciones como la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas caracterizadas por esta naturaleza.

Así, y debido al ingente desplazamiento forzado interno, como búsqueda de una solución veraz, se expidió la Ley 387 de 1997, *"por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia"*. Al respecto, en la Sentencia T-669 de 2016, la Corte Constitucional aclaró que, esta ley, *"[m]ás allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, (...) radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada"*.

Ulteriormente, las aludidas leyes fueron reglamentadas mediante el Decreto 951 de 2001, por el Ministerio de Desarrollo Económico, donde se estipuló el procedimiento a seguir para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. Sin embargo, en el año 2003, se ordenó la supresión y liquidación del INURBE y, como resultado, su competencia fue trasladada al Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, a fin de fortalecer y consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y lograr ejecutar debidamente las políticas gubernamentales afines con las viviendas de interés social urbanas⁵².

Luego, mediante la Sentencia T – 025 de 2004, la Corte Constitucional estudió las exigencias establecidas para acceder al subsidio de vivienda, puesto que las soluciones frente a dicho tema eran considerablemente deficientes, sugiriendo mediante Auto 008 de 2009 al Gobierno Nacional replantear la política de vivienda que se venía manejando para la población desplazada. Lo anterior, teniendo en cuenta que *"seguían presentándose serias fallas en su concepción y fundamentación, pese a llevar ya diez años de su adopción"*⁵³.

⁵² Sentencia T -089 de 2021

⁵³ Ibidem

Por consiguiente, atendiendo al diagnóstico efectuado por ese órgano constitucional, el Gobierno Nacional despachó el Decreto 4911 de 2009, *“por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”*. En la parte considerativa se manifestó que este decreto fue creado con la finalidad de *“adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional”*⁵⁴. Igualmente, en sentencia T-669 de 2016 se destacó *“que a través de la referida normatividad se hizo una focalización a la política de vivienda en el sentido de generar suficiente oferta para “el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras”*⁵⁵.

Adicionalmente, en la Sentencia T-763 de 2015 se indicó que el Decreto 2190 de 2009, *“[p]or el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”*, se precisó que todas las personas que estuviesen interesadas en ser beneficiarias del citado subsidio, debían, como primer paso, postularse ante las entidades otorgantes, conforme al artículo 33 de este Decreto, el cual conviene *“[l]a postulación de los hogares para la obtención de los subsidios se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos”*.

A su turno, las autoridades públicas deberán; *“(i) calificar y seleccionar a las familias con base en sus condiciones socioeconómicas*⁵⁶; *y, (ii) luego, asignar los*

⁵⁴ Decreto 4911 de 2009, *“por el cual se modifican los artículos 2°, 5°, 8°, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento”*.

⁵⁵ Sentencia T-669 de 2016

⁵⁶ Decreto 2190 de 2009, *“Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, artículo 43: “Criterios para la calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 42 del presente decreto, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/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 variables del ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de los postulantes tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6° y 7°. Estas variables son las siguientes:// 1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.// 2. Número de miembros del hogar.// 3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.*

4. Ahorro previo.// 5. 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.// Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente del presente decreto.”

mencionados recursos⁵⁷. Puntualmente, FONVIVIENDA es la entidad encargada de la asignación de los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional, tal y como se estableció en el artículo 2 del decreto en mención, así como también las Cajas de Compensación Familiar, entidades que asignan los beneficios económicos con cargo a las contribuciones parafiscales que administran⁵⁸.

Finalmente, en cuanto a las víctimas del conflicto armado Colombiano, el párrafo 1 del artículo 66 de la Ley 1448 de 2011⁵⁹, estableció que la UARIV *“deberá adelantar las acciones pertinentes ante las distintas entidades que conforman el Sistema Nacional de Atención y Reparación a las Víctimas para garantizar la efectiva atención integral a la población retornada o reubicada, especialmente en lo relacionado con los derechos mínimos de (...) vivienda digna a cargo del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial cuando se trate de vivienda urbana, y a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural cuando se trate de vivienda rural (...)”*.

v) Cargas derivadas de los proyectos de vivienda.

En consonancia con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se desconoce el derecho a la vivienda digna cuando se le trasladan cargas económicas, administrativas o financieras a los beneficiarios de los proyectos constructivos de interés social.

Sobre el particular, el alto Tribunal ilustra que:

“9.3.1. Por otro lado, la Sala advierte que Fonvivienda desconoció el derecho a la vivienda digna de las accionantes en varios de sus componentes, al haberle trasladado a los beneficiarios la carga económica y temporal de las fallas administrativas internas del proceso, particularmente las relacionadas con el incumplimiento en la ejecución del proyecto Urbanización Villa Melisa y las derivadas del Acuerdo de Pago entre Fonvivienda y la Gobernación de Córdoba, que en

⁵⁷ Ídem, **Artículo 45**: “Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial descendente, para conformar un listado de postulantes calificados hasta completar un número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles. Los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado resultante serán excluidos de la correspondiente asignación.// Párrafo 1°. Si los recursos no son suficientes para atender el monto total de subsidio solicitado por el postulante individual alcanzado por el corte de selección, tanto ese postulante como los que le siguen en el orden secuencial serán excluidos de la correspondiente asignación.// Párrafo 2°. Las entidades otorgantes del subsidio, no asumirán compromiso alguno respecto de los postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en los listados de beneficiarios contenidos en las resoluciones de asignación expedidas en los términos del artículo 55 del presente decreto.”

⁵⁸ Ídem. **Artículo 5**: “Entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de interés social y recursos. Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia.”

⁵⁹ Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

últimas derivó en la ausencia de opción para los accionantes de obtener la prórroga de la vigencia del subsidio.

El sistemático incumplimiento por parte de la Unión Temporal constituida para ejecutar el proyecto Villa Melisa y los que a su vez se han generado por los inconvenientes relatados por la administración departamental, ha provocado que la vivienda de los beneficiarios no se haya construido, lo que a juicio de la Sala es el ejemplo más claro del traslado de las cargas administrativas de esta clase de procesos a los beneficiarios de los auxilios económicos.

En efecto, la tardía ejecución del proyecto de vivienda y, por ende, la demora en la entrega de los inmuebles, es una situación ajena a la voluntad de las peticionarias y de sus grupos familiares, pero paradójicamente han sido quienes han debido soportarla no solo en términos temporales sino también económicos, viendo trasgredido el componente de asequibilidad. (...).

En este aspecto, es de resaltar la actuación diligente y los esfuerzos de la Gobernación de Córdoba ante las dificultades que se han presentado en la ejecución del proyecto Urbanización Villa Melisa, a tal punto que, habiéndose incrementado los costos de la construcción, dispuso el otorgamiento de subsidios complementarios por parte del ente territorial, por lo que el componente de los gastos soportables, se entiende vulnerado por Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, como quiera que no mantuvieron el cumplimiento de su deber de generar las facilidades para que los gastos de adquisición de vivienda de los accionantes fueran acordes con sus niveles de ingresos, conservando a su favor los subsidios de vivienda otorgados. (...).

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna, a la igualdad de las señoras Candelaria Sepúlveda Pérez, en nombre propio y en representación de Jairo Andrés Peña Sepúlveda (T-5641369), y Nuris del Socorro Avilez Pacheco (T-5641386), al trasladarles cargas administrativas, técnicas y financieras que nunca debieron haber asumido según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación⁶⁰.

vi) Caso concreto.

Descendiendo al fondo del asunto, esta Corporación observa en el plenario múltiples peticiones⁶¹ signadas por el Personero Municipal de Bochalema en nombre de 5 familias beneficiadas con el proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEL DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER”, dirigidas a las entidades accionadas en busca de soluciones concretas frente a la inejecución de las obras constructivas.

Por intermedio de las respuestas⁶² brindadas a los mencionados requerimientos adiadadas del 12 y 24 de abril de la presente anualidad, las destinatarias (caja de compensación y banco) coinciden en indicar que la parálisis de la construcción de las viviendas obedece al encarecimiento de los costos y a la necesidad de indexar el

⁶⁰ Sentencia T-526 de 2016.

⁶¹ Allegadas como anexos del escrito de tutela inicial.

⁶² Ibidem.

presupuesto inicialmente asignado, razón por la cual se encontraban buscando estrategias para resolver la situación y de ello se informaría a la comunidad.

Con todo, esta Sala no puede pasar por alto que de los mismos escritos defensivos de las aquí demandadas se desprende que la problemática que impide hoy la ejecución del proyecto, esto es, el desequilibrio financiero, se trata de un supuesto que se viene anticipando incluso desde el año 2021 (así se extracta de la información proporcionada por la caja accionada cuando relata que *“con ocasión a los sobre costos descritos, la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar, mediante oficio No. CC-GI-270-140-2021 solicitó al Banco Agrario de Colombia S.A. encontrar solución referente al desequilibrio económico que para la fecha prestaban todos los proyectos de la Gerencia Integral 270, incluyendo el denominado “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DPTO NORTE DE SANTANDER”. Que como solución (...) se estipuló por parte del Banco Agrario de Colombia S.A. y la Caja de Compensación Familiar del Cesar, Comfacesar la reducción de acabados internos (...). Esta modificación en las cantidades finales de materiales para la ejecución de cada vivienda nueva, si bien no representaba una correcta indexación de los subsidios, permitía su ejecución durante los años 2021 y 2022 (...) cuando se ejecutó el primer CINCUENTA POR CIENTO (50%) del citado proyecto. Que para el año 2023, los costos relacionados con la construcción han continuado subiendo, por consiguiente, es inviable continuar con la ejecución del proyecto”⁶³) y frente a su presunta consolidación en la actual anualidad, tanto la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR como EL BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A., en sus pronunciamientos a instancias judiciales como en aquellos remitidos a los interesados, se limitan a exteriorizar su intención formal de adoptar medidas para lograr los fines del programa, empero omiten acreditar siquiera sumariamente la materialización de alguna gestión encaminada a ese propósito.*

Manifestaciones generales y abstractas que en nada sugieren un ánimo real de las convocadas en llevar a cabo actuaciones concretas ante las autoridades pertinentes, con el fin de resolver o en su defecto paliar los alcances negativos de los obstáculos presupuestales que hoy paralizan la continuación de las obras.

Tampoco se diga que el BANCO AGRARIO no tiene a su alcance la asunción de las cargas anunciadas, pues en el decurso procesal manifestó que *“la indexación de los subsidios no depende del Banco, pues se realizan ejercicios técnicos correspondientes y se generan escenarios para la indexación de los subsidios que*

⁶³ Contestación COMFACESAR disponible como documento orden No. 10 expediente de tutela primera instancia a folios 112-299 de su índice electrónico.

requieren cierre financiero, los cuales son presentados ante la Comisión Intersectorial de Vivienda quien determinar el escenario acogido (...) en ese sentido a la fecha se analiza dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo emitido el 05 de mayo de 2023 (...)”⁶⁴, luego entonces a través de su propio dicho ratifica dentro de sus competencias lo relacionado con la gestión técnica encausada a proponer, ante las autoridades competentes, posibles soluciones a la desfinanciación del programa.

A su turno la CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR DEL CESAR, como entidad operadora no puede desligarse de los compromisos adquiridos de cara a la ejecución de la obra, toda vez que según quedó extractado in extenso en el precedente citado en los acápites i) a vi) de esta sentencia, los agentes involucrados en el desarrollo de las políticas públicas destinadas a garantizar la vivienda de grupos vulnerables (como en este caso lo es la caja de marras en virtud del contrato celebrado con el BANCO AGRARIO) se hallan compelidos a implementar acciones mínimas y suficientes que permitan el goce efectivo del derecho en comento.

Así las cosas, la pasividad de los referenciados sujetos procesales de cara al emprendimiento de gestiones encausadas a cimentar una solución definitiva a la inejecución del programa (como es su deber hacerlo), descubre un escenario nocivo en el que se trasladan cargas presupuestales y administrativas a las 5 accionantes, quienes por razones ajenas a su voluntad se han visto privadas del disfrute de la vivienda que les fue concedida en un plan auxilio estatal, ello, además en desconocimiento de su condición de especial vulnerabilidad.

De ahí que en el caso concreto los trámites administrativos no puedan constituirse un obstáculo infranqueable para garantizar los derechos fundamentales de quienes en su momento confiaron en los planes que el Estado ofreció para su bienestar; y si bien, por el lapso que ha transcurrido desde que se efectuó el proceso de financiación del proyecto al día de hoy puede presentar desequilibrio financiero, también lo es que el orden superior ante tales circunstancias, demanda una respuesta institucional de las entidades implicadas tendiente a la superación de dichos inconvenientes, siempre priorizando el menor impacto en los beneficiarios.

⁶⁴ Contestación BANCO AGRARIO.

Exigencia que de acuerdo a los motivos expuestos, luce desentendida por parte de las demandadas y en el estado actual de las cosas genera la vulneración de los bienes ius fundamentales de las interesadas.

Por lo anterior, esta Corporación revocará el fallo impugnado y en su lugar tutelaré el derecho a la vivienda digna de la señoras LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCY SALAZAR ORTÍZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTÍZ CHACÓN, MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ, y en consecuencia se ordenará a COMFACESAR y al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. que en el marco de sus competencias y en acatamiento del principio de colaboración armónica (artículo 113 C.N) y en el término de 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia, actuando de manera articulada y coordinada, adelanten las gestiones necesarias y correspondientes para procurar la terminación de la ejecución del subsidio a que se ha hecho referencia en favor de las personas antes mencionadas, con la finalidad de hacer efectivo el desembolso de los dineros para el cumplimiento del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER” en favor y/o en relación con ellas.

De las gestiones emprendidas en esa dirección deberá mantenerse informado al juzgado de primer nivel.

En armonía con lo expuesto, **LA SALA ÚNICA DE DECISIÓN DEL TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE PAMPLONA**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

R E S U E L V E:

PRIMERO: REVOCAR LA SENTENCIA proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de esta ciudad el 24 de julio de 2023.

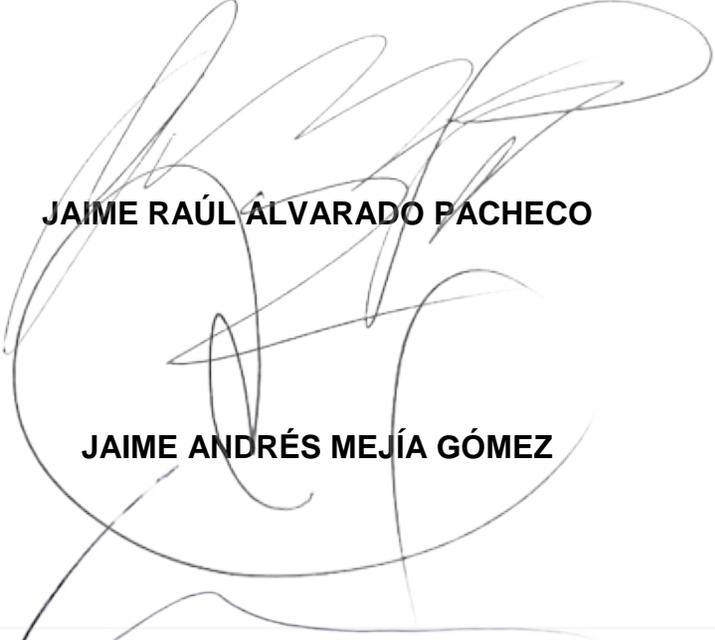
SEGUNDO: AMPARAR el derecho a la vivienda digna de las señoras LUZ ARELIS CARRILLO CARRILLO, DELCY SALAZAR ORTÍZ, GLADYS OROZCO ROMERO, SULAY ORTÍZ CHACÓN, MARÍA CLEMENCIA DAZA SÁNCHEZ y en consecuencia ordenar a COMFACESAR y al BANCO AGRARIO DE COLOMBIA S.A. que en el marco de sus competencias y en acatamiento del principio de colaboración armónica (artículo 113 C.N) y en el término de 4 meses siguientes a la notificación de esta providencia, adelanten de manera articulada y coordinada las

gestiones necesarias y correspondientes para procurar la terminación de la ejecución del subsidio a que se hizo mención *ut supra* en favor de las personas antes mencionadas, con la finalidad de hacer efectivo el desembolso de los dineros para el cumplimiento del proyecto “39 FAMILIAS VARIOS MUNICIPIOS DEPARTAMENTO NORTE DE SANTANDER” en favor y/o en relación con ellas.

TERCERO: COMUNICAR lo decidido a los interesados, en la forma prevista por el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

CUARTO: REMITIR la actuación a la Corte Constitucional para su eventual revisión de conformidad con el reglamento expedido para ese efecto por el Consejo Superior de la Judicatura.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE.



JAIME RAÚL ALVARADO PACHECO

JAIME ANDRÉS MEJÍA GÓMEZ

NELSON OMAR MELÉNDEZ GRANADOS

Firmado Por:
Jaime Raul Alvarado Pacheco
Magistrado Tribunal O Consejo Seccional

003

Tribunal Superior De Pamplona - N. De Santander

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica,
conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **f19575e880e23d7b9a22895dc43162679de72016daf140c113737c311ea103ec**

Documento generado en 30/08/2023 06:24:24 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>