

ACCION DE TUTELA-Procedencia para exigir la protección del derecho a la vivienda digna/ACCION DE TUTELA-Procedencia para exigir la entrega de vivienda de interés social por incumplimiento del contrato de construcción suscrito

Está probada en el expediente la situación de desplazamiento de los accionantes. Así lo manifestó Acción Social al indicar las fechas de inscripción en el RUPD, y de las entregas de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas. Dado que el derecho a la vivienda digna es fundamental en el caso de la población desplazada, la sola constatación de que los accionantes son víctimas de este fenómeno debió llevar al juez a declarar procedente la acción y estudiar de fondo las vulneraciones alegadas. A ello se añade que si bien la situación de los accionantes constituye un incumplimiento del contrato de construcción suscrito con la U.T, la prolongada mora en la entrega involucra derechos de carácter fundamental como la vida digna, la familia y la dignidad humana. Igualmente, las cláusulas mismas del contrato y la acción concreta de la administración tendiente a ofrecer acceso a planes de vivienda de interés social a los accionantes, creó derechos subjetivos a su favor amparables por vía de tutela. En consecuencia, contrario a la decisión adoptada por el juez que resolvió las tutelas, estima esta Sala que las acciones que se revisan en los dos casos son procedentes. Conforme a ello, le corresponde entrar a examinar la posible vulneración de los derechos invocados.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA

OBLIGACIONES PARTICULARES DEL ESTADO FRENTE A LA POBLACION DESPLAZADA

PRINCIPIOS PARA LA COORDINACION ENTRE LA NACION Y LOS ENTES TERRITORIALES ENCARGADOS DE LA ATENCION A LA POBLACION DESPLAZADA

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA Y VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Los hechos probados en los expedientes desconocen el derecho a la vivienda digna, en cuanto tiene que ver con la asequibilidad, disponibilidad de servicios e infraestructura, y gastos soportables. Esta Sala reconoce que las decisiones tomadas para superar los

obstáculos de la ejecución del proyecto constituyen avances importantes. Sin embargo, ello no significa que deje de ser imputable a las entidades demandadas la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. No puede la Sala arribar a tal conclusión puesto que logró probar que la U.T incumplió el plazo de entrega inicialmente estipulado en el contrato de construcción y, tal como se afirmó anteriormente, ello ha implicado un desconocimiento continuo del derecho de la población desplazada a obtener oportunamente una vivienda digna que contribuya a su restablecimiento socioeconómico. Tampoco justifica la conducta omisiva de la U.T y de Villavivienda el hecho de que las casas adjudicadas a los accionantes sean subsidiadas por el Estado en su totalidad y que no se hayan generado costos adicionales para los beneficiarios. Como se precisó en los acápites anteriores, el derecho a tener una vivienda digna goza del mismo contenido y del mismo nivel de protección sean cuales sean las condiciones económicas en las que se haya creado el derecho subjetivo a poseer un inmueble para la habitación. En este sentido, el carácter subsidiado no puede implicar la espera indefinida de la actuación eficaz del Estado, o la falta de importancia del cumplimiento oportuno de las obligaciones estatales. En tanto que el acceso a la vivienda digna de la población desplazada constituye un derecho fundamental, hace parte de los fines mismos del Estado proveerla en las mismas condiciones de oportunidad y dignidad que pueden obtenerla los demás ciudadanos

ORDENES INTER COMUNIS PARA FRENAR VULNERACION O AMENAZA DE DERECHOS FUNDAMENTALES/EFFECTO EXCEPCIONAL INTER COMUNIS DE LOS FALLOS DE TUTELA

La Corte está facultada para dictar fallos con efectos inter comunis, siempre que se observen rigurosamente los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva

Referencia: expedientes T-2.508.518 y T-2.508.519

Acciones de tutela instauradas por José Guillermo Ávila Rodríguez y Ana Tilde Pinilla Arévalo, de manera independiente, contra Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquia Llanos,

Villavivienda – Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio, Gobernación del Meta, Alcaldía Municipal de Villavicencio (Meta), Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, y Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social.

Magistrado Ponente:

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Bogotá, DC., quince (15) de febrero de dos mil once (2011).

La Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luís Ernesto Vargas Silva en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Conocimiento de Villavicencio (Meta), en los asuntos de la referencia.

I. ANTECEDENTES

De los hechos y las demandas.

1. José Guillermo Ávila Rodríguez y Ana Tilde Pinilla Arévalo presentaron acción de tutela, de manera independiente, contra la Unión Temporal (U.T) de Vivienda Pro Orinoquía Llanos y Villavivienda, con base en los siguientes hechos y consideraciones que, por su similitud, serán expuestos en conjunto:

1. En 1998, los accionantes fueron desplazados forzosamente de los municipios de Puerto Concordia y Mapiripán (Meta) y, posteriormente, fueron inscritos en el Registro Único de Población Desplazada (RPUD).

2. Desde esa fecha viven junto con sus familias y sus hijos menores de edad en el barrio La

Reliquia, ubicado en la zona periférica del municipio de Villavicencio.

3. Mediante las resoluciones 146 de abril de 2006 y 689 de agosto de 2006, el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante, Fonvivienda) adjudicó a los accionantes un subsidio familiar para la adquisición de vivienda nueva por un valor de diez millones doscientos mil pesos (\$10.200.000), cada uno.

4. Con el propósito de emplear el subsidio adjudicado, el 13 de septiembre de 2006 (en el caso del Exp. T-2.508.518) y el 15 de mayo de 2006 (en el Exp. T-2.508.519), se celebró entre los accionantes y la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos un contrato para la construcción de vivienda de interés social tipo 2 en el proyecto “Ciudadela San Antonio II”.

5. El valor del contrato de cada unidad de vivienda familiar se estipuló en quince millones setecientos cincuenta mil pesos (\$15.750.000), los cuales debían pagarse a la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos de la siguiente manera: Diez millones doscientos mil pesos (\$10.200.000) provenientes del subsidio otorgado por Fonvivienda; dos millones novecientos cincuenta mil pesos (\$2.950.000) correspondientes al valor del lote urbanizado aportado por Villavivienda; y dos millones seiscientos mil pesos restantes (\$2.600.000) aportados por la Gobernación del Meta.

6. En ambos contratos se pactó que la duración de la construcción era de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la iniciación de las obras.

7. Pese a lo anterior, a la fecha de presentación de la demanda de tutela las viviendas no habían sido entregadas a los accionantes.

8. El 27 de mayo de 2008 los accionantes elevaron derechos de petición ante la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, solicitando que se explicaran las razones de la tardanza en la entrega de las viviendas. En ambos casos la entidad contestó que la dilación obedecía al incumplimiento de las entidades que adquirieron la obligación de concurrir al pago de las viviendas. Sin embargo, informó que días antes Villavivienda había entregado los terrenos y que, por lo tanto, se esperaba la pronta iniciación de las obras.

9. Los accionantes consideran que la ausencia de entrega de las viviendas de interés social

vulnera sus derechos fundamentales a la vida digna y a la vivienda, así como todos los derechos de la población desplazada. Por esta razón, piden que se ordene a las entidades demandadas la entrega inmediata de las unidades de vivienda establecidas en los contratos suscritos entre ellos y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos.

1. Las demandas de tutela fueron admitidas el 26 de octubre de 2009 (Exp. T-2.508.518) y el 30 de octubre de 2009 (Exp. T-2.508.519) por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Conocimiento de Villavicencio (Meta).

Intervención de las entidades demandadas.

1. Jhany Andrea Sánchez Espinosa, Secretaria General de Villavivienda, intervino para solicitar que se negara el amparo impetrado contra la entidad que representa.

Sobre las obligaciones adquiridas para el desarrollo del proyecto Ciudadela San Antonio, la Secretaria afirmó que la entidad ya entregó los lotes de terreno correspondientes a las unidades de vivienda adjudicadas a los accionantes. Además, el 28 de abril de 2009 suscribió un convenio de asociación y cooperación con la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América -CASA, cuyo objeto es la gestión de los recursos financieros para la construcción de las obras urbanísticas en la Ciudadela San Antonio. En ejecución de este, Villavivienda se responsabilizó de la adecuación del alcantarillado pluvial, alcantarillado sanitario, acueducto, vías, andenes, sardineles y redes eléctricas requeridas por la Unión Temporal.

Indicó asimismo que la acción es improcedente respecto de la entidad que representa, porque entre ella y los tutelantes no existe ningún vínculo contractual relacionado con la entrega de las viviendas. Pero incluso si fuera posible entablar alguna reclamación contra Villavivienda, existen otros mecanismos de defensa en la jurisdicción civil o en la contencioso administrativa que no han sido empleados, y que impiden interponer la acción de tutela.

Respecto del derecho a la vivienda señaló la Secretaria que este no constituye un derecho exigible por vía de tutela ya que tiene un carácter prestacional que lo hace depender de las

políticas estatales y las cláusulas contractuales. En cuanto al derecho a la igualdad, manifestó que existen más de 1932 familias a quienes se adjudicó un lote en el proyecto, entre ellas 604 personas en situación de desplazamiento, a quienes no se les han entregado las obras, de modo que no puede afirmarse que la demora en la entrega obedezca a razones subjetivas de carácter discriminatorio.

El demandado sostuvo que a partir de la firma del contrato de construcción, la Unión Temporal ha llevado a cabo todas las gestiones para obtener los recursos de la edificación de las viviendas, pero no ha podido finalizar esta labor puesto que es necesario que estén instaladas todas las obras de urbanismo, obligación que Villavivienda no ha cumplido a cabalidad. Con todo, afirmó que en el lote del señor José Guillermo Ávila Rodríguez se “ha adelantado la construcción del 45% de la vivienda”¹, y que el lote de la señora Ana Tilde Pinilla Arévalo tiene un “avance de obras del 65%”².

De los fallos de tutela.

1. El Juzgado Cuarto Penal Municipal de Conocimiento de Villavicencio, mediante sentencias proferidas el 9 de noviembre de 2009, negó las tutelas promovidas en ambos casos. Estimó que las acciones eran improcedentes puesto que los accionantes cuentan con otros medios para obtener la protección de sus derechos, tales como las acciones civiles o administrativas derivadas del incumplimiento del contrato de construcción de vivienda suscrito entre ellos y la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos.

1. Las decisiones no fueron objeto de impugnación.

Pruebas relevantes que obran en el expediente.

1. Copia del Contrato No. 387 del 13 de septiembre de 2006, por el cual la Unión Temporal

Vivienda Pro Orinoquía Llanos adquirió la obligación de construir una vivienda de interés social tipo 2 a favor de José Guillermo Ávila Rodríguez, en el término de 120 días calendario contados a partir del acta de inicio de obras.

2. Copia del Contrato No. 0100 del 15 de mayo de 2006, por el cual la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos adquirió la obligación de construir una vivienda de interés social tipo 2 a favor de Ana Tilde Pinilla Arévalo, en el término de 120 días calendario contados a partir del acta de inicio de obras.

3. Documento suscrito el 13 de septiembre de 2006, en el que consta que el señor José Guillermo Ávila Rodríguez autorizó a Fonvivienda para que girara el valor del subsidio, adjudicado a su núcleo familiar mediante la Resolución 389 del 4 de agosto de 2006, al encargo fiduciario constituido por la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos.

4. Documento suscrito el 15 de mayo de 2006, en el que consta que la señora Ana Tilde Pinilla Arévalo autorizó a Fonvivienda para que girara el valor del subsidio, adjudicado a su núcleo familiar mediante la Resolución 146 de abril de 2006, al encargo fiduciario constituido por la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos.

5. Respuestas otorgadas el 12 y 13 de junio de 2008 por parte de la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos a las peticiones elevadas por los accionantes. En ellas, la entidad sostiene que no ha terminado la construcción de la vivienda debido a que aún se encuentra gestionando los recursos para el pago total de la obra, requisito al cual está sujeta su exigibilidad. Indica que a la fecha de la contestación de la petición, ya había sido adjudicado el terreno aportado por el municipio de Villavicencio a través de Villavivienda, pero que aún no se había verificado el desembolso del subsidio otorgado por Fonvivienda y el subsidio complementario otorgado por la Gobernación del Meta.

6. Copia del contrato de constitución de la Unión Temporal entre Villavivienda – Empresa Industrial y Comercial del Estado, la Fundación Pro-Orinoquía Llanos, y la Constructora Inversiones y Construcciones de los Llanos – Inconllanos, con el objeto de desarrollar un programa de 201 viviendas de interés social denominado Urbanización San Antonio en el municipio de Villavicencio.

7. Copia del convenio interadministrativo número 0021 del 23 de enero de 2006, firmado

entre el Departamento del Meta y Villavivienda, con el fin de permitir la transferencia de dinero de la Nación y del Departamento hacia el proyecto de construcción de viviendas de interés social a las familias desplazadas por el conflicto armado, ubicadas en Villavicencio, departamento del Meta.

8. Resolución 179 de 2007 de Villavivienda, por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie de adquisición de vivienda nueva para familias desplazadas en la supermanzana 21 del proyecto Ciudadela San Antonio II, en la cual se relacionan los nombres de 138 familias beneficiarias. En ella se indica que el núcleo familiar encabezado por el señor José Guillermo Ávila Rodríguez es adjudicatario del lote 7 de la Manzana 1 Supermanzana 21 del proyecto.

9. Resolución 209 de 2007, por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie de adquisición de vivienda nueva para familias desplazadas en las supermanzanas 6 y 7 del proyecto Ciudadela San Antonio II, en la cual se relacionan los nombres de 148 familias beneficiarias. En ella se indica que el núcleo familiar encabezado por Ana Tilde Pinilla Arévalo es adjudicatario del lote 21 de la Manzana 12 Supermanzana 6 del proyecto.

10. Listado de 32 beneficiarios del Convenio Fupad – Cofrem para mejoramiento de cocina, entre los cuales se encuentra el accionante José Guillermo Ávila Rodríguez.

11. Acta de compromiso del 25 de enero de 2009, firmada por los representantes de Villavivienda; el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; Fonvivienda; Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos; Unión Temporal Llano Vivienda; Corporación CASA y un veedor, en la que se hicieron los siguientes acuerdos:

17.1 Establecer un cronograma oficial para la entrega de viviendas el día 3 de febrero de 2009, teniendo en cuenta la programación de la Fundación que está adelantando las obras de urbanismo.

17.2 Establecer como fecha máxima para firmar el convenio interadministrativo que permite obtener los recursos para obras de urbanismo el 26 de febrero de 2009.

17.3 Fijar el mes de abril de 2009 como fecha aproximada para resolver los inconvenientes jurídicos originados en los convenios firmados por la Gobernación para la construcción de las

viviendas de interés social.

17.4 Consultar al alcalde de Villavicencio posibles soluciones frente a la problemática que afrontan las personas que obtuvieron el subsidio de vivienda por parte de la Gobernación y no por parte del municipio.

17.5 Nombrar a Villavivienda como único ente autorizado para manejar la información sobre la ciudadela San Antonio frente a los organismos de control y otros interesados ya que él es “el ente territorial encargado de la política de vivienda”³.

17.6 Entregar en el 2009 mil ochocientas viviendas.

1. Acta de la reunión interinstitucional del 22 de julio de 2009 en la cual se expuso el estado del proyecto Ciudadela San Antonio y se hicieron compromisos para la terminación del proyecto.

El Gerente de Vivienda del Departamento de Meta señaló que el 80% de las familias beneficiarias del proyecto hacen parte de la población desplazada. En cuanto a los problemas para su ejecución, señaló que Villavivienda no contempló las obras que se desprenden de la infraestructura del proyecto y las servidumbres, incluyendo dentro del presupuesto de la obra solamente la infraestructura de las vías internas de la ciudadela. El cálculo realizado para llevar a cabo los trabajos que no fueron tenidos en cuenta es de 12 mil millones de pesos.

Frente a esta situación, el Viceministro de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial se comprometió a asegurar la vigencia de los subsidios, pero advirtió que de no culminarse las obras, el municipio sería sancionado por 10 años y perdería asignaciones en otros programas sociales. Por su parte, la Alcaldía se comprometió a desarrollar las obras de saneamiento básico y la Gobernación acordó culminar las obras faltantes de las vías y andenes del proyecto de vivienda de interés social, mediante un cronograma que se establecería quince días después de la firma del compromiso.

Pruebas solicitadas por la Sala de Revisión.

1. Mediante auto del 26 de abril de 2010, la Sala Novena de Revisión ordenó vincular al proceso de tutela al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la Gobernación del Meta, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, a Fonvivienda, y a Acción Social, atendiendo al hecho de que ellas están a cargo de algún porcentaje del valor total del contrato cuya ejecución es objeto de discusión en el presente proceso, o bien hacen parte del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y, en esa medida, tienen la obligación legal de velar por la correcta implementación de las políticas públicas para la población desplazada.

19.1 En respuesta radicada ante la Corporación el 13 de mayo de 2010, Alejandro Rodríguez Cruz, obrando como apoderado del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, solicitó que se declarara que la entidad carece de legitimidad por pasiva en la demanda de tutela o, subsidiariamente, que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes.

Luego de describir la normatividad que rige la construcción y ejecución de proyectos de vivienda de interés social para población desplazada, recordó que la entidad encargada de la asignación de los subsidios de vivienda con cargo a los recursos del presupuesto nacional es el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda-, y que esta goza de personería jurídica y patrimonio propio, así como de autonomía presupuestal y financiera. No obstante, el apoderado considera que son la Unión Temporal –constructora- y Villavivienda –oferente del proyecto- quienes deben responder por la ejecución de la ciudadela de vivienda de interés social.

19.2 En comunicación del 13 de mayo de 2010, Andrei Alexander Suárez Moreno, apoderado judicial de Fonvivienda, solicitó que se declarara que Fonvivienda no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes. Para sustentar esta petición expuso los siguientes argumentos:

En primer lugar, sostuvo que el derecho a la vivienda es un derecho de naturaleza prestacional cuya satisfacción está sujeta al desarrollo legal y a los recursos presupuestales disponibles. Por eso no es exigible de manera inmediata y directa, ni es amparable a través de la acción de tutela.

19.3 Gloria Elena Cifuentes Álvarez, apoderada judicial de la Alcaldía municipal de Villavicencio, solicitó que negara la acción de tutela instaurada por los accionantes, aduciendo tres motivos.

El primero de ellos es que el municipio no se ocupa directamente del tema de vivienda, sino que ha encargado para ello a Villavivienda, empresa industrial y comercial con un régimen autónomo. Por lo tanto, es a ella y no al ente territorial a quien corresponde dar cuenta de la situación presentada en esta demanda.

El segundo es que el derecho a la vivienda no es un derecho fundamental y, por tanto, no es exigible mediante la acción de tutela. Finalmente, resalta que los demandantes no aportaron pruebas ni argumentos que demuestren una posible violación del derecho a la igualdad y, por lo tanto, no existen razones para declarar su vulneración.

19.4 Mediante comunicación recibida el 31 de mayo de 2010, el Ingeniero Edgar Augusto Jara Guevara, Gerente de Vivienda de la Gobernación del Meta, informó a la Corte sobre diferentes aspectos relacionados con su participación en la ejecución del contrato de obra de construcción de la “Ciudadela San Antonio II”.

Indicó que las obligaciones que adquirió para con el proyecto de vivienda están plasmadas en los convenios interadministrativos número 0021 de 2006 y 926 de 2007 suscritos con la empresa industrial y comercial Villavivienda, en donde se comprometió a entregar \$470.000.000 para la construcción de las viviendas de 181 desplazados, los cuales fueron girados en los porcentajes estipulados. El obstáculo para el cumplimiento total de esta obligación radica, según el Ingeniero, en que dichos convenios interadministrativos se encuentran en etapa de liquidación por incumplimiento, ya que el término pactado para la construcción de las 181 viviendas era de seis meses, plazo que fue incumplido.

El Gerente manifestó asimismo que funcionarios de Villavivienda le informaron que las demoras en la ejecución de las viviendas se explican porque las Uniones Temporales de las cuales hace parte dicha empresa industrial y comercial no han realizado el cobro de los subsidios del orden nacional.

Por esta razón, el 25 de enero de 2009, el Departamento del Meta realizó una reunión en donde se determinó que la imposibilidad de obtener el desembolso total del subsidio nacional obedece a que no estaban listas las obras de urbanismo que debían ser llevadas a cabo por Villavivienda. En virtud del principio de subsidiariedad, el Departamento firmó un acta de compromiso para la finalización de las obras y entrega de las unidades de vivienda de la ciudadela San Antonio, aportando 7.000 millones de pesos adicionales para construir obras de urbanismo. Estas obras se han ejecutado en un 40%.

1. Mediante autos proveídos el 26 de abril y el 14 de septiembre de 2010, el Magistrado Sustanciador requirió a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional –Acción Social, para que informara a la Sala sobre las actividades desplegadas por la entidad para garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de los accionantes y las demás familias en situación de desplazamiento a quienes el Fondo Nacional de Vivienda adjudicó subsidios de vivienda en el año 2006, y que fueron aplicados en el proyecto de vivienda de interés social “Ciudadela San Antonio II” de la ciudad de Villavicencio.

En respuesta recibida el 21 de septiembre de 2010, Lucy Edrey Acevedo Meneses, apoderada judicial de Acción Social, presentó la siguiente información:

20.1 El núcleo familiar de José Guillermo Ávila, compuesto por él y su hijo, fueron incluidos el 2 de mayo de 1998 en el RUPD. Como parte del componente de apoyo para el alojamiento transitorio, el actor ha recibido ayudas para tres meses, el 16 de mayo de 2007, el 25 de febrero de 2009 y el 23 de marzo de 2010. Conforme a la caracterización hecha al grupo familiar, se determinó que se encuentra en un nivel de vulnerabilidad baja, información a partir de la cual se determina el turno de atención asignado para la entrega de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia.

20.2 El núcleo familiar de Ana Tilde Pinilla Arévalo, está constituido por su esposo o compañero permanente, y cinco hijos, de los cuales uno es menor de edad. Fueron incluidos el 21 de enero de 1998 en el RUPD. Ha recibido el componente de apoyo para el alojamiento transitorio el 1 de octubre de 2005, y el 22 de junio de 2006. Conforme a la caracterización hecha al grupo familiar, se determinó que se encuentra en un nivel de vulnerabilidad baja,

información a partir de la cual se determina el turno de atención asignado para la entrega de la prórroga de la atención humanitaria de emergencia.

20.3 “El proyecto Villas de San Antonio es una iniciativa del municipio de Villavicencio, que pretende aminorar el déficit de vivienda en el municipio, especialmente de los estratos 1 y 2. El proyecto se desarrolla en un predio de 767.188 m², que pretende construir 4919 soluciones habitacionales distribuidas así: 3639 viviendas unifamiliares y 1280 apartamentos”⁴. A través de este proyecto, el propósito de Villavivienda era el de aplicar parte de los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional a la población en situación de desplazamiento de acuerdo con las convocatorias urbanas de 2004 y 2007, así como parte de los subsidios operados a través de la Bolsa Única Nacional. Aunque la construcción del proyecto comenzó en el 2007, en abril de 2008 la construcción de las viviendas era solo del 7%.

20.4 Acción Social ha llevado a cabo las siguientes actividades de consulta y gestión a propósito de la tardanza en la entrega del proyecto San Antonio:

En abril de 2008, solicitó a Villavivienda información detallada sobre el estado de la construcción de las redes de servicios públicos, y sobre la asignación de los lotes a los beneficiarios en situación de desplazamiento, los cuales fueron señalados por la entidad constructora como los dos obstáculos principales para la entrega del proyecto. Toda vez que la entidad no proporcionó los datos requeridos, Acción Social visitó el terreno y determinó que aunque la obra tenía un avance parcial, no tenía completa la infraestructura para el acceso de las viviendas a servicios públicos. Constató además que esta era la razón por la cual Fonvivienda no había llevado el cabo el desembolso total del valor del subsidio. Atendiendo a lo anterior, empezó a realizar un seguimiento más cercano al proyecto.

En las reuniones llevadas a cabo entre junio y septiembre de 2008, se le comunicó que Villavivienda y la Alcaldía de Villavicencio no contaban con los recursos necesarios para ejecutar las obras urbanísticas requeridas en el proyecto, pues, ellas tienen un valor de 7.000 millones de pesos no contemplados en el presupuesto inicial. Este obstáculo financiero puso en riesgo la viabilidad del proyecto, pues sin las obras no es posible obtener el desembolso total de los subsidios nacionales y departamentales y, a su vez, ello puede desencadenar la

pérdida de la vigencia del valor de las subvenciones adjudicadas a los beneficiarios.

Posteriormente, en las reuniones de diciembre y febrero de 2009, la entidad gestionó el compromiso por parte de la Gobernación del Meta, para la disposición del dinero faltante para la ejecución total del proyecto. Por su parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determinó que, de no terminar las obras en el 2009, procedería a hacer efectivas las pólizas de garantía que cubren los recursos de los subsidios, aunque esto significara que los beneficiarios dejen de obtener el subsidio y la vivienda.

En julio de 2009, Acción Social tuvo conocimiento de que los convenios suscritos entre la Gobernación y el Municipio se encontraban suspendidos nuevamente, ya que el contratista encargado de las obras de urbanística encontró inconsistencias en las obras llevadas a cabo previamente, y que su reparación tenía un valor de 5000 millones de pesos adicionales. Específicamente, el contratista señaló que las viviendas asignadas a la población desplazada carecían de acometidas eléctricas, lo cual se explicaba –según Pro Orinoquía- por la falta de inclusión de estos arreglos en el presupuesto inicial del proyecto.

Para solventar la situación, entre septiembre y octubre de 2009, la Alcaldía de Villavicencio se comprometió a aportar a Villavivienda 2.400'000.000 de pesos para terminar las obras de saneamiento básico del proyecto. Su ejecución, sin embargo, se sujetó a un proceso licitatorio del cual debían obtenerse resultados en enero de 2010.

En junio de 2010, Acción Social asistió a una reunión con las entidades encargadas del proyecto en la que se informó que las obras urbanísticas financiadas por la Gobernación del Meta avanzaban satisfactoriamente y se había llevado a cabo la depuración de la lista de familias beneficiarias de las viviendas. Pese a lo anterior, los oferentes informaron que el proyecto continúa parcialmente desfinanciado dado que el valor del subsidio nacional perdió actualidad. Por ello, se solicitó al Ministerio de Vivienda estudiar la posibilidad de actualizar el valor del dinero desembolsado a la fiducia y que no hayan sido ya cobrados.

20.5 Finalmente, la apoderada de Acción Social adjuntó una lista de las familias desplazadas beneficiarias de los subsidios aplicados al proyecto San Antonio, en la cual se discrimina el nivel de vulnerabilidad determinado a partir de la caracterización de cada núcleo familiar.

1. Mediante autos proveídos el 26 de abril y el 14 de septiembre de 2010, el Magistrado Sustanciador requirió a Villavivienda, Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio, para que informara a la Sala sobre: (i) las obligaciones adquiridas por la entidad para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés social; (ii) las condiciones de habitabilidad del proyecto; (iii) el cronograma y nivel de ejecución de las obras urbanísticas del proyecto; y (iv) las actividades que deben desarrollarse para que se haga efectiva la entrega de las viviendas de la Ciudadela San Antonio de la ciudad de Villavicencio.

En respuesta recibida el 27 de septiembre de 2010, Consuelo Yined Bernal Herrera, gerente de Villavivienda, comunicó a la Sala lo siguiente:

21.1 Entre los años 2003 y 2007, Villavivienda suscribió siete Uniones Temporales con el objeto de desarrollar el programa de vivienda de interés social denominado Ciudadela San Antonio, en la ciudad de Villavicencio. Como Empresa Industrial y Comercial del Municipio, la entidad se comprometió a adjudicar lotes de terreno urbanizados.

21.2 El terreno cuenta con los permisos ambientales y urbanísticos necesarios para su ejecución. En razón de ello, el 30 de abril de 2010, la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio prorrogó la licencia de construcción del proyecto de vivienda; y el 1 de junio de 2010, la Corporación Ambiental CORMACARENA otorgó la autorización para la ocupación del cauce del caño Maizaro destinado a la construcción del alcantarillado pluvial de la Ciudadela.

21.3 El nivel de ejecución de las obras de urbanismo en la segunda etapa del proyecto Ciudadela San Antonio es el siguiente:

“I. Acueducto: se encuentra en un 90% de su construcción, quedando pendiente las cajillas para la instalación del micro medidor las cuales no han sido instaladas por seguridad por falta de habitantes en algunos sectores.

II. Alcantarillado sanitario: está construida la red principal en su totalidad, con sus respectivas cajas de inspección y acometida por vivienda.

III. Alcantarillado pluvial: la actividad presenta un avance del 50%

IV. Redes eléctricas: Se inició la instalación de la postería para las redes eléctricas en las

Supermanzanas 2 - 3 - 6 - 7 - 8 - 9 - 19.

V. Andenes y Sardineles: esta actividad en general presenta un avance del 60%

VI. Planta de Tratamiento: actualmente la Ciudadela cuenta con una planta que deberá ser ampliada, teniendo en cuenta que una vez construidas las viviendas se aumentará el número de habitantes. Por esta razón es compromiso de la Administración Municipal adecuar la planta existente o conectar el sector al Plan Maestro de Alcantarillado del Municipio.

VII. Vías: el proyecto no necesita de servidumbres, las vías están en construcción presentando un avance del 50%"⁵

21.4 Villavivienda identifica dos obstáculos para el cumplimiento total de sus obligaciones respecto de la construcción de la Ciudadela San Antonio. El primero de ellos es la carencia de recursos económicos, pues debido a su naturaleza de empresa industrial y comercial, no cuenta con transferencias directas de la administración municipal. Para afrontar esta dificultad, en el 2009 la empresa gestionó recursos a través de convenios interadministrativos con el Departamento del Meta para el desarrollo de las obras de saneamiento básico, los cuales se están ejecutando actualmente. A juicio de la Gerente, esto significa que Villavivienda ha cumplido con su obligación contractual.

La segunda dificultad identificada radica en que no existe plena claridad respecto de la asignación de los lotes, puesto que algunos de ellos han sido adjudicados a más de un grupo familiar. Asimismo, algunos beneficiarios del subsidio del orden nacional que han suscrito un contrato de construcción de vivienda con las U.T ejecutoras del proyecto Ciudadela San Antonio, no obtuvieron el subsidio en especie otorgado por Villavivienda. Al respecto, se informó a la Corte que la entidad ha llevado a cabo una depuración de los beneficiarios de cada lote y ha asignado lotes a la mayoría de familias que se encontraban en esta situación"⁶.

1. Mediante autos proveídos el 26 de abril y el 14 de septiembre de 2010, el Magistrado Sustanciador requirió a la Unión Temporal de Vivienda Pro - Orinoquía Llanos, para que informara a la Sala sobre: (i) las especificaciones del proyecto Ciudadela San Antonio de

Villavicencio; (ii) el nivel exacto de ejecución de las obras; (iii) las dificultades para la finalización del proyecto; y (iv) las estrategias y correctivos adoptados para enfrentar los obstáculos para la satisfacción de las obligaciones adquiridas dentro de la Ciudadela San Antonio.

En respuesta recibida el 24 de septiembre de 2010, Oscar Javier García Parrado, representante legal de la Unión Temporal Pro-Orinoquía Llanos, informó a la Sala que:

22.2 Los porcentajes de ejecución de las obras, de acuerdo al origen del subsidio de vivienda, son los siguientes:

(i) Población desplazada:

- * 43 viviendas entregadas en la Supermanzana 7.
- * 100 viviendas ubicadas en la Supermanzana 6, construidas en un 60%
- * 60 viviendas ubicadas en la Supermanzana 8, construidas en un 59%
- * 115 viviendas ubicadas en la Supermanzana 21, construidas en un 30%
- * 168 viviendas sin avance, debido a que se encuentran pendientes las obras de urbanismo.

(ii) FOVIS:

- * 48 viviendas entregadas en la Supermanzana 7.
- * 30 viviendas ubicadas en la Supermanzana 8, construidas en un 52%
- * 14 viviendas sin avance, debido a que se encuentran pendientes las obras de urbanismo.

(iii) BUN. Resolución 667:

- * 54 viviendas listas para entregar.
- * 103 viviendas en la Supermanzana 19, construidas en un 56%

- * 58 viviendas en la Supermanzana 7, construidas en un 15%

- * 153 viviendas sin avance, debido a que se encuentran pendientes las obras de urbanismo.

(iv) BUN Resolución 210:

- * 499 viviendas sin avance de obra, situación que obedece a la ausencia de obras de urbanismo.

22.3 El principal obstáculo para la terminación de las casas del proyecto Ciudadela San Antonio consiste en que las obras de urbanismo adelantadas por Villavivienda no cumplían con los requisitos establecidos en la normatividad actual. Específicamente, no se dispuso de red separada de aguas lluvias con tuberías del diámetro requerido. Como el problema no se solucionó oportunamente, las entidades fiduciarias congelaron los desembolsos para la construcción de las viviendas.

Para resolver estas dificultades, la Unión Temporal solicitó a las entidades aportantes del subsidio que mantuvieran la vigencia de los subsidios de los beneficiarios, y actualizaran las pólizas de garantía a fin de mantener las ventajas del cobro anticipado de los subsidios, sin exigir recursos adicionales a los beneficiarios. Además, Villavivienda y la Gobernación del Meta firmaron convenios interadministrativos para adelantar las obras faltantes, y obtuvieron la licencia de CORMACARENA para construir el alcantarillado pluvial.

22.4 La Unión Temporal adjuntó fotografías de las diferentes etapas del proyecto Ciudadela San Antonio. En ellas se observa que la Supermanzana 7, en donde se ha hecho entrega de viviendas, no tiene vías pavimentadas de acceso. Por su parte, se evidencia que en la Supermanzana 19 se han construido totalmente las paredes de las viviendas y estas tienen cubiertas. Sin embargo, las unidades carecen de ventanas, puertas y tanques de almacenamiento de agua potable. Por último, del registro de las Supermanzanas 6, 8 y 21 se desprende que se han instalado las vigas de cimentación y se ha construido buena parte de los muros de las viviendas. Sin embargo, la mampostería exterior está a la vista, las viviendas no poseen cubiertas en el techo, así como tampoco puertas, ventanas y tanques.

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia.

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para proferir sentencia dentro de las acciones de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86 inciso 2 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Problemas jurídicos.

Los accionantes, cuya solicitud se somete al estudio de esta Sala, son personas en situación de desplazamiento que habitan desde 1998 en la periferia de la ciudad de Villavicencio (Meta), barrio La Reliquia. En el 2006, Fonvivienda les adjudicó un subsidio para adquirir vivienda de interés social, el cual aplicaron al proyecto de urbanización “Ciudadela San Antonio II”.

El proyecto urbanístico fue promovido por Villavivienda, empresa industrial y comercial de Villavicencio. Su financiación, en el caso de las viviendas ofrecidas a la población desplazada, está a cargo del Departamento, que se comprometió a otorgar un subsidio en dinero, y del municipio, que debía completar el valor mediante la entrega de lotes urbanizados. Asimismo, su construcción fue contratada por Villavivienda con siete diferentes Uniones Temporales (en adelante, U.T), de las cuales Pro Orinoquía Llanos fue la encargada de construir las manzanas en las que están ubicadas las casas de los accionantes.

A la fecha, la Unión Temporal no ha hecho entrega material de las viviendas a los accionantes.

Teniendo en cuenta estos hechos, la Sala debe abordar los siguientes problemas jurídicos:

(i) ¿Es procedente la acción de tutela para solicitar la entrega de viviendas de interés social reguladas por un contrato ordinario de construcción, en los casos en que el contratante es una persona en situación de desplazamiento?

(ii) ¿La falta de entrega de viviendas de interés social para población desplazada, excedido el plazo estipulado, constituye una vulneración o una amenaza al derecho a la vivienda digna?

(iii) ¿Es procedente que la Corte de órdenes inter comunis para frenar la vulneración y/o amenaza de los derechos fundamentales en este caso?

Con el propósito de resolver estos interrogantes, en primer lugar, la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corporación en torno a la exigibilidad del derecho a la vivienda por vía de tutela. En segundo lugar, se referirá al contenido del derecho a la vivienda digna, en general, y de la población desplazada, en particular. En tercer lugar, señalará los principios constitucionales que guían la acción de los entes territoriales frente a las víctimas del desplazamiento forzado. Como cuarto punto, recordará los criterios que la Corte ha establecido para la adopción de decisiones judiciales inter comunis. Finalmente, llevará a cabo el análisis de los casos en concreto.

1. Procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho a la vivienda digna.

1.1 La Constitución de 1991 consagró en el artículo 51 el derecho a la vivienda digna en los siguientes términos:

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

1.2 De la lectura de este texto se desprende con claridad que existe un derecho constitucional a la vivienda del que son titulares los colombianos y colombianas, sin excepción. No obstante, la segunda parte del artículo revela que la vivienda es un derecho de carácter complejo que, en apariencia, no lo hace susceptible de protección por medio de la acción de tutela en todos los casos. Por un lado, el acceso a la vivienda está mediado por contratos privados que regulan la posesión y el dominio de los bienes inmuebles destinados a este uso, de suerte que los conflictos que giran en torno a ello pueden dirimirse en la

jurisdicción ordinaria. Por otro lado, su goce efectivo depende en buena parte del desarrollo progresivo de políticas sociales y de la capacidad presupuestal del Estado.

La Corte ha admitido la complejidad de este derecho, pero ha precisado que en determinadas ocasiones la acción de tutela sí procede para amparar el derecho a la vivienda digna e, incluso, ha señalado que existen sujetos para de los cuales este derecho adquiere carácter fundamental.

1.3 En cuanto a lo primero, ha dicho la Corte que, por regla general, cuando el conflicto está referido a asuntos contractuales que impiden el goce de la vivienda la acción de tutela es improcedente. El debate sobre cláusulas contractuales y determinación del alcance de los derechos sustanciales derivados de ellas tiene como escenario natural la jurisdicción ordinaria⁷. Pero, excepcionalmente, la ausencia de reconocimiento oportuno de un derecho de rango legal puede vulnerar o amenazar de manera ostensible un derecho fundamental. En esos eventos, la Corte ha señalado que su protección inmediata puede ser solicitada mediante la acción de tutela⁸.

Para que proceda la acción de tutela frente a una controversia contractual, la Corte ha reiterado que⁹: (i) el accionante debe demostrar el vínculo objetivo que existe entre la pretensión legal y el derecho fundamental cuya vulneración se alega¹⁰; y (ii) que deben analizarse los elementos de carácter subjetivo de las partes en el proceso de amparo, con el fin de determinar si el accionante se encuentra en una situación de indefensión o subordinación tal, que se evidencia la necesidad de intervención del juez constitucional¹¹.

1.4 En cuanto a lo segundo, la Corte ha reconocido situaciones específicas en las cuales la vivienda constituye un derecho exigible por vía de tutela. Puede solicitarse el amparo constitucional del derecho a la vivienda cuando: “(i) por vía normativa se defina su contenido, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”¹².

1.5 Por último, la Corte ha reconocido que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando quien invoca su protección ha sido víctima del

desplazamiento forzado. Las personas en situación de desplazamiento han tenido que abandonar sus viviendas de manera forzada y repentina. Una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas temporales. Adicionalmente, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a soluciones habitacionales que contribuyan eficazmente a superar el desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para la población desplazada una amenaza directa y grave contra su vida, y un factor que acrecienta sus condiciones extremas de vulnerabilidad. Por ello, ha merecido una especial protección por parte de la Corte que decididamente ha establecido que el derecho a la vivienda digna es fundamental en el caso de la población desplazada¹³.

1.6 Así las cosas, el juez constitucional que recibe una solicitud de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna debe abstenerse de declarar su improcedencia basado únicamente en el carácter prestacional del derecho cuyo amparo se pide. De manera previa debe analizar si el caso concreto involucra una amenaza o una vulneración que adquiera relevancia iusfundamental al menos por uno de los criterios mencionados anteriormente. En caso de que ello sea así, debe entrar a estudiar el fondo del asunto, y determinar si se configura la vulneración de alguno de los componentes del derecho a la vivienda digna que se puntualizarán a continuación.

1. Contenido del derecho a la vivienda digna. Particularidades frente a la población desplazada.

1. Aspectos generales.

2.1.1 Desde la sentencia C-936 de 2003, la Corte reconoció que el artículo 51 de la Constitución establece la existencia del derecho a la vivienda digna y fija algunos deberes estatales en relación con este, pero no comprende los elementos que permitan caracterizar de forma completa su contenido. Por esta razón, consideró que la interpretación del texto constitucional debe complementarse con los estándares internacionales que en materia del derecho a la vivienda digna o adecuada ha establecido la Observación No. 4 del Comité de

Derechos Sociales, Económicos y Culturales¹⁴.

Según esta interpretación autorizada del Pacto Internacional de Derechos Sociales, Económicos y Culturales (en adelante, PIDESC)¹⁵, la vivienda no puede equipararse a la simple existencia de un techo que resguarde a un individuo y a su familia de la lluvia, el calor o el frío excesivos, ni tampoco cabe considerarla solamente como una comodidad. Para el Comité, este derecho debe ser concebido como el derecho a tener una vivienda digna o adecuada. En otras palabras, el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”¹⁶, sin consideración exclusiva a los ingresos económicos.

2.1.2 El derecho a la vivienda digna o adecuada está compuesto por los siguientes elementos:

a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas (...).

b) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura. Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

c) Gastos soportables. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas (...).

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de

consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (...).

f) Lugar. La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales (...). De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”¹⁷.

2.1.3 De conformidad con lo anterior, la Corte ha entendido que la protección constitucional del derecho a la vivienda digna comprende dos ámbitos. Uno relacionado con las condiciones de la vivienda, que incluye los componentes de habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lugar adecuado, y adecuación cultural. Y otro que tiene que ver con la seguridad del goce de la vivienda, que incluye los requisitos de seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, y asequibilidad¹⁸.

Según las sentencias T-1318 de 2005 y T-403 de 2006, estos ámbitos pueden generar obligaciones que constituyen derechos programáticos de aplicación progresiva, pues implican la obligación del Estado de desarrollar políticas públicas para su realización, así como la prohibición de regresividad de los niveles de protección alcanzados mediante dichos programas. Sin embargo, una vez las autoridades han tomado la decisión de desarrollar una política en esta materia, se concretan derechos subjetivos en cabeza de sus beneficiarios que pueden protegerse tanto a través de las vías judiciales ordinarias como, en los casos en los que la Corte lo ha especificado, mediante la acción de tutela.

Es dable concluir entonces que cada uno de los componentes del derecho a la vivienda cumple una finalidad importante en términos de la garantía de la adecuación y dignidad de la vivienda y, por tanto, el Estado debe garantizar que todo ciudadano tenga acceso a una vivienda que cumpla con todos y cada uno de estos atributos. Una vez se ha comprometido a ello mediante acciones concretas, las actuaciones u omisiones que no conduzcan efectivamente a este resultado generan derechos subjetivos susceptibles de protección constitucional.

1. Obligaciones particulares en relación con la población desplazada.

1. Atendiendo al estatus especial que tiene el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, la Corte ha afirmado que el Estado tiene obligaciones específicas destinadas a garantizar su acceso a una vivienda digna o adecuada, tanto en el momento que sigue inmediatamente al desplazamiento, como en el período sucesivo en el cual se busca superar esta situación.

La primera obligación del Estado frente a la población desplazada es la de garantizar vivienda y alojamiento básico luego de que ocurre el desplazamiento. El albergue debe proveerse hasta el momento en que las personas en situación de desplazamiento obtengan otras opciones estables de vivienda digna. Al respecto, ha dicho esta Corporación que “no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas”¹⁹. Así se desprende del Principio Rector de los Desplazamientos Internos Número 1820, que debe ser satisfecho “en cualquier circunstancia” por las autoridades, atendiendo al hecho de que en ello se juega la subsistencia misma de las personas desplazadas²¹.

Conforme a ello, la Corte ha dictado órdenes tendientes a exigir la entrega inmediata del componente de alojamiento transitorio y los elementos necesarios para el mismo, que hacen parte de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga²². Ha ordenado a las autoridades brindar alojamiento inmediato a las personas que llegan a un municipio como resultado de un desplazamiento masivo²³; ha ordenado a los entes territoriales reubicar las

familias desplazadas asentadas en lugares de alto riesgo²⁴; y ha exigido que se les permita a las personas desplazadas permanecer en los inmuebles en los que habitan, ya sea que los hayan ocupado de facto, o que el gobierno de la ciudad, municipio o departamento les haya permitido quedarse allí de manera informal, hasta tanto las entidades territoriales y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) no garanticen el acceso a otras viviendas²⁵.

En segundo lugar, el Estado se encuentra obligado a respetar todos los derechos fundamentales de la persona en situación de desplazamiento durante el proceso de adquisición de una solución habitacional que contribuya al restablecimiento económico. De manera especial, las autoridades deben respetar el derecho a la igualdad, el derecho a presentar peticiones, el derecho a la participación y el debido proceso.

Son aplicación de esta regla las órdenes dadas por la Corte a las autoridades correspondientes de responder concretamente cuáles son las posibilidades de acceso a programas o subsidios para el restablecimiento socioeconómico; orientar a las personas desplazadas en el acceso a la oferta de vivienda; responder oportunamente a los postulados a las convocatorias de subsidio de vivienda; y abstenerse de exigir requisitos adicionales a los dispuestos en la ley para adjudicar subsidios²⁶.

En tercer lugar, el Estado debe garantizar que el conjunto de entidades y autoridades encargadas de aplicar la normatividad relacionada con el acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propias para la población desplazada, hagan una interpretación favorable de las disposiciones, tomando en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional²⁷. Esta interpretación debe tener en cuenta “a) los principios de interpretación y aplicación de las normas de las disposiciones de la Ley 387 de 1997; b) los principios rectores de los desplazamientos internos; c) el principio de favorabilidad; d) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y e) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho”²⁸. En este sentido, la Corte ha ordenado revocar actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales que desconocen dichos principios²⁹.

En último lugar, ha precisado la Corte que el Estado tiene la obligación de respetar el enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomando en cuenta las necesidades de la población desplazada y los requerimientos especiales de quienes hacen parte de ella, tales como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc³⁰.

2.2.2 Por supuesto, no puede entenderse que el contenido del derecho de las personas en situación de desplazamiento se restringe a las obligaciones específicas que tiene el Estado respecto de esta población. El derecho a la vivienda digna de la población desplazada está compuesto tanto por esas obligaciones particulares, como por los elementos generales del derecho a la vivienda introducidos a partir de la Observación General No. 4 del Comité DESC. El Estado debe cumplir unos y otros estándares de manera simultánea. En este sentido, la sentencia T-585 de 2006 señaló que hace parte de sus obligaciones “eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado” y “proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica”.

Surge la necesidad de hacer dos precisiones que complementen el alcance que ha dado la Corte al derecho de la población desplazada a la vivienda digna o adecuada. La primera, es que es inadmisibles desde el punto de vista constitucional, que los jueces o las autoridades administrativas competentes interpreten el derecho a la vivienda de las personas en situación de desplazamiento como un derecho de menor categoría, o como un derecho cuya satisfacción se verifica así no se cumplan plenamente las condiciones de habitabilidad y disponibilidad. Tampoco es aceptable que se llegue a esta conclusión basados en el carácter subsidiado de las opciones de habitación. Tal como lo recuerda la Observación General No. 4 del Comité DESC, “el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos”. Por lo tanto, el auxilio monetario estatal no lo exime de la obligación de garantizar que la vivienda de interés social contenga espacio suficiente para sus habitantes, provea condiciones adecuadas que eliminen en lo posible las amenazas para la salud y los riesgos estructurales, cuente con acceso a los servicios públicos domiciliarios básicos, etc.

La segunda precisión consiste en que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada solo se satisface de forma integral cuando concurren dos eventos: (i) los titulares

del derecho accedan materialmente a alojamientos transitorios o a viviendas adecuadas, esto es, únicamente cuando las personas desplazadas se encuentran viviendo en soluciones habitacionales dignas destinadas para ello; y (ii) cuando se les ha garantizado a sus moradores la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas. Hasta que ello no ocurra el Estado no puede entender cesadas sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda, y mucho menos, sus deberes respecto de la protección especial de la población desplazada.

1. Principios para la coordinación entre la Nación y los entes territoriales encargados de la atención a la población desplazada.

3.1 La sentencia T-025 de 2004 declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada, e identificó como una de sus causas principales la insuficiente capacidad institucional y presupuestal para atender el fenómeno. Conforme a ello, declaró que una de las medidas requeridas para superar el estado de vulneración sistemática de los derechos de la población desplazada es el mejoramiento de la coordinación entre la nación y los diferentes entes territoriales. Además, a través de los autos de seguimiento a la ejecución de esta providencia, ha dictado órdenes tendientes a que la coordinación entre las entidades territoriales se traduzca en un mejor diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas en la materia, un aumento en la asignación y destinación de los recursos, y el crecimiento de las capacidades institucionales en su conjunto³¹.

3.2 De forma reiterada ha señalado la Corte que el desarrollo armónico de las entidades que conforman la organización territorial del Estado colombiano son los principios coexistentes de unidad estatal y autonomía de los entes territoriales. De manera sucinta, estos hacen referencia a que si bien el Estado unitario se encuentra en una posición de superioridad, las entidades territoriales –y, entre ellas, principalmente el municipio- tienen la capacidad de autogestionar las actividades que son del interés de las mismas.

En este orden de ideas, la distribución y articulación de las competencias entre la Nación y las entidades territoriales se efectúa a partir de tres principios básicos³²: (i) coordinación, que exige de las autoridades administrativas de todo nivel la ordenación coherente, eficiente y armónica de sus actuaciones, con el propósito de alcanzar los fines del Estado; (ii)

conurrencia, que implica la existencia de mecanismos de participación entre la Nación y las entidades territoriales, de suerte que estas últimas puedan intervenir en el diseño y desarrollo de proyectos dirigidos a garantizar el bienestar general y local; y (iii) subsidiariedad, principio que exige que los niveles territoriales más altos apoyen o asuman las competencias de los entes locales y/o regionales que carezcan de la capacidad administrativa, institucional y presupuestal para ejercer sus funciones adecuadamente³³.

1. Efecto excepcional “inter comunis” de los fallos de tutela.

4.1 Tal como lo establece el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, “las sentencias en que se revise una decisión de tutela solo surtirán efectos en el caso concreto”. Esto significa que, como regla general, los efectos de estas providencias son inter partes. Sin embargo, excepcionalmente, la Corte ha decidido modular el alcance de sus pronunciamientos extendiendo sus efectos a personas que no han acudido a la tutela en calidad de accionantes. Es decir, les ha concedido un efecto inter comunis.

4.2 Así por ejemplo, en la sentencia SU-1023 de 2001, la Sala Plena de la Corte indicó que, en circunstancias especialísimas, la tutela debe disponer de la fuerza vinculante suficiente para amparar derechos igualmente fundamentales de quienes no han acudido al mismo medio judicial. Así lo exige la aplicación directa de las normas que consagran los fines de la Corporación misma y la acción de tutela: preservar la supremacía de la Constitución³⁴ y los derechos fundamentales en ella consagrados³⁵.

La Corte afirmó que el criterio general que guía la adopción de sentencias con efectos inter comunis es el siguiente:

“(…) [H]ay eventos excepcionales en los cuales los límites de la vulneración deben fijarse en consideración tanto del derecho fundamental del tutelante como del derecho fundamental de quienes no han acudido a la tutela, siempre y cuando se evidencie la necesidad de evitar que la protección de derechos fundamentales del accionante se realice paradójicamente en detrimento de derechos igualmente fundamentales de terceros que se encuentran en condiciones comunes a las de aquel frente a la autoridad o particular accionado”³⁶.

Además, en la sentencia T-203 de 2002 evidenció que la decisión de extender los efectos del fallo a personas que no habían acudido a la acción de tutela en la sentencia SU-1023 de 2001 obedeció a cuatro razones adicionales, las cuales deben concurrir también en los casos en los que la Corte decida modular sus decisiones de tutela:

“i) para evitar que la protección del derecho de uno o algunos de los miembros del grupo afectara los derechos de otros; ii) para asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de una misma comunidad; iii) para responder al contexto dentro del cual se inscribe cada proceso; y iv) para garantizar el derecho a acceder a la justicia que comprende la tutela judicial efectiva”³⁷.

En síntesis, la Corte está facultada para dictar fallos con efectos inter comunis, siempre que se observen rigurosamente los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva.

1. Los casos en concreto.

1. De forma previa al análisis de fondo de los casos objeto de examen, la Sala debe estudiar la declaratoria de improcedencia hecha por el juez encargado de resolver ambas solicitudes puesto que, a su juicio, los accionantes cuentan con otros medios de defensa judicial que deben agotarse antes de acudir a la acción de tutela. El juez hizo mención de las acciones civiles y las demandas contencioso administrativas derivadas del incumplimiento del contrato de construcción de vivienda suscrito entre los accionantes y la U.T demandada.

La Sala considera que este argumento del juez de instancia se aparta injustificadamente de la jurisprudencia relativa a la procedencia de la tutela del derecho a la vivienda digna. Para empezar, está probada en el expediente la situación de desplazamiento de los accionantes.

Así lo manifestó Acción Social al indicar las fechas de inscripción en el RUPD, y de las entregas de la ayuda humanitaria de emergencia y sus prórrogas. Dado que el derecho a la vivienda digna es fundamental en el caso de la población desplazada, la sola constatación de que los accionantes son víctimas de este fenómeno debió llevar al juez a declarar procedente la acción y estudiar de fondo las vulneraciones alegadas.

A ello se añade que si bien la situación de los accionantes constituye un incumplimiento del contrato de construcción suscrito con la U.T, la prolongada mora en la entrega involucra derechos de carácter fundamental como la vida digna, la familia y la dignidad humana. Igualmente, las cláusulas mismas del contrato y la acción concreta de la administración tendiente a ofrecer acceso a planes de vivienda de interés social a los accionantes, creó derechos subjetivos a su favor amparables por vía de tutela.

En consecuencia, contrario a la decisión adoptada por el juez que resolvió las tutelas, estima esta Sala que las acciones que se revisan en los dos casos son procedentes. Conforme a ello, le corresponde entrar a examinar la posible vulneración de los derechos invocados.

5.2 A partir de las pruebas allegadas durante el trámite de revisión, la Sala encontró que los accionantes firmaron en el segundo semestre de 2006 contratos de construcción de vivienda de interés social con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, y que el plazo pactado para su entrega fue de 120 días calendario contados a partir del acta de inicio de obras.

El valor total de cada bien inmueble fue estimado en quince millones setecientos cincuenta mil pesos (\$15.750.000) los cuales, tratándose de las personas en situación de desplazamiento, debían ser pagados por diferentes entidades territoriales en las siguientes proporciones: Diez millones doscientos mil pesos (\$10.200.000) provenientes del subsidio otorgado por Fonvivienda; dos millones novecientos cincuenta mil pesos (\$2.950.000) correspondientes al valor de lotes urbanizados otorgados por Villavivienda; y dos millones seiscientos mil pesos restantes (\$2.600.000) aportados por la Gobernación del Meta.

En los casos que se revisan el acta de inicio de obras fue firmada por la U.T el 11 de julio de 2007. Sin embargo, los inmuebles no han sido entregados. Aun más, en septiembre de 2010, la U.T, contratista manifestó haber construido 96 de las 1391 viviendas a las que está obligada (es decir, un 7% del total), dentro de las cuales no se encuentran las de los accionantes.

El obstáculo que las diferentes entidades involucradas identificaron para la finalización del proyecto, consiste principalmente en el incumplimiento de las obligaciones de los entes territoriales encargados del pago de las viviendas. Específicamente, Villavivienda entregó el lote en el cual se está desarrollando la Ciudadela pero no lo dotó de la infraestructura urbanística adecuada (acueducto, alcantarillado pluvial, redes eléctricas, planta de tratamiento, andenes, sardineles y vías, entre otros). Además, no contempló en el proyecto presupuesto para responder a imprevistos de este orden. Debido a lo anterior, la U.T tuvo que detener el avance de la construcción y fue necesario que se surtieran largas negociaciones tendientes a obtener el cumplimiento de la empresa industrial y comercial de Villavicencio. Finalmente, en las reuniones interinstitucionales convocadas alrededor del proyecto se adoptó la decisión de que el Departamento del Meta aportara recursos adicionales para terminar las obras de urbanismo. Estos recursos fueron obtenidos en el 2009, y están siendo ejecutados por una entidad externa, que fue la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América -CASA. No es claro, sin embargo, si este dinero es suficiente para culminar el proyecto.

Respecto de los inmuebles adjudicados a personas en situación de desplazamiento, la mora de Villavivienda incidió en que Fonvivienda, aportante del subsidio que financia parcialmente el valor del inmueble, se negara a ordenar el desembolso total del valor de los subsidios, pues este fue condicionado al avance en la ejecución de las obras. Toda vez que el dinero de estos subsidios hace parte de vigencias fiscales anteriores, es preciso que Fonvivienda expida continuamente resoluciones que prorroguen la vigencia del auxilio. De este modo, el aporte financiero más significativo de las viviendas que hacen parte del proyecto permanece sujeto a la discrecionalidad de las entidades del orden nacional quienes pueden decidir o no continuar renovando su ayuda.

Por su parte, Acción Social ha proveído a los accionantes, pero de forma interrumpida, subsidios de arriendo con los que cancelan el valor del arriendo de viviendas ubicadas en el barrio La Reliquia, en la periferia de la ciudad de Villavicencio (Meta). En el caso particular de Ana Tilde Pinilla Arévalo, el último subsidio fue entregado en el 2006.

5.3 A juicio de esta Sala, los hechos probados en los expedientes desconocen el derecho a la vivienda digna, en cuanto tiene que ver con la asequibilidad³⁸, disponibilidad de servicios e infraestructura, y gastos soportables.

En primer lugar, se desconoce el derecho a disponer de una vivienda digna puesto que si bien entidades del orden nacional, como Fonvivienda; del orden departamental, como la Gobernación; y del orden municipal, como Villavivienda, concedieron los recursos necesarios para que los accionantes obtuvieran una vivienda propia, transcurridos más de cuatro años, ello no ha dado como resultado el acceso material a los bienes inmuebles. Teniendo en cuenta que el telos de este componente consiste en que las personas posean “alguna parte”³⁹ en donde “vivir en seguridad, paz y dignidad”⁴⁰, la legítima expectativa de vivienda generada a partir del negocio jurídico celebrado por los accionantes no se traduce en la posesión material de un inmueble y, en consecuencia, no satisface el componente de asequibilidad de la vivienda.

Esta situación reviste especial gravedad teniendo en cuenta que los beneficiarios del subsidio son personas en condición de desplazamiento. En su caso, la ausencia de entrega de las unidades habitacionales constituye una seria barrera para avanzar hacia el restablecimiento económico y, por tanto, hacia la superación del desplazamiento, toda vez que para que este proceso se realice es preciso que la persona posea condiciones dignas de vivienda que le garantice condiciones de estabilidad y pertenencia a una comunidad, bien sea debido al retorno o al reasentamiento. Por este motivo, la ausencia de entrega de las viviendas para la población desplazada ubicadas en la “Ciudadela San Antonio II” viola sus derechos fundamentales, pues perpetúa las condiciones de extrema vulnerabilidad de esta población especialmente protegida.

Podría considerarse que no se ha vulnerado el derecho de los accionantes ya que Acción Social ha otorgado subsidios para el pago del arriendo. Sin embargo, esta Sala considera desacertada dicha consideración dado que la entrega de dichos subsidios no ha sido necesariamente oportuna pues, en el caso de los dos peticionarios que fueron incluidos en el RUPD en 1998, el componente de alojamiento transitorio fue entregado en el 2005 y en el 2007. Adicionalmente, en el caso de Ana Tilde Pinilla Arévalo, Acción Social indicó que solamente ha entregado el componente de apoyo para el alojamiento el 1 de octubre de 2005 y el 22 de junio de 2006. Es decir que lleva cuatro años sin recibir un auxilio que garantice el acceso a una vivienda digna.

A ello debe añadirse que la jurisprudencia constitucional ha resaltado que el albergue brindado una vez ocurre el desplazamiento es “transitorio”, y solo agota la obligación mínima

que tiene el Estado para con las víctimas de este fenómeno. El carácter temporal que lo define, implica que su provisión en el caso sub examine constituye apenas una respuesta parcial a la necesidad habitacional de los accionantes, y que su cumplimiento integral se verificará solamente cuando cuenten con soluciones habitacionales definitivas. En todo caso, hasta que ese evento no ocurra, persiste la obligación de Acción Social de conceder auxilios que garanticen que los accionantes gocen de una vivienda temporal en condiciones dignas.

5.4 De manera adicional, la Sala encuentra que Villavivienda y la U.T constructora han desconocido la obligación de garantía de las condiciones de disponibilidad de servicios e infraestructura que deben poseer las viviendas de los accionantes. En efecto, la tardanza en la ejecución de las obras obedece a que Villavivienda no ha cumplido con su obligación de proveer instalaciones adecuadas para que los inmuebles gozaran de servicios públicos domiciliarios. Esta situación puede ser objeto de reproche en tanto que fue la misma entidad la que propuso el desarrollo del proyecto y diseñó un presupuesto que, sin embargo, no incluía los recursos suficientes para garantizar la habitabilidad de las viviendas. Por esta vía, la empresa desconoció la garantía de disponibilidad de infraestructura de la vivienda.

El desconocimiento de este componente de la vivienda digna mantiene su actualidad en la medida en que un año después de los correctivos adoptados para esa deficiencia en la planeación del proyecto, los lotes continúan sin plena urbanización. Según la apoderada de Villavivienda, las únicas adecuaciones que han concluido son las del alcantarillado sanitario. El acueducto, el alcantarillado pluvial, las redes eléctricas, los andenes y sardineles, las vías interiores han avanzado en un 70% en promedio. Por su parte, no existe una planta de tratamiento adecuada para el número proyectado de habitantes, frente a lo cual existe apenas un compromiso del municipio, sin las correspondientes medidas concretas que deben adoptarse para su solución. Para la Sala, esto significa que las entidades demandadas no están garantizando de forma suficiente el componente de disponibilidad de servicios e infraestructura que hacen parte del derecho a la vivienda digna.

5.5 En tercer lugar, la falta de entrega de los inmuebles amenaza con desconocer el componente de razonabilidad en el gasto de la vivienda⁴¹. Por una parte, continuamente la financiación de las unidades habitacionales se ha visto amenazada por la cercanía del vencimiento de los subsidios otorgados por Fonvivienda. Ello se constata con la mención

continúa sobre el vencimiento de las prórrogas, consignada durante las reuniones interinstitucionales convocadas a propósito de las dificultades en la ejecución del proyecto. Por otra parte, la ausencia de una vivienda definitiva adecuada que contribuya a los accionantes y a los miembros de sus familias a superar el desplazamiento, implica para ellos la amenaza de su mínimo vital pues, tal como lo ha establecido esta Corporación en otras ocasiones, la fundamentabilidad del derecho a la vivienda de la población desplazada deviene en parte por la carencia de recursos necesarios para proveerse por su propios medios de viviendas adecuadas, sin que ello implique dejar de solventar sus demás necesidades básicas.

5.6 Pese a lo anterior, las entidades que intervinieron durante el trámite de revisión, manifestaron que ya habían adoptado correctivos para concluir el proyecto “Ciudadela San Antonio II”, tales como la concurrencia del Departamento del Meta para suplir el rezago presupuestal del proyecto, y la contratación de empresas que realizarán las obras de urbanismo. Resaltaron además que las casas adjudicadas están subsidiadas por el Estado en su totalidad y que no se han generado rubros adicionales a cargo de los beneficiarios. Con base en esto, solicitaron que se declarara que no son responsables de la vulneración de los derechos de los accionantes.

Esta Sala reconoce que las decisiones tomadas para superar los obstáculos de la ejecución del proyecto constituyen avances importantes. Sin embargo, ello no significa que deje de ser imputable a las entidades demandadas la vulneración de los derechos fundamentales de los accionantes. No puede la Sala arribar a tal conclusión puesto que logró probar que la U.T incumplió el plazo de entrega inicialmente estipulado en el contrato de construcción y, tal como se afirmó anteriormente, ello ha implicado un desconocimiento continuo del derecho de la población desplazada a obtener oportunamente una vivienda digna que contribuya a su restablecimiento socioeconómico.

Tampoco justifica la conducta omisiva de la U.T y de Villavivienda el hecho de que las casas adjudicadas a los accionantes sean subsidiadas por el Estado en su totalidad y que no se hayan generado costos adicionales para los beneficiarios. Como se precisó en los acápites anteriores, el derecho a tener una vivienda digna goza del mismo contenido y del mismo nivel de protección sean cuales sean las condiciones económicas en las que se haya creado el derecho subjetivo a poseer un inmueble para la habitación. En este sentido, el carácter

subsidiado no puede implicar la espera indefinida de la actuación eficaz del Estado, o la falta de importancia del cumplimiento oportuno de las obligaciones estatales. En tanto que el acceso a la vivienda digna de la población desplazada constituye un derecho fundamental, hace parte de los fines mismos del Estado proveerla en las mismas condiciones de oportunidad y dignidad que pueden obtenerla los demás ciudadanos.

5.7 Ahora bien, la Sala encuentra que para la ejecución del proyecto de ciudadela se obtuvo el concurso de entes estatales de los niveles nacional, regional y local. Sin embargo, ello no significó una cumplida ejecución del mismo ni una mayor garantía de los derechos de la población desplazada.

De una parte, el proceso de selección de los proyectos de vivienda de interés social dirigido desde el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no fue efectivo para determinar, antes del inicio de la obra, las fallas presupuestales de la iniciativa presentada por Villavivienda, entidad del orden local. De otra parte, el esquema de coordinación que se ha empleado entre la Nación, el Departamento, el Municipio y Acción Social durante la ejecución del proyecto, no contempló herramientas que permitieran hacer un seguimiento que impidiera el prolongado retraso de la urbanización, o que los habilitara para responder de manera oportuna a la coyuntura incumplimiento reiterado de Villavivienda. Esto significa que no hubo una efectiva coordinación de las entidades en el diseño y seguimiento en el proyecto “Ciudadela San Antonio II”.

Se constata así lo indicado por la sentencia T-025 de 2004, según la cual estas carencias “obstaculizan la coordinación de acciones entre las diferentes entidades, impiden el seguimiento adecuado de la gestión, dificultan la priorización de las necesidades más urgentes de la población desplazada y estimulan la ausencia de acción de las entidades integrantes del SNAIPD y de los entes territoriales”. En el caso concreto persiste una de las razones que llevaron a la Corte a declarar la existencia de un estado de cosas inconstitucional respecto de la población desplazada, pues aún se carece de la suficiente capacidad institucional para garantizar el acceso a una vivienda digna que contribuya a superar el desplazamiento.

5.8 En atención a lo anterior, esta Sala revocará los fallos proferidos por el Juzgado Cuarto

Penal Municipal de Conocimiento el 9 de noviembre de 2009, en los asuntos de la referencia. En su lugar, tutelaré el derecho de los accionantes a la vivienda digna y dictará órdenes dirigidas a los entes territoriales y a las demás entidades comprometidas en la entrega de las viviendas ubicadas en el proyecto “Ciudadela San Antonio II”. Sin embargo, es pertinente para esta Sala declarar que los efectos de la presente providencia no se restrinjan a los dos accionantes y sus núcleos familiares sino que tengan efectos inter comunis, con el fin de asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de la población desplazada beneficiaria del proyecto “Ciudadela San Antonio II”.

Para ello, se cumplen a cabalidad los presupuestos establecidos por la Corte: (i) Las partes demandadas en el proceso de tutela admitieron que existen otras personas que se encuentran en condiciones objetivas similares a las de los accionantes, pues hacen parte de la población desplazada, son beneficiarias del subsidio para compra de vivienda de interés social otorgado por Fonvivienda, entregaron el valor de la ayuda como anticipo en el proyecto de vivienda “Ciudadela San Antonio II” y, pese a todo, aún no han recibido sus viviendas dentro de la mencionada urbanización.

(ii) No existe una razón válida para desconocer a quienes no presentaron acción de tutela y la comprobada vulneración del derecho a la vivienda digna a la que están sujetas, ordenando solamente acelerar la construcción de las viviendas de los accionantes. La orden inter partes podría constituir una violación del derecho a la igualdad entre los beneficiarios del subsidio, pues la Sala comprobó la vulneración del derecho a la vivienda digna tanto del accionante como de aquellos que no instauraron acciones de tutela, y no puede desconocer la protección reforzada a que tiene derecho esta población por ser víctima del desplazamiento, que se traduce en la necesidad de obtener de forma inmediata la protección de sus derechos.

Además, el efecto restringido de las órdenes podría dar lugar a que otras personas que acudieran a la acción de tutela, cuya vulneración se ha establecido con suficiencia, reciban respuestas disímiles a la establecida en esta sentencia, bien porque los jueces declaren la improcedencia de las acciones de tutela, porque restrinjan el alcance del derecho a la vivienda digna, o porque dicten órdenes cuya ejecución resulte contradictoria para las entidades a quienes se dirigen. Esto resultaría una negación de la función de la Corte de establecer y unificar el alcance de los derechos consagrados en la Constitución de 1991, y se

convertiría en un obstáculo para la materialización del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

(iii) La medida sirve a fines de alta relevancia constitucional pues su carácter extendido contribuye a asegurar el goce efectivo de los derechos de todos los miembros de la población desplazada beneficiaria del proyecto de vivienda de interés social. En este sentido, las órdenes que se dictarán para cada una de las entidades tienen el propósito de evitar que la ausencia de entrega de las viviendas de la “Ciudadela San Antonio II” a población desplazada se convierta en una situación recurrente y, con el pasar del tiempo, de mayor complejidad, de forma tal que se configure un desconocimiento sistemático de los derechos fundamentales de los beneficiarios del proyecto que haga más precarias sus condiciones de subsistencia, contrariando así el sentido general de la sentencia T-025 de 2004 y los autos que la desarrollan.

En este orden de ideas, la Sala ordenará a Villavivienda que adopte todas las medidas presupuestales y técnicas necesarias con el fin de que se finalicen todas las obras urbanísticas requeridas en la “Ciudadela San Antonio II”, conforme a la legislación vigente en la materia, y teniendo en cuenta el contenido de las obligaciones del Estado en materia de habitabilidad y disponibilidad de infraestructura establecidas en la Observación General No. 4 del Comité DESC. En el evento de que los recursos o los términos bajo los cuales se contrató con la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América –CASA no sean suficientes para cumplir a cabalidad esta orden, el dinero y actividades faltantes estarán a cargo en su totalidad del municipio de Villavicencio.

Teniendo en cuenta que el porcentaje de avance entre las diferentes obras de urbanismo es diferente, pues mientras las obras de acueducto y alcantarillado se encontraban ejecutadas en un porcentaje del 90% al momento de recibir las pruebas, y las obras de construcción y adecuación de los sistemas de energía eléctrica, así como las vías de acceso y andenes en un porcentaje aproximado del 50%; y que cabe la posibilidad de que las obras de urbanismo que se están llevando a cabo no sean suficientes para lograr la completa urbanización del predio en el que se desarrolla el proyecto de vivienda, la Sala ordenará que:

a) se realicen en el término máximo de dos meses siguientes a la notificación de esta sentencia, las obras urbanísticas requeridas relacionadas con la construcción y adecuación

de redes de acueducto, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, planta de tratamiento y todas aquellas demás obras destinadas a proveer de acueducto y alcantarillado al proyecto de vivienda;

b) se realicen en el término máximo de cuatro meses las obras urbanísticas relacionadas con la construcción y adecuación de redes eléctricas, así como todas aquellas demás obras destinadas a proveer de energía eléctrica al proyecto de vivienda.;

c) se finalicen en el término máximo de cuatro meses las obras urbanísticas relacionadas con la construcción y adecuación de vías, andenes y sardineles, así como todas aquellas demás obras destinadas a garantizar el acceso físico a las viviendas que hacen parte del proyecto en condiciones de dignidad y seguridad.

Ordenará también a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha en la cual Villavivienda finalice las obras de urbanismo, realice la construcción de las unidades habitacionales conforme a los términos del contrato. De este modo, Villavivienda debe entregar las viviendas adjudicadas a la población desplazada beneficiaria del proyecto “Ciudadela San Antonio II” en el término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la entrega de las obras por parte de las Uniones Temporales contratistas. Además, Villavivienda deberá llevar a cabo todas las gestiones presupuestales y técnicas tendientes a que en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la entrega de las viviendas, todas las familias en situación de desplazamiento incluidas en este fallo cuenten con la escritura de compraventa de los bienes inmuebles que les fueron adjudicados dentro del proyecto “Ciudadela San Antonio II”.

En cuanto tiene que ver con otras entidades involucradas en el desarrollo del proyecto, la Sala le ordenará a Fonvivienda que prorrogue de nuevo las Resoluciones en virtud de las cuales otorgó el subsidio de vivienda de interés social para población desplazada, respecto de todas las personas que aplicaron el subsidio en el proyecto “Ciudadela San Antonio II” de Villavicencio, por lo menos durante seis (6) meses adicionales contados a partir de la notificación de esta sentencia y hasta el momento en que efectivamente se haga entrega material de las viviendas a los adjudicatarios en situación de desplazamiento.

Asimismo, ordenará a Acción Social que entregue de forma automática auxilio de alojamiento para los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto

“Ciudadela San Antonio II” que no lo han recibido en el último año, hasta tanto verifique que se ha hecho entrega material de cada una de las viviendas.

Por último, remitirá copias de la presente sentencia al Ministerio Público para que ejerza las funciones de control y vigilancia respecto de la situación de la “Ciudadela San Antonio II” de Villavicencio y, de manera específica, para que haga seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes dadas en esta sentencia. Compulsará asimismo copias a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias investiguen y, si es del caso, sancionen las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades que adquirieron obligaciones en torno al proyecto de vivienda de interés social “Ciudadela San Antonio II” por el incumplimiento de los contratos, así como de los funcionarios que en ellas trabajan.

III. DECISIÓN

Con fundamento en las consideraciones expuestas en precedencia, la Sala Novena de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Primero. LEVANTAR la suspensión de términos decretada en este proceso por la Sala Novena de Revisión.

Segundo. REVOCAR la sentencia proferida el 9 de noviembre de 2009 por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Conocimiento de Villavicencio que negó la tutela instaurada por José Guillermo Ávila Rodríguez.

Tercero. REVOCAR la sentencia proferida el 9 de noviembre de 2009 por el Juzgado Cuarto Penal Municipal de Conocimiento de Villavicencio que negó la tutela instaurada por Ana Tilde Pinilla Arévalo.

Cuarto. CONCEDER la tutela del derecho a la vivienda digna de José Guillermo Ávila Rodríguez, Ana Tilde Pinilla Arévalo, y de todas aquellas personas en situación de desplazamiento que aplicaron los subsidios de vivienda adjudicados por Fonvivienda al proyecto “Ciudadela San Antonio II” de la ciudad de Villavicencio, en los términos expuestos

en esta providencia.

Quinto. ORDENAR a Villavivienda, empresa industrial y comercial de Villavicencio, que adopte todas las medidas presupuestales y técnicas necesarias con el fin de que, en el término máximo de dos (2) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, se realicen las obras urbanísticas requeridas en la “Ciudadela San Antonio II” relacionadas con la construcción y adecuación de redes de acueducto, alcantarillado sanitario, alcantarillado pluvial, planta de tratamiento y todas aquellas demás obras destinadas a proveer de acueducto y alcantarillado al proyecto de vivienda.

En el evento de que los recursos o los términos bajo los cuales se contrató la realización de las obras de urbanismo, no sean suficientes para cumplir a cabalidad esta orden, el dinero y actividades faltantes estarán en su totalidad a cargo del municipio de Villavicencio, quien posteriormente podrá repetir contra quien corresponda.

Sexto. ORDENAR a Villavivienda, empresa industrial y comercial de Villavicencio, que adopte todas las medidas presupuestales y técnicas necesarias con el fin de que, en el término máximo de cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, se realicen las obras urbanísticas requeridas en la “Ciudadela San Antonio II” relacionadas con la construcción y adecuación de redes eléctricas, así como todas aquellas demás obras destinadas a proveer de energía eléctrica al proyecto de vivienda.

En el evento de que los recursos o los términos bajo los cuales se contrató la realización de las obras de urbanismo, no sean suficientes para cumplir a cabalidad esta orden, el dinero y actividades faltantes estarán en su totalidad a cargo del municipio de Villavicencio, quien posteriormente podrá repetir contra quien corresponda.

Séptimo. ORDENAR a Villavivienda, empresa industrial y comercial de Villavicencio, que adopte todas las medidas presupuestales y técnicas necesarias con el fin de que, en el término máximo de cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta sentencia, se realicen las obras urbanísticas requeridas en la “Ciudadela San Antonio II” relacionadas con la construcción y adecuación de vías, andenes y sardineles, así como todas aquellas demás obras destinadas a garantizar el acceso físico a las viviendas que hacen parte del proyecto en condiciones de dignidad y seguridad.

En el evento de que los recursos o los términos bajo los cuales se contrató la realización de las obras de urbanismo, no sean suficientes para cumplir a cabalidad esta orden, el dinero y actividades faltantes estarán en su totalidad a cargo del municipio de Villavicencio, quien posteriormente podrá repetir contra quien corresponda.

Octavo. ORDENAR a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha en la cual Villavivienda finalice las obras de urbanismo y realice la construcción de las unidades habitacionales, conforme a los términos del contrato.

Noveno. ORDENAR a Villavivienda que entregue las viviendas adjudicadas a la población desplazada beneficiaria del proyecto “Ciudadela San Antonio II” en el término de un (1) mes contado a partir de la fecha de la entrega de las obras por parte de todas las Uniones Temporales contratistas.

Décimo. ORDENAR a Villavivienda que adelante todas las gestiones presupuestales y técnicas tendientes a que en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la fecha de la entrega de las viviendas, todas las familias en situación de desplazamiento incluidas en este fallo cuenten con la escritura de compraventa de los bienes inmuebles que les fueron adjudicados dentro del proyecto “Ciudadela San Antonio II”.

Décimo primero. ORDENAR a Fonvivienda que prorrogue, si no lo ha hecho, la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social otorgados a la población desplazada, que fueron movilizados hacia el proyecto “Ciudadela San Antonio II” de Villavicencio, durante seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia y hasta el momento en que se haga entrega material de las viviendas a sus beneficiarios.

Décimo segundo. ORDENAR a Acción Social que en el término de quince (15) días contados a partir de la notificación de este fallo, entregue de forma automática auxilio de alojamiento a los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto “Ciudadela San Antonio II”, que no lo han recibido en el último año, y que continúe entregándolo hasta tanto verifique que se ha hecho entrega material de cada una de las viviendas.

Décimo tercero. A través de la Secretaría General, REMITIR copia de la presente sentencia a la Defensoría del Pueblo para que haga seguimiento del cumplimiento de las órdenes dadas.

Décimo cuarto. A través de la Secretaría General, REMITIR copia de la presente sentencia a la Contraloría General de la República para que, en ejercicio de sus competencias, fiscalice la ejecución presupuestal necesaria para el cumplimiento de las órdenes dadas.

Décimo quinto. A través de la Secretaría General, REMITIR copia de la presente providencia a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias investiguen y, si es del caso, sancionen las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades que adquirieron obligaciones en torno al proyecto de vivienda de interés social “Ciudadela San Antonio II”, por el incumplimiento de los contratos, así como los funcionarios que en ellas trabajan.

Décimo sexto. Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase e insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional.

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado Ponente

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria

1 Folio 55 Cuaderno 2 Exp. T-2.508.518

2 Folio 35 Cuaderno 2 Exp. T-2.508.519

3 Folio 123 Cuaderno 1 Exp. T-2.508.518

4 Folio 41 Cuaderno Pruebas Exp. T-2.508.518

5 Folio 2 Cuaderno Pruebas T-2.508.518.

6 Folio 3 Cuaderno Pruebas T-2.508.518.

7 Ver sentencias T-587/03, T-643/98, T-605/95, T-219/95, T-524/94, T-340/94, T-328/94, T-511/93 y T-594/92.

8 Ver sentencia T-189/93.

9 Ver, entre otras, las sentencias T-222/04 y T-202/00.

10 T-189/93

11 Este aspecto tiene marcada importancia cuando la persona natural o jurídica contra quien se instaura la tutela es un particular. Al respecto, ver las sentencias T-160/10, T-490/09, T-360/09, T-886/00, T-351/97, T-164/97, T-605/95 y T-125/94.

12 T-585/06. Al respecto, ver también las sentencias T-1318/05, C-936/03, T-859/03 y T-223/03.

13 Ver, entre otras, las sentencias T-514/10, T-497/10, T-472/10, T-436/10, T-177/10, T-151/10, T-044/10, T-755/09, T-742/09, T-569/09, T-064/09, T-585/06, T-025/04, T-602/03, T-1346/01 y SU-11500/00.

14 Sobre el carácter vinculante de las Observaciones Generales de los Comités que supervisan la aplicación de los tratados internacionales de derechos humanos la sentencia T-616/10 recordó que: “(...) Tal como lo sostuvo la Corte en la sentencia C-355/06, las observaciones y recomendaciones proferidas por los órganos autorizados para interpretar los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Colombia, resultan relevantes al momento de precisar el contenido normativo de sus disposiciones y el sentido de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución. De suerte que aunque estos documentos no se incorporen de manera automática al bloque de constitucionalidad, sí constituyen un criterio hermenéutico relevante y un límite para el legislador”. Ver también las sentencias C-067/03, C-200/02, y T-1391/01.

15 Aprobado por Colombia mediante Ley 74 de 1968, y ratificado el 29 de octubre de 1969.

16 Comité DESC, Observación General No. 4 relativa al derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), adoptada durante el 6to período de sesiones. Doc. E/1992/23.1991.

18 Ver sentencia C-936 de 2003.

19 T-585/06.

20 El Principio Rector No. 18 de los Desplazamientos Internos establece que: “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado/ 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad: a) alimentos indispensables y agua potable; b) cobijo y alojamiento básico; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento indispensables. / 3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos” (subrayado fuera del texto).

21 T-025/04.

22 Este componente fue consagrado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 20 y 22 del Decreto 2569 de 2000. Ver, entre otras, las sentencias T-690A/09, T-343/09, T-817/08, T-704/08, T-605/08, T-559/08, T-451/08, T-025/04 y T-602/03.

23 Ver la sentencia T-585/03.

24 Ver la sentencia SU-1150/00.

25 Ver las sentencias T-064/09, T-725/08, T-966/07, T-078/04, T-025/04 y T-1346/01.

26 Ver, entre otras, las sentencias T-742/09, T-754/06, T-585/06 y T-602/03.

27 Ver las sentencias T-742/09, T-057/08, T-136/07, T-919/06, T-585/06 y T-025/04.

28 T-177/10.

29 Ver las sentencias T-177/10, T-151/10, T-742/09 y T-025/04.

30 Ver la sentencia T-025/04.

31 Ver la sentencia T-025/04 y los autos 383/10, 314/09 y 177/05.

32 Art. 288 C.N. Sobre su alcance, ver las sentencias C-931/06, C-983/05, C-1151/01, C-1187/00 y C-066/99.

33 Ver las sentencias C-1051/01, C-1187/00, C-201/98, así como los Autos 383/10 y 314/09.

34 Art. 241 C.N: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos de este artículo (...)”

35 Art. 86 C.N: “Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces (...) la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales (...)”

36 SU-1023/01.

37 Esta posición ha sido ratificada en las sentencias T-451/09 y T-200/06.

38 Respecto de este punto la Sala reitera los criterios establecidos en la sentencia T-472 de 2010.

39 No.7 Observación General No. 4, Comité DESC, op.cit.

40 Ibídem.

41 Un caso en el que se consideró vulnerado este componente fue objeto de estudio por la Corte en la sentencia T-585/06.