

DEPENDENCIA: SECRETARIA JURIDICA	No. Consecutivo 2-SJ-202404-00026558
OFICINA PRODUCTORA: AREA DE ASUNTOS LEGALES Código TRD:9400	SERIE/Subserie: DERECHOS DE PETICIÓN / Código Serie/Subserie (TRD) 9000.27 /

Coronel (R):
GILDARDO RAYO RINCÓN
Secretario de Despacho
Secretario del Interior Municipal

Asunto: CONCEPTO JURIDICO

Respuesta a radicado: 2-SID-202403-00015918 (Secretaria del Interior)

Cordial saludo,

Comendidamente, en atención a la solicitud elevada en el consecutivo de la referencia, a través de la cual se solicita concepto jurídico **relacionado con pago a subsidios de arrendamiento por órdenes judiciales de tutela**; la Secretaría Jurídica, atendiendo los antecedentes señalados frente a cada beneficiario de subsidio de arrendamiento, procede respetuosamente a emitir pronunciamiento, atendiendo las siguientes:

CONSIDERACIONES

- a) Lineamientos generales con ocasión al cumplimiento de fallos de tutela que ordenan la reubicación definitiva personas en estado de emergencia y/o adjudicación de subsidios temporales de arrendamiento.

La Secretaria del Interior municipal, como oficina gestora encargada de realizar y gestionar el trámite administrativo de reconocimiento y pago de subsidios de arrendamiento a personas beneficiarias de situaciones de calamidad pública¹, de conformidad a las funciones y competencias de gestión del riesgo, establecidas en el Decreto Municipal 0068 de 2018, y el Decreto Municipal 0023 de 2022: "POR MEDIO DEL CUAL SE DETERMINA EL PROCEDIMIENTO, CONDICIONES OBJETIVAS Y TEMPORALES BAJO LAS CUALES SE DA TRÁMITE A LA ASIGNACIÓN DE SUBSIDIOS DE ARRIENDO TEMPORALES BAJO DECLARATORIA DE CALAMIDAD PUBLICA Y/O DESASTRE EN EL MUNICIPIO DE BUCARAMANGA" debe dar en efecto, cumplimiento a lo establecido en la parte considerativa y resolutive de cada fallo emitido autónomamente por los Despachos judiciales, que definieron la situación jurídica del beneficiario en particular, en aras de no incurrir eventualmente en un trámite incidental de desacato.

Partiendo de lo precedente, y en virtud que los fallos ostentan una orden judicial en común, relativa a la **reubicación definitiva** de los propietarios de vivienda o de su núcleo familiar expuestas a una condición de riesgo o calamidad en su domicilio y de no ser así, la de otorgar un subsidio de arrendamiento temporal con fines de relocalización transitoria; no existe espacio de duda, que se entiende que tal obligación o prestación periódica a cargo del municipio, cesa, hasta tanto no se logre la reubicación definitiva, salvo que excepcionalmente se solicite al Juez Constitucional, la modulación del fallo o se comunique la imposibilidad legal o fáctica de cumplimiento.

¹ Corte Constitucional Sentencia T-203A/18 "(...) frente a estos casos las entidades territoriales tienen ciertas obligaciones para procurar la protección de los derechos de quienes se encuentran en la señalada situación fáctica. Así, se reitera que, como lo ha señalado esta Corte y las normas que rigen la materia: (i) los alcaldes deben llevar a cabo un inventario de las zonas que presenten altos riesgos para la localización de asentamientos humanos, por estar sujetas a derrumbes o deslizamientos, entre otros factores; (ii) también adelantar programas de reubicación de quienes se encuentran en estos sitios, o adelantar las medidas necesarias para eliminar el respectivo riesgo. De igual manera, la misma ley impone que las zonas de alto riesgo deben ser desalojadas de manera obligatoria, por tanto, en el evento en que quienes las habitan se nieguen a desalojarlas, los alcaldes deben ordenar la desocupación en concurso con la policía, así como la demolición de las construcciones averiadas, entre otras." (negrilla fuera de texto)



b) Del otorgamiento de subsidios o solución de vivienda definitiva / ofertas institucionales con fines de reubicación a beneficiarios que se encuentren en situaciones de calamidad o riesgo en su vivienda.

Dentro de las ofertas institucionales que cuenta el Municipio de Bucaramanga, para afrontar este tipo de escenarios, el ente territorial por medio del Instituto de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana de Bucaramanga (Invisbu) conforme a su visión y objeto misional, administra y gestiona los proyectos para la asignación de viviendas de interés social y el otorgamiento de subsidios familiares para la adquisición de vivienda; contexto que se enmarca diáfano en el estado fáctico y jurídico de las personas en condición de beneficiarias del subsidio de arriendo mensual por calamidad, para su caracterización respectiva y verificación de requisitos a lugar, como solución definitiva de reubicación en cumplimiento a la orden judicial.

En ese orden de ideas, se sugiere a la Secretaría del Interior, gestionar mancomunadamente con el Instituto de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana de Bucaramanga, la priorización y focalización de dichos beneficiarios de subsidios de vivienda a cargo del Municipio de Bucaramanga, para su ubicación en programas o asignación de subsidios complementarios o solución de vivienda, en aras de solventar de su relocalización definitiva.

c) De la aceptación y no aceptación de los beneficiarios a una propuesta de reubicación definitiva de vivienda.

Atendiendo a la orden judicial del Juez Constitucional frente a las personas cuya obligación de reubicación recae en el Municipio de Bucaramanga; es de manifestar, como se indicó en líneas anteriores, que el cumplimiento de la prestación de reubicación para el ente territorial, parte de dos presupuestos, exhortables de cumplimiento, con la reubicación definitiva o con el otorgamiento temporal de subsidios de arrendamiento.

Bajo la anterior premisa, es claro que para las personas que opten y acepten una propuesta de reubicación del Invisbu, continúan siendo beneficiarias de los subsidios de arrendamiento, hasta tanto no se materialice el beneficio habitacional de entrega del bien inmueble, una vez se agote el proceso de postulación y selección de vivienda de interés social establecido por el Instituto de Vivienda de Interés social y Reforma Urbana de Bucaramanga (Invisbu) en acatamiento a los criterios internos y a los prestablecidos en el artículo 12² de la Ley 1537 de 2012.

Lo antecedente, dado que la efectiva materialización del derecho fundamental a la vivienda digna no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, se debe garantizar que dicho acceso sea real y estable, en el sentido de que el bien otorgado, permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado, para que una persona y su familia, puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.

Ahora bien, en aquellos eventos en los cuales el beneficiario se rehúse a ser parte del subsidio de adquisición de familiar como solución a la reubicación definitiva; frente a tal escenario, se ostenta que el municipio de Bucaramanga, no debe asumir de contera una obligación prestacional de subsidio de arrendamiento de forma indefinida o perenne en el tiempo, motivo por el cual la Secretaría Jurídica considera plausible, efectuar las siguientes actuaciones:

² Artículo 12 ley 1537 de 2012: "Las viviendas resultantes de los proyectos que se financian con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará 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 encuentre 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 y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores. Parágrafo 1°. El Gobierno Nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno Nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo".

- I. Comunicar al Juez Constitucional, el rechazo de la parte beneficiaria al subsidio de vivienda definitiva, como constancia de la imposibilidad de cumplimiento a la orden judicial impartida.
- II. Expedir acto administrativo motivado, mediante el cual la Secretaria del Interior, exponga la situación de declinación del beneficiario a ser parte del determinado subsidio de vivienda propuesto.
- III. Determinar en dicho acto administrativo, la temporalidad final o cesación del subsidio de arrendamiento a partir de su notificación.
- IV. Definir mediante un acto administrativo complementario al Decreto Municipal No. 0023 de 2022 o establecer una hoja de ruta procedimental, mediante el cual la administración regule y determine las reglas y parámetros en eventos de rechazo y limitaciones a subsidios de beneficiarios de vivienda procedente de órdenes judiciales.

a) **De la renuncia tacita del beneficiario a recibir el subsidio de arrendamiento.**

Otro escenario elucidado en la presente solicitud corresponde a aquellos eventos en los cuales un beneficiario objeto de reubicación definitiva, no acredite la condición de arrendatario para la obtención correspondiente del subsidio de arrendamiento.

En relación a lo antecedido, y como previamente se indicó, las previsiones contempladas por el Juez Constitucional en su orden judicial se encaminan y supeditan al cumplimiento del municipio de Bucaramanga a:

- La reubicación definitiva
- Otorgamiento temporal de subsidios de arrendamiento.

Encontrándonos en el contexto en que se opte por el otorgamiento temporal de subsidio de arrendamiento al beneficiario, por cuanto no se ha procedido con su reubicación definitiva mediante el otorgamiento de solución de vivienda; es claro que una condición *sine qua non* para la persona beneficiaria del subsidio de arrendamiento, es precisamente acreditar, la existencia y suscripción respectiva del contrato de arrendamiento, a efectos de la procedencia de motivación del acto administrativo de reconocimiento y erogación.

En esa línea de pensamiento, se entiende que frente al otorgamiento temporal de subsidios de arrendamiento, el municipio de Bucaramanga, se encuentra en la obligación de efectuar el pago del subsidio correspondiente a los beneficiarios, siempre y cuando aquél demuestre³ **la existencia del contrato de arrendamiento; de ahí que en el evento que no se demuestre lo anterior, no se puede inferir la exigibilidad o algún tipo de incumplimiento para tal fin, hasta tanto el beneficiario justifique la procedencia del subsidio, para que la entidad pública motive y fundamente la resolución, en cuanto a la destinación del subsidio.**

En ese orden de ideas, en aquellos eventos en que el Municipio comunique al beneficiario la no disposición de solución definitiva de vivienda y se opte por el subsidio de arrendamiento, la Secretaria del Interior como oficina gestora, con base a las prerrogativas contenidas en el Decreto Municipal No. 0023 de 2022 o en el procedimiento complementario sugerido, debe condicionar y exigir al beneficiario, acreditar en un límite de tiempo y por cada vigencia fiscal, la presentación del contrato de arrendamiento y la certificación de renovación anual.

Ahora bien, en el evento de la no acreditación de la condición de arrendatario por parte del beneficiario, se recomienda a la Secretaria del Interior, efectuar lo siguiente:

- I. Comunicar al Juez Constitucional, el desistimiento o renuncia del subsidio de arrendamiento por parte del beneficiario, como constancia de la imposibilidad de cumplimiento a la orden judicial impartida.

³ En este sentido lo establece el artículo 9 del Decreto 022 de 2023, frente a las obligaciones del beneficiario "(...)Manifestar al Municipio de Bucaramanga, su interés en ser beneficiario del subsidio de arriendo. Es claro que si el ciudadano no manifiesta su interés en acceder a este beneficio no es obligación de la administración municipal y/o la UMGRD tramitarlo y otorgarlo"



- II. Expedir acto administrativo motivado, mediante el cual la Secretaria del Interior, determine la cesación del subsidio de arrendamiento por la renuncia tacita del beneficiario al no presentar el contrato de arrendamiento para su procedencia de reconocimiento y erogación.
- III. Definir mediante un acto administrativo complementario al Decreto Municipal No. 0023 de 2022 y/o establecer una hoja de ruta procedimental mediante el cual se regule y determine las reglas y parámetros para la viabilidad del subsidio de arrendamiento.

Todo lo anterior, en aras de acreditar al Juez de Tutela, la imposibilidad fáctica del cumplimiento del fallo judicial por causas no imputables al ente territorial.

Análisis de la beneficiaria Elsa Beatriz Sierra Osorio / Acción de tutela bajo radicado No. 68001333300220180002001

Conforme a la situación fáctica presentada para el caso de la señora Beatriz Sierra Osorio beneficiaria de la acción de tutela No. 680013333002-2018-00020-01 la Secretaria Jurídica, recomienda continuar elaborando los actos administrativos de reconocimiento y pago de subsidio de arrendamiento mensual, pese que no medie un contrato de arrendamiento de vivienda en estricto sentido entre la beneficiaria y el hogar geriátrico donde se encuentra internada.

Lo preliminar, acorde al derrotero del objeto de la orden judicial constitucional, para este tipo de casos, cuyo fin contempla garantizar las condiciones dignas de alojamiento, habitabilidad y asequibilidad⁴ temporal de vivienda de la persona beneficiada damnificada, en razón a su estado vulnerabilidad.

Lo expuesto, encuentra resorte jurídico, según el Decreto Municipal No. 0023 de 2022, quien define el subsidio de arriendo como:

"Apoyo Económico Humanitario que se otorga para suplir la necesidad de alojamiento temporal de las personas damnificadas cuya vivienda fue destruida total o parcialmente y se encuentra en condición de inhabilitación en la zona afectada"
(negrilla y subraya fuera de texto)

Así las cosas, pese que en el caso *in-examine* en principio se podría objetar el subsidio, en cuanto que no se está en presencia propiamente en un contrato de arrendamiento sino que la beneficiaria está adscrita por su hija en un hogar geriátrico, cierto es que con dicha medida alternativa, se está garantizando a su término, los derechos fundamentales amparados en sede judicial de tutela correspondientes a la dignidad humana y vivienda digna, con ocasión a la acreditación del alojamiento temporal de la persona beneficiada, en un lugar seguro de pernoctación, en contrastación a la situación de vulnerabilidad que previamente ostentaba.

En ese orden de ideas, previa expedición a la resolución de reconocimiento y pago de subsidio, la Secretaria del Interior, supeditará el giro respectivo a su hija, una vez se le otorgue poder especial por parte de la beneficiaria Elsa Beatriz Sierra Osorio; y comprobará, la situación preliminarmente certificada, a efectos de la debida destinación del subsidio, en aras de evitar un fraude a subvención, acorde a lo determinado en el artículo 11 del Decreto No. 0023 de 2022.

⁴ Corte Constitucional Sentencia T-024 de 2015: "En relación con los elementos de habitabilidad y asequibilidad, el mencionado instrumento se refiere al primero en los siguientes términos: "Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes..." (Resaltado fuera del texto original). En cuanto al elemento de asequibilidad, sostiene que "La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos (...)" (Resaltado fuera del texto original)



Análisis de los beneficiarios Alfonso Camacho Parra, Herminda Salazar, Luz Claudina Estevez, Nelly Campos Pacheco quienes aceptaron el subsidio de solución definitiva de vivienda

Atendiendo los lineamientos establecidos en el literal c) del presente concepto, se recomienda efectuar el pago de las erogaciones de subsidio de arrendamiento para las personas que acepten la solución definitiva de vivienda, acorde a los siguientes términos o condición:

- Hasta la postulación o admisión del beneficiario al programa de vivienda de interés social si así lo determina el fallo de tutela.
- Hasta la materialización del beneficio habitacional de entrega del bien inmueble de interés social, si en efecto no quedó contemplado por el Juez Constitucional.

Lo expuesto conforme al acatamiento de cada fallo judicial en particular, a efectos de no constituir un desacato al cumplimiento de las órdenes judiciales.

Análisis de los beneficiarios Teresa Triana y German Giovanni Castro que rechazaron el subsidio de solución definitiva de vivienda.

Se recomiendan los lineamientos establecidos en el literal c) del presente concepto, para aquellos eventos en los cuales el beneficiario se rehúse a ser parte del subsidio de adquisición de familiar como solución a la reubicación definitiva.

Análisis del beneficiario Javier Noriega de la Hoz / Acción de tutela bajo radicado No. 68001400301820150021600

Se recomiendan los lineamientos establecidos en el literal d) del presente concepto, en el evento en que no se acredite o sea renuente a la acreditación de condición de arrendatario para la procedencia del subsidio de arrendamiento.

En los anteriores términos consideramos atendidas los interrogantes planteados esperando haber dado claridad sobre los mismos.

El presente concepto, se expide con el alcance del artículo 28 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), sustituido por el artículo 1 de la Ley 1755 de 2015, y las respuestas a las inquietudes se enmarcarán dentro del ámbito general y legal que regula la materia consultada⁵, sin que con ellas, se pretenda absolver situaciones particulares por parte de la Secretaría y/u oficina consultante, atendiendo el ámbito de competencias y funciones de la Secretaría Jurídica, en los Decretos 068 de 2018 y Decreto 331 de 2020 como oficina encargada de estudiar, analizar y conceptuar sobre la aplicación de normas y la expedición de los actos administrativos que competan a las diferentes dependencias de la administración municipal, bajo una perspectiva de unidad de criterio jurídico.

⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera Radicación Núm: 11001 0324 000 2007 00050 01. Bogotá, D.C., 22 de abril de 2010 Consejero Ponente: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta: "Como todo concepto jurídico no obligatorio jurídicamente, se trata de una opinión, apreciación o juicio, que por lo mismo se expresa en términos de conclusiones, sin efecto jurídico directo sobre la materia de que trata, que sirve como simple elemento de información o criterio de orientación, en este caso, para la consultante, sobre las cuestiones planteadas por ella. De allí que las autoridades a quienes les corresponda aplicar las normas objeto de dicho concepto, no están sometidas a lo que en él se concluye o se opina, de modo que pueden o no acogerlo, sin que el apartarse del mismo genere consecuencia alguna en su contra, aspecto éste en que justamente se diferencia la circular de servicio con el simple concepto jurídico a que da lugar el artículo 25 del C.C.A., pues la circular de servicio obliga a sus destinatarios, so pena de incurrir en falta disciplinaria o administrativa. La circular de servicio es norma superior de los actos y conductas de sus destinatarios en el ejercicio de sus funciones relacionadas con los asuntos de que ella trata, mientras que el referido concepto jurídico no tiene ese carácter de ninguno modo para persona alguna" (Subrayas y negrilla fuera de texto).



ALCALDÍA DE
BUCARAMANGA

Agradeciendo la atención prestada,

PAOLA ANDREA MATEUS-PACHÓN
Secretario de Despacho
Secretaría Jurídica

Revisó / Andrés Alfonso Mariño Mesa - SubSecretario de Despacho *AM*
Proyectó / Pedro Jose Quitian Pradilla - Contratista CPS *rs*