

Sentencia T-209/14

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de tutela como mecanismo de protección cuando adquiere rango fundamental

Cuando la vulneración del derecho a la vivienda digna sea alegada a partir de la existencia de un contenido prestacional del mismo, es decir, ya existiendo las condiciones para que la persona exija del Estado el cumplimiento de una obligación específica y previamente establecida, cuya infracción arbitraria esté además desconociendo otros derechos de raigambre fundamental, esta Corporación ha admitido que el derecho a la vivienda digna sea justiciable mediante la acción de tutela.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

ADECUACION DE LA VIVIENDA-Elementos

La seguridad jurídica de su tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; los gastos soportables; la habitabilidad; asequibilidad; así como el lugar y la adecuación cultural, fueron considerados como factores indispensables para establecer si determinadas formas de vivienda podían considerarse como adecuadas.

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL MINIMO VITAL-Vulneración al trasladarle cargas jurídicas, técnicas y financieras que nunca debió haber asumido la accionante, según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Orden de otorgar nuevamente vigencia al subsidio de la accionante por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio

Acción de tutela instaurada por Inés Plata contra la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, Gobernación del Meta, Alcaldía Municipal de Villavicencio, Fonvivienda, y Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., primero (1) de abril de dos mil catorce (2014).

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

SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos proferidos, en primera instancia, por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio- Meta- el 15 de julio de 2013, y en segunda instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del mismo Distrito Judicial el 27 de agosto del mismo año, dentro de la acción de tutela promovida por Inés Plata contra la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de Villavicencio, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda-,^[1] y como vinculados el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Seguros Cóndor S.A.^[2]

I. ANTECEDENTES

El 28 de junio de 2013, la señora Inés Plata presentó acción de tutela contra la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda- por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital, señalando que había transcurrido más de 5 años desde que firmó un contrato de construcción para vivienda de interés social, como producto de un subsidio otorgado por Fonvivienda, sin que hasta el momento le hubiesen hecho entrega del inmueble.

1.1. Hechos relevantes

a) La accionante, de 61 años de edad,[3] se postuló para acceder al subsidio familiar de vivienda de interés social urbana a través de la BOLSA UNICA NACIONAL, en la Caja de Compensación familiar C.C.F. COFREM de Villavicencio, en la modalidad de “Adquisición de Vivienda Nueva”.

b) Mediante Resolución No. 210 del 18 julio de 2007 la señora Inés Plata y su grupo familiar,[4] fueron beneficiados con un subsidio familiar de vivienda urbana tipo 1, por el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA- en la modalidad de vivienda nueva[5] y por un valor de \$8'200.000. En el mismo acto, se le informó a la peticionaria que solo podía hacer aplicación del subsidio mientras estuviera vigente.

c) Habiendo sido beneficiada con el subsidio, el 07 de septiembre de 2007, la accionante celebró el contrato de construcción de bien inmueble de interés social tipo 1[6] con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos (UT),[7] quien tenía la calidad de oferente. De acuerdo con el contrato, por un lado, la UT se comprometía con el beneficiario contratante a la construcción de una vivienda básica de interés social con el lote de terreno de propiedad de la Empresa Industrial y Comercial del Estado VILLAVIVIENDA,[8] quien lo entregaría con las obras de urbanismo totalmente construidas;[9] y por otro lado, el beneficiario contratante se comprometía a cancelar un total de \$16'200.000 así: \$ 3'030.000 con el subsidio en especie del lote urbanizado que otorgaba VILLAVIVIENDA; \$ 8'200.000 con los recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda en dinero otorgado por FONVIVIENDA y \$ 4'970.000 con recursos propios. Igualmente, se pactó que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir del acta de inicio de obra, la cual se suscribiría una vez la UT recibiera los pagos por parte del beneficiario contratante, bien fuera la totalidad del monto del subsidio otorgado por FONVIVIENDA o de los recursos propios, exceptuando el subsidio en especie dado por VILLAVIVIENDA. Finalmente, también se estableció que la UT se obligaría para con el beneficiario contratante a constituir, a través de una compañía de seguros legalmente establecida y aprobada por la Superintendencia Bancaria, una póliza que amparara el 100% del valor del subsidio para el buen manejo del cobro anticipado del mismo, así como la construcción de la solución de vivienda,[10] la cual fue adquirida posteriormente con Seguros Cóndor S.A.[11]

d) A pesar de que el subsidio de la peticionaria ya había sido trasladado al encargo fiduciario para el posterior desembolso al oferente,[12] FONVIVIENDA declaró sucesivos incumplimiento a los proyectos construidos por la UT, entre ellos el de la accionante. Como producto de reuniones y mesas de concertación con el fin de llevar a buen término la ejecución de los proyectos y buscar apoyos financieros, mediante Resolución No.039 de 2012, FONVIVIENDA prorrogó la vigencia del subsidio de la accionante hasta el 30 de junio del mismo año, mientras se solucionaban las dificultades técnicas y administrativas.

Posteriormente, mediante Resolución No.0673 del 1 de octubre de 2012, la misma cartera amplió el término de vigencia hasta el 31 de enero de 2013 y luego hasta el 31 de mayo del mismo año, fecha en la que perdió vigencia definitiva.[13]

e) Frente a su situación socio-económica, la accionante manifestó, mediante declaración juramentada del 27 de junio de 2013 ante la Notaría Segunda del Círculo de Villavicencio, que “(...) no labor[a] en ninguna entidad ni pública ni privada, como tampoco gener[a] ingresos ya que no pued[e] laborar debido a [su] estado de salud delicado”. [14] En ese sentido, aportó piezas de su historia clínica, en la que consta que padece una disminución progresiva de la visión desde inicios de 2012 a causa de cataratas, así como hipotiroidismo, diabetes y artrosis degenerativa.[15] Adicionalmente, señaló que tanto ella como su nieto, menor de edad,[16] pertenecen al régimen subsidiado en salud.

1.2. Solicitud

De acuerdo con los hechos anteriores, la peticionaria solicita al juez constitucional ordenar a las entidades demandadas que le hagan entrega de la vivienda básica de interés social tipo 1 que le fue adjudicada y que adquirió gracias al otorgamiento del subsidio familiar en dinero por FONVIVIENDA y en especie por VILLAVIVIENDA EICE.

1.3. Contestación de la accionada

Mediante respuesta del 4 de julio de 2013, la Jefe de la Oficina Jurídica de la entidad solicitó que el amparo fuera negado, como quiera que al municipio no le correspondía el otorgamiento de subsidios y, en esa medida, no había vulnerado derecho alguno de la señora Inés Plata.

1.3.2. Gobernación del Meta

La entidad, a través de la respuesta del Secretario de Vivienda del Departamento,[17] confirmó que la accionante había suscrito un contrato con la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquia Llanos con motivo de un subsidio de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, razón por la que eran estas entidades quienes debían responder por la ejecución del contrato y la aplicación del subsidio, más no la Gobernación; en consecuencia, solicitó su desvinculación.

1.3.3. Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio- VILLAVIVIENDA-

1.3.3.1. Mediante oficio del 5 de julio de 2014, el gerente y representante legal de la empresa afirmó que si bien no se había entregado la vivienda a la accionante, ello se debía a una responsabilidad compartida de todas las entidades que intervenían en la ejecución del proyecto y no solamente de VILLAVIVIENDA EICE.

1.3.3.2. Manifestó que a la accionante le correspondió el terreno No. 16 de la manzana 14, a su vez ubicada en la Súper Manzana 2 del Proyecto Ciudadela San Antonio Etapa II, donde la empresa había adelantado diversas gestiones, entre ellas el convenio 0886 del 28 de abril de 2009 con el Departamento del Meta, con el fin de realizar “La Actuación Urbanística del Programa [Ciudadela San Antonio], Mediante la Construcción de Obras de Urbanismo, bajo la Modalidad de Convenio de Cooperación , Asociación, Financiación y Aportes”[18], obras de las cuales, afirma, se presentó la respectiva acta de entrega y recibo definitivo el 11 de noviembre de 2011 por diversos funcionarios[19] y en las que se invirtió la suma de \$9.965’966.112.

1.3.3.3. Con todo, advirtió que a la ejecución de este proyecto debió adicionarse la Súper Manzana 4 (88 lotes), establecida por la Resolución 083 de 2010 y destinada para población en situación de desplazamiento forzado. Aclaró que es solo frente a esta nueva Súper Manzana que existen obras de urbanismo sin concluir, por lo que se había suscrito el contrato No.956 del 30 de noviembre de 2012 con el Municipio de Villavicencio para dicho fin, contrato que ya tiene un avance del 90%. Asimismo, manifestó que se había gestionado con la Empresa de Servicios Públicos del Meta- EDESA S.A. E.S.P.- la construcción de las obras que se requerían para conectar el proyecto “Ciudadela San Antonio” con el Plan Maestro de Alcantarillado de la ciudad, motivo por el que también se suscribió un nuevo contrato el 24 de enero de 2012 con dicha Empresa para la ejecución de tal propósito.[20]

Por lo anterior, señaló que VILLAVIVIENDA había cumplido en un 100% en relación con las obras urbanísticas de la Súper Manzana en la cual estaba ubicada la vivienda de la accionante, y que si hacían falta más adecuaciones éstas pertenecían a la Súper Manzana 4, en la que no estaba involucrado ningún derecho reclamado en la presente acción de tutela.

1.3.3.4. Por otra parte, advirtió que mediante las resoluciones No. 162 y 422 de 2009 y, 1442, 0283, 0284, 0285, 0286 y 0370 de 2011, FONVIVIENDA había declarado el incumplimiento de la UT frente a la construcción del proyecto de vivienda relacionado, por lo que, en diversas oportunidades convocó a los representantes de la misma para buscar soluciones a la problemática señalada. Sin embargo, debido a la gravedad de los atrasos e inconvenientes técnicos, jurídicos y financieros, FONVIVIENDA dispuso hacer efectivas las pólizas de seguros que la Compañía Aseguradora Seguros Cóndor S.A. había expedido en su favor, con motivo de la obligación que tenía la UT para con la beneficiaria contratante de darle un buen manejo a los recursos del subsidio, según el contrato del 7 de septiembre de 2007 (supra 1.1. ordinal (a))

Teniendo en cuenta el proceso de reclamación de los valores asegurados y la situación de los beneficiarios de los subsidios, FONVIVIENDA y Seguros Cóndor S.A. celebraron, el 14 de marzo de 2012, un “Acuerdo General de Pago de Siniestro con cargo a las garantías de los seguros de cumplimiento a favor de la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda”. En el mismo se estipuló que, de conformidad con el artículo 1110 del Código de Comercio,[21] Seguros Cóndor S.A. podría optar por pagar en dinero a FONVIVIENDA las indemnizaciones equivalentes al 110% del valor de los subsidios asignados a los beneficiarios de las pólizas o, ejecutar las obras necesarias para culminar los proyectos de vivienda, siempre que se determinara que su terminación era viable técnica, jurídica y financieramente, incluida la legalización de los subsidios asignados. En este último caso, se autorizó a Seguros Cóndor S.A. para que, con cargo a sus propios recursos o financiación de terceros, suscribiera los respectivos contratos de obra con otras personas jurídicas o naturales debidamente calificadas con el fin de terminar los proyectos de vivienda que fueran seleccionados como viables. Finalmente, FONVIVIENDA se comprometió a prorrogar la vigencia de los subsidios familiares de vivienda de acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, siempre que se tratara de subsidios aplicados a planes de vivienda que se encontraran en proceso de ejecución y existiera la seguridad de su

terminación material, así como de la obtención de la legalización de los subsidios aplicados a estos.[22]

1.3.3.5. Como consecuencia de lo anterior, mediante “Acta de Acuerdo entre el municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A.” se pactó la terminación y legalización del Proyecto de Vivienda denominado “San Antonio Etapa II”,[23] en el que, de un lado, la entidad territorial se comprometió a movilizar los recursos financieros necesarios, mediante una cuenta de encargo fiduciario,[24] para el cierre del proyecto citado; y de otro, la aseguradora se obligó, en el plazo de 18 meses, a adelantar la totalidad de todos los trámites necesarios con el fin de ejecutar y legalizar las obras, así como de tramitar la respectiva escrituración de las viviendas para los beneficiarios de los subsidios y su registro en los folios de matrícula inmobiliaria correspondiente.

1.3.3.6. Finalmente, el Acta de Inicio de Obra para la “Terminación de los proyectos de vivienda de la Ciudadela San Antonio, incluida legalización de los subsidios de vivienda familiar, por parte de la compañía Seguros Cóndor, S.A., en cumplimiento del objeto del ACUERDO GENERAL DE PAGO” del 14 de marzo de 2012, fue calendada el 17 de junio de 2013. Y en el mismo documento, se estableció que la fecha de terminación de la obra sería el 17 de diciembre de 2013.[25]

1.3.4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

A través de un oficio enviado al Juez de primera instancia del 9 de julio de 2013, el apoderado de la Cartera demandada, señaló que era FONVIVIENDA y no el Ministerio el responsable del otorgamiento y coordinación de los subsidios familiares de vivienda, puesto que las funciones de este último se limitaban a la formulación y dirección de las políticas en materia habitacional integral, pero no sobre la inspección y control de subsidios en particular.

Sin embargo, señaló que en el caso de la accionante los recursos del subsidio, equivalentes a \$8.200.000, ya habían sido pagados a la misma a través de la Cuenta de Ahorro Programado y movilizados para su aplicación a la fiduciaria, por lo que FONVIVIENDA no tenía ninguna otra responsabilidad, y era la señora Plata quien debía comunicarse directamente con la entidad correspondiente- Fiduagraría S.A.- para el efectivo desembolso del dinero.

1.3.5. Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA-

Mediante respuesta del 12 de julio de 2013, la apoderada especial del respectivo Fondo, reiteró lo explicado por el representante del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

1.4. Decisiones objeto de Revisión

1.4.1. Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia del 15 de julio de 2013, el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio- Meta- resolvió negar el amparo de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital, como quiera que la presunta demora en la entrega del inmueble se originaba en un conflicto contractual que debía ser resuelto por la jurisdicción ordinaria correspondiente, motivo por el que no se cumplía con el presupuesto de subsidiariedad de la acción de tutela.

1.4.2. Impugnación

En la oportunidad procesal,[26] la accionante presentó impugnación contra la decisión de primera instancia, argumentando que, si bien existían otros mecanismos de defensa judicial, su estado de salud y sus precarios recursos económicos no le permitían acceder en condiciones de normalidad a la jurisdicción ordinaria para defenderse de una actuación que, a toda luces, resultaba arbitraria y atentatoria de su derecho fundamental a la vivienda digna.[27]

1.4.3. Sentencia de segunda instancia

Concedida la impugnación,[28] mediante providencia del 27 de agosto de 2013, la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial del Villavicencio- Meta- confirmó la decisión de primera instancia, bajo similares argumentos a los ya expuestos por el Juzgado y advirtiendo a la demandante que si su dificultad para adelantar una acción ordinaria era de tipo económico, podía acudir a los Consultorios Jurídicos de las universidades ubicadas en la ciudad para recibir un acompañamiento directo o para iniciar el trámite de un amparo de pobreza.

2. Actuaciones surtidas en sede de Revisión

2.1.1. Mediante auto del 18 de marzo de 2014, el despacho del magistrado sustanciador ofició a la entidades demandadas con el fin de que brindaran mayor información sobre diversos asuntos relacionados con la aplicación del subsidio de vivienda de interés social, con la exigibilidad de la entrega de acuerdo con el acta de inicio de obra del contrato de construcción del 7 de septiembre de 2007 y respecto del avance de las obras civiles en la Ciudadela San Antonio II, entre otros. Asimismo, como quiera que compañía Seguros Cóndor S.A. no se encontraba vinculada al trámite de tutela, este despacho ordenó su vinculación y le solicitó aportar la información relativa a las obligaciones derivadas de las pólizas de seguros.[29] Finalmente, en vista de que la solicitud de tutela se soportaba en la presunta afectación al mínimo vital de la actora y en la protección urgente de su derecho a la vivienda digna, se estimó como pertinente indagar sobre su condición socio-económica.[30]

2.1.2. A partir de una síntesis de las respuestas ofrecidas por cada una de las entidades oficiadas, se tiene que VILLAVIVIENDA, responsable de los temas de vivienda de interés social en el municipio de Villavicencio, presentó, en algunos casos como oferente directo y en otros a través de la conformación de Uniones Temporales, una totalidad de 15 proyectos para optar por los recursos de la BOLSA ÚNICA NACIONAL mediante solicitud de elegibilidad al FINDETER. Estos 15 proyectos, que a su vez tienen nombres diferentes, conformaron en su integridad la denominada “Ciudadela San Antonio”. Aprobada la elegibilidad, estos proyectos recibieron cuantiosos recursos del Gobierno Nacional que fueron asignados a través de 2.086 Subsidios de Vivienda de Interés Social. De acuerdo con lo manifestado por FONVIVIENDA, fueron muchas las actuaciones en las que VILLAVIVIENDA, a través de Uniones Temporales, evidenció su actuar irregular, puesto que sobre 13 de los 15 proyectos el Fondo debió declarar el incumplimiento, viéndose obligado además, a prorrogar en diferentes ocasiones la vigencia de los subsidios.[31]

Frente a la delicada situación de incumplimiento de las obras, FONVIVIENDA llamó en garantía a Seguros Cóndor S.A. para afectar las pólizas que habían amparado el valor de los subsidios en aquellos casos en que se había hecho un cobro anticipado del mismo por el otorgante y los mismos habían sido efectivamente desembolsados por las fiducias. El 7 de mayo de 2013, habiéndose celebrado el Acuerdo de Pago entre FONVIVIENDA y Seguros Cóndor S.A. (supra 1.3.3.4.), esta última informó al Fondo que eran en total 777 subsidios de vivienda amparados que contaban con encargo fiduciario, de los cuales, 625 se habían

anticipado al contratista, mientras que sobre los otros 152 restantes no se habían hecho anticipos, por lo que se encontraban íntegros en los encargos fiduciarios respectivos. En este sentido, advirtió que solo indemnizaría, mediante construcción, a los beneficiarios de los 625 subsidios, y frente a los demás optó por la indemnización en dinero, por lo que solicitó a FONVIVIENDA que recaudara de los encargos fiduciarios y reintegrara al Tesoro Nacional aquellos dineros que no habían sido objeto de anticipo al contratista o desembolso al oferente, esto es, los subsidios de los restantes 177 beneficiarios, entre los cuales se encontraba el de la señora Inés Plata.[32] Esta información fue confirmada por la apoderada especial de FONVIVIENDA, quien manifestó que “(...) frente al pago de los siniestros realizó la recuperación de los saldos de todos los encargos fiduciarios de la Ciudadela San Antonio, dejando solo disponibles, el número de 625 [subsidios]”. [33]

De otro lado, la Sala tuvo conocimiento de que la Contraloría General de la República a través de su Dirección de Vigilancia y Control Fiscal realizó durante el año 2012 una auditoria a las asignaciones de recursos públicos a través de SFVU[34] asignados por FONVIVIENDA al proyecto “Ciudadela San Antonio”. Con motivo de tal ejercicio, fueron emitidos diversos hallazgos fiscales relacionados con los proyectos objeto de declaratoria de incumplimiento, de manera que se suscribió un plan de mejoramiento y se extendió una advertencia.

Por otra parte, el Subgerente Técnico de VILLAVIVIENDA informó que, a 26 de marzo de 2014, el lote de la accionante se encontraba vacío y sin intervención, motivo por el que la entidad ha procurado, en conjunto con la administración municipal, adelantar todas las posibles gestiones para reactivar el proyecto “Ciudadela San Antonio” y solucionar las dificultades que le han impedido dar inicio a las obras en el lote de la señora Inés Plata, entre las cuales, se destaca principalmente la ausencia de ampliación de la vigencia del subsidio por parte de FONVIVIENDA, puesto que se encuentra vencido desde el 31 de mayo de 2013.[35] Asimismo, advirtió que VILLAVIVIENDA, basado en las mesas de concertación, las cuales han sido lideradas por la Contraloría General de la República, se presentó a la convocatoria 052 de 2013, cuyo objeto es el Programa de Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores “VIPA”, departamento del Meta, convocada por el Ministerio de Vivienda a través de FiduBogotá, con el cual se busca la solución de vivienda de numerosas familias beneficiadas con la planes de la “Ciudadela San Antonio etapa II”, entre ellas, la de la accionante. En ese sentido, puntualizó que mientras no se concluyan los trámites frente a la

convocatoria, VILLAVIVIENDA no puede proyectar una fecha de entrega de la vivienda y legalización del plan.[36]

2.1.3. Finalmente, la accionante manifestó que su grupo familiar estaba conformado por su hija y su nieto, de quienes aportó los respectivos registros civiles.[37] Señaló que Erundina Aragón Plata, su hija, se desempeñaba como auxiliar de enfermería y prestaba sus servicios a través de la Cooperativa de Trabajo Asociado “Unión Salud” percibiendo una compensación mensual de \$ 616.000, el equivalente a un salario mínimo.[38] Frente a su nieto, el menor Juan Stheban Sánchez Aragón, señaló que no trabajaba, puesto que se encuentra matriculado en tercer semestre de Ingeniería Civil en la Universidad Santo Tomás de Villavicencio,[39] gracias a un préstamo con el ICETEX del cual se aportan los respectivos comprobantes de pago.[40] Asimismo, manifestó que sus fuentes de ingresos se limitaban a lo aportado por su hija al hogar y a lo que ella percibía de la venta de productos por catálogo “Avon, Esika, Natura y Dupree”, lo que variaba de mes a mes, pero que en promedio podrían ser \$250.000.[41]

Añadió que ni ella ni su familia tienen propiedades inmuebles o automotores, y que sus ingresos económicos son muy bajos en comparación con los gastos que tienen, puesto que deben pagar un arrendamiento de \$220.000,[42] más las cuotas del crédito con el ICETEX por \$320.000 mensuales, restándoles \$326.000 para solventar los gastos de alimentación, transporte, servicios públicos domiciliarios, vestido, entre otros. Adicionalmente, se aportó el histórico de consulta del SISBEN donde consta que tanto la peticionaria como su nieto pertenecen al régimen subsidiado en salud.[43]

II. CONSIDERACIONES y fundamentos

1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida dentro del expediente de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política.

2.1. La señora Inés Plata presentó acción de tutela contra la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de Villavicencio y el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda- por la presunta vulneración de

sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital, señalando que habían transcurrido más de cinco años desde que firmó un contrato de construcción para vivienda de interés social, como producto de un subsidio otorgado por Fonvivienda, sin que hasta el momento le hubiesen hecho entrega del inmueble.

2.2. La accionante, de 61 años, y su núcleo familiar, compuesto por su hija y su nieto menor de edad, fueron beneficiados con un subsidio de vivienda de interés social en julio de 2007. Con el fin de darle aplicación, en septiembre del mismo año, la peticionaria celebró contrato de construcción con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos. En virtud del mismo, esta última se comprometió a entregarle una vivienda de interés social construida en un lote otorgado como subsidio en especie por Villavivienda E.I.C.E. en la “Ciudadela San Antonio II”, pagado con los dineros provenientes del subsidio de vivienda de interés social en dinero concedido por FONVIVIENDA y con un porcentaje de recursos propios.

Debido a graves retrasos por parte de la UT en la construcción del inmueble, Fonvivienda declaró el incumplimiento del proyecto e hizo efectivas las pólizas de seguros expedidas por Seguros Cóndor S.A. De acuerdo con las mismas y con el artículo 1110 del Código de Comercio, la aseguradora tenía la opción de elegir si la indemnización del subsidio la efectuaba en dinero o mediante la construcción de las viviendas. Para el efecto, decidió que solo indemnizaría, mediante construcción, a los beneficiarios de 625 subsidios, puesto que en dichos proyectos ya se había hecho el respectivo desembolso al oferente por parte de la fiduciaria y era viable jurídica, técnica y financieramente la terminación de las viviendas. Respecto de los demás subsidios, los cuales no habían salido de las fiducias y se mantenían íntegros allí por no haber sido objeto de anticipo o desembolso al oferente, optó por la indemnización en dinero, motivo por el que le solicitó a FONVIVIENDA que los recaudara de los encargos fiduciarios y los reintegrara al Tesoro Nacional, esto es, los subsidios de los restantes 177 beneficiarios, entre los cuales se encontraba el de la señora Inés Plata.

Cabe mencionar que en el Acuerdo de Pago celebrado con Seguros Cóndor S.A. FONVIVIENDA, a través del Ministerio, sólo se comprometió a prorrogar la vigencia de los subsidios familiares de vivienda de acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, al mencionado grupo de los 625, siempre que se encontraran en proceso de ejecución y existiera la seguridad de la terminación material de las viviendas, así como de la obtención de la legalización de los subsidios aplicados a estas. Por tal motivo, puesto que el subsidio de la

accionante no fue desembolsado del encargo fiduciario y, en consecuencia, no se encontraba en aquellos que iban a indemnizar con la construcción de las soluciones habitacionales- grupo de los 625-, perdió su vigencia definitiva el 31 de mayo de 2013, derivando en la imposibilidad de hacer uso del mismo, según la Resolución No. 210 del 18 julio de 2007.

2.3. Considerando los antecedentes expuestos, esta Sala debe establecer si las entidades demandadas, todas involucradas en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio de vivienda de interés social y a su vez pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda de la misma naturaleza, vulneraron los derechos constitucionales a la vivienda digna y al mínimo vital de la accionante al no haberle hecho entrega material de la vivienda adquirida, con fundamento en el sistemático incumplimiento por parte de la UT, a pesar de que ya se había vencido el plazo para efectuar la misma, y como consecuencia de tales inconvenientes, haber tenido que asumir que, con motivo de la afectación de las pólizas de seguros que amparaban los subsidios y del Acuerdo de Pago entre Fonvivienda y la aseguradora, que su auxilio de vivienda haya sido devuelto al Tesoro Nacional, sin que le ofrecieran una opción para prorrogar el mismo.

2.4. Con el propósito de solucionar el problema jurídico planteado, esta Sala se pronunciara brevemente sobre (i) las condiciones jurisprudenciales en las que una vivienda se entiende adecuada de acuerdo con el artículo 11 del PIDESC y la expresión de dichas condiciones en diversos aspectos del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en materia de subsidios; para finalmente explicar que (ii) las consecuencias negativas de las dificultades técnicas, administrativas o financieras con que se encuentren las entidades pertenecientes a dicho Sistema en un proyecto específico de aplicación de subsidios, no pueden trasladarse al beneficiario del auxilio económico, en tanto desconoce las condiciones del derecho a una vivienda adecuada. Finalmente, con esta última regla se solucionará el caso concreto.

2.5. Ahora, previo al análisis de fondo, la Sala deberá pronunciarse sobre la procedencia de la acción de tutela en casos que comprometan el derecho a la vivienda digna.

3. Procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho a la vivienda digna. Aspectos específicos y generales- subsidiariedad e inmediatez-.

3.1. A partir de una lectura del artículo 51 constitucional,[44] es posible observar que la vivienda digna es un derecho de carácter complejo que por su amplio espectro en mandatos de optimización, su determinación no es, en principio, competencia del juez de tutela. En efecto, el acceso a la vivienda siempre está mediado por infinidad de regulaciones normativas a nivel legal y contractual sobre las formas de tenencia, posesión o dominio de los bienes inmuebles destinados a este uso, circunstancia que, justamente, hace que los conflictos generados con motivo del derecho a la vivienda escapen de la órbita de la jurisdicción constitucional, en tanto el ordenamiento jurídico colombiano ha previsto diversos caminos judiciales de carácter ordinario para procurar su solución. Asimismo, el goce del derecho a la vivienda depende en buena medida del desarrollo progresivo de políticas sociales y de la capacidad presupuestal de las entidades Estatales.

3.2. Sin embargo, cuando la vulneración del derecho a la vivienda digna sea alegada a partir de la existencia de un contenido prestacional del mismo, es decir, ya existiendo las condiciones para que la persona exija del Estado el cumplimiento de una obligación específica y previamente establecida,[45] cuya infracción arbitraria esté además desconociendo otros derechos de raigambre fundamental, esta Corporación ha admitido que el derecho a la vivienda digna sea justiciable mediante la acción de tutela.

3.3. Estos presupuestos especiales de procedencia para solicitar el amparo constitucional del derecho a la vivienda, que no excluyen los relacionados con la subsidiariedad y la inmediatez y que en alguna medida también están relacionados con la prosperidad del mismo, operan entonces cuando “(i) por vía normativa se defina [el] contenido [de tal derecho], 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”[46]

3.3.1. Así las cosas, frente al caso concreto, la Sala observa que la solicitud de la accionante, respecto de la entrega material del bien, se enmarca en toda una reglamentación existente frente a los procesos de postulación, asignación, desembolso y

legalización de subsidios de vivienda, normas que hay dotado de contenido las formas de realización del derecho que ahora se reclama y que, a su vez, han creado prestaciones específicas a cargo de las entidades pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, y por ello exigibles subjetivamente.

3.3.2. Por otra parte, de conformidad con la situación socio-económica de la accionante y de su grupo familiar, compuesto además por un menor de edad, la Sala advierte diversas condiciones de vulnerabilidad, cuya estabilización, frente a la ausencia de una vivienda digna, ha resultado inviable, poniendo en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como su mínimo vital. En efecto, solo una de las tres personas del núcleo familiar cuenta con una vinculación formal al mercado laboral, por la cual recibe una compensación mensual de 1 S.M.L.M.V, lo que es complementado con los ingresos por las ventas de la accionante que en promedio alcanzan los \$ 250.000 al mes. En efecto, ni la peticionaria ni su nieto se encuentran en condiciones para trabajar, puesto que, de un lado, ella padece múltiples enfermedades que la han sumido en un delicado estado de salud, particularmente por el dolor que le genera la artrosis degenerativa y las cataratas en ambos ojos, que la han forzado a una pérdida paulatina de la visión, y de otro, porque su nieto es menor de edad y en este momento se encuentra cursando estudios superiores en la Universidad Santo Tomás en jornada diurna, gracias a un préstamo del ICETEX.

En ese sentido, es apenas con los ingresos que agencian la peticionaria y su hija, es decir, con \$ 866.000 al mes aproximadamente, que logran sostener económicamente su hogar, situación que resulta ser bastante complicada si se considera que deben pagar la cuota del crédito al ICETEX por \$320.000 más un canon de arrendamiento de \$220.000; balance del cual sólo quedan \$326.000 para solventar otros gastos de primera necesidad, como la alimentación, el transporte y el vestido de los 3, así como los servicios públicos domiciliarios del inmueble donde habitan y otros rubros igualmente importantes como los relacionados con la posibilidad de recrearse, derecho que también conecta con la garantía constitucional del mínimo vital. Finalmente, sus dificultades económicas son tan evidentes que tanto la peticionaria como su nieto pertenecen al régimen subsidiado en salud por encontrarse calificados con un puntaje de 13,9 en la encuesta del SISBEN.

Ante dichas circunstancias, la Sala no puede más que concluir que la ausencia de una solución de vivienda definitiva para la accionante y su grupo familiar y, en consecuencia, la

destinación de más de una cuarta parte de sus recursos mensuales para pagar cánones de arrendamiento, se encuentra amenazando otros derechos de carácter fundamental como el mínimo vital, situación que hace procedente la acción de tutela, entre otras cuestiones, por la urgencia y necesidad de recibir una respuesta pronta del aparato judicial.

3.3.3. De otro lado,- si bien este tema será analizado de fondo en los próximos capítulos- se tiene que la accionante se encuentra reclamando la protección de sus derechos con motivo de presuntas actuaciones arbitrarias e irregulares de las entidades que participaron en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio del que es beneficiaria, circunstancias que la sitúan en una posición de franca incertidumbre ante la posibilidad de acceder a una vivienda digna, y por la que resulta viable analizar el asunto mediante este mecanismo constitucional.

3.4. Finalmente, frente al tema de la subsidiariedad[47] y la inmediatez la Sala hará unas breves observaciones.

3.4.1. En primer lugar, aunque tal como se advirtió la accionante sí cuenta con mecanismos ordinarios de naturaleza judicial para reclamar lo que hoy se pretende revisar en sede de tutela, a través de acciones contractuales o de responsabilidad contractual ante las jurisdicciones civil ordinaria o contencioso administrativa, según se trate; de conformidad con las circunstancias del caso (supra 3.3.2.) no puede afirmarse que dichas acciones sean un medio idóneo y eficaz para asegurar la protección urgente e inaplazable de los derechos fundamentales invocados. En efecto, la difícil situación económica por la que atraviesa la peticionaria en conjunto con su contexto familiar, y su condición de salud aunado a su edad adulta que no le ha permitido incorporarse al mercado laboral, tipifican la condición de la señora Plata como una de aquellas que impiden que acuda en condiciones de normal espera a la jurisdicción ordinaria.

3.4.2. Ahora, respecto del tema de la inmediatez,[48] la peticionaria alega como conducta vulneratoria, que aún no le haya sido entregada la vivienda de interés social que adquirió, en parte, gracias al subsidio que le fue otorgado por FONVIVIENDA. A partir de lo anterior, y considerando que la presunta vulneración se ha extendido en el tiempo, por cuanto es producto de un incumplimiento que impidió que la obra se llevara a cabo y actualmente el lote asignado a la accionante se encuentra “vacío”, la Sala estima que no ha transcurrido un

lapso irrazonable de tiempo entre la vulneración y la presentación de la tutela, precisamente porque la primera se ha mantenido. Adicionalmente, tampoco que observa que el comportamiento de la peticionaria pueda calificarse de descuidado, puesto que desde el momento en que le fue otorgado el subsidio ha cumplido con todos los trámites pertinentes para su legalización, y ha presentado solicitudes en orden a la ampliación de la vigencia del mismo, frente a la cual se encuentra la respuesta que FONVIVIENDA le envió a la señora Plata 5 meses antes de presentar la acción de tutela, tiempo que, a juicio de la Sala, resulta prudente con el fin de aprovisionarse probatoria y jurídicamente.

3.5. Analizados los aspectos de procedencia de la acción, este Tribunal procede a desarrollar las consideraciones generales para el estudio de fondo del caso.

4.1. Con el fin de precisar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna, contemplado por el artículo 51 constitucional,[49] este Tribunal ha recurrido con frecuencia a diversos referentes de derecho internacional,[50] particularmente al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el cual dispone el reconocimiento del derecho a una vivienda en condiciones adecuadas.[51]

4.1.1. El concepto de adecuación, a su vez, ha venido desarrollándose de tiempo atrás por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, a través de instrumentos como la Observación General 4,[52] mediante la cual se describieron diversas condiciones que configuran el derecho a una vivienda adecuada. En efecto, la seguridad jurídica de su tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;[53] los gastos soportables;[54] la habitabilidad;[55] asequibilidad; así como el lugar y la adecuación cultural, fueron considerados como factores indispensables para establecer si determinadas formas de vivienda podían considerarse como adecuadas.

Dada su complejidad, la satisfacción de dichos componentes ocurre en buena medida mediante del diseño, implementación y aplicación de políticas públicas.

4.1.1.1. Precisamente, los subsidios familiares de vivienda, establecidos por primera vez en la Ley 3 de 1991,[56] como soluciones habitacionales son un ejemplo de ello, puesto que implican un aporte Estatal cuyo propósito fundamental es facilitarle al beneficiario del mismo el acceso a una vivienda en unas condiciones mínimas de adecuación y dignidad.

4.1.1.1.1. En forma directa, tales auxilios financieros tienen una estrecha relación con el factor de los gastos soportables, como quiera que, tal condición de realización del derecho a una vivienda adecuada implica, según el Comité, que “[l]os Estados Partes [creen] subsidios de vivienda para los que no pueden costear[sela], así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades [habitationales].”

4.1.1.1.2. Asimismo, no deja de ser evidente que un aporte estatal para vivienda es una clara manifestación de asequibilidad de la misma, puesto que dichos subsidios, según la ya citada ley[57] y su Decreto Reglamentario 2190 de 2009[58], son extendidos con el fin de solventar el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional de la población más vulnerable, propósito que compagina con la interpretación que hace el Comité de tal componente,[59] al decir que “[d]ebe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.” Inclusive precisando que, “(...) el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, deb[e] ser el centro del objetivo de la política.”

4.1.1.1.3. Otro asunto de suma importancia es el relativo a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda,[60] frente al cual el Comité ha manifestado que “[s]ea 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. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección (...).”

Si bien pueden haber diversas causas por las que este factor [seguridad jurídica] se vea afectado, cuando se trata de subsidios de vivienda, con motivo de los numerosos trámites que deben surtirse en un proceso de obtención y legalización del mismo, así como de los diversos actores que intervienen, las dificultades administrativas y de cumplimiento del proyecto al cual se aplica el subsidio resultan ser comunes, lo que puede implicar un obstáculo para el acceso efectivo del derecho a la vivienda por parte del beneficiario.

4.2. Precisamente, con el fin de que las entidades que intervinieran en los procesos de aplicación de subsidios familiares de vivienda no actuaran en forma inconexa con todos los perjuicios que ello podía generar a los beneficiarios, el legislador colombiano creó el

Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema, es en realidad un mecanismo permanente de coordinación entre todas las entidades con funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de tal naturaleza, y se dispuso, con el único fin de que, actuando bajo unas mismas directrices, tales entidades lograran una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.[61]

4.2.1. Con el propósito de ilustrar más claramente las interacciones que ocurren entre las distintas entidades del Sistema Nacional de Vivienda, la Sala estima pertinente realizar una sucinta descripción del proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social. De acuerdo con el Decreto 2190 de 2009, por el cual se reglamentan asuntos en relación con el subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, habiéndose efectuado previamente la postulación por el eventual beneficiario[62] y la calificación de la misma,[63] las entidades otorgantes de dicho subsidio, realizarán la respectiva asignación si el postulante es seleccionado.[64] Estas entidades otorgantes, son el Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA- quien podrá asignar los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional,[65] y las Cajas de Compensación Familiar con cargo a las contribuciones parafiscales administradas por estas.[66]

Aunque una de sus principales funciones, en efecto, es otorgar subsidios de vivienda,[67] el Fondo Nacional de Vivienda, creado por el Decreto- Ley 555 de 2003, debe además hacer un seguimiento financiero y físico permanente de los mismos, así como de la política de vivienda en general, a través del sistema de información respectivo.[68]

4.2.2. Por otra parte, debe aclararse que de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2190 de 2009, los subsidios de vivienda de interés social sólo pueden aplicarse en planes de vivienda que cuenten con elegibilidad, entendida ésta como “(...) la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios [aplicarán el respectivo subsidio]”. En algunos casos, la elegibilidad de los proyectos se entiende dada por la licencia de construcción y urbanismo, mientras que en

otros es necesario su otorgamiento por organismos específicos como la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter u otras entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.[69]

4.2.3. Ahora, una vez declarada la elegibilidad del proyecto, el oferente, quien es la persona natural o jurídica que ofrece la solución de vivienda al beneficiario y establece una relación contractual con el mismo, recibe de aquél, mediante encargos fiduciarios, el desembolso del dinero del subsidio y otros recursos complementarios al mismo[70] con el fin de concretar la entrega material de la vivienda, en las modalidades de adquisición nueva o usada, construcción en sitio propio o mejoramiento.[71]

4.2.4. Frente al giro del subsidio de vivienda, el beneficiario del mismo tiene la facultad de efectuarlo de manera anticipada a favor del oferente, siempre que éste último presente ante la entidad otorgante o su operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, la constitución de un encargo fiduciario, el contrato de interventoría, y una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el 100% del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.[72] Movilizados los recursos del subsidio a la fiducia, el 80% de los mismos serán desembolsados al oferente en los términos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el desembolso del 20% restante y la legalización total del subsidio, la entidad otorgante del mismo debe informar a la fiducia el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009,[73] según la modalidad de solución de vivienda de que se trate. En todo caso, cuando no se haga uso de la facultad del giro anticipado del Subsidio Familiar de Vivienda por el beneficiario, la entidad otorgante girará el valor del mismo en favor del oferente, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda y bajo los mismos requisitos del citado artículo 58.

4.2.5. Asimismo, teniendo en cuenta que mientras se surten todas las etapas hasta la legalización del subsidio es posible que el mismo pierda vigencia, por situaciones como retrasos o dificultades a nivel técnico, financiero o jurídico, cuando se trata de subsidios con cargo al presupuesto nacional, como los otorgados por FONVIVIENDA, de conformidad con el

artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, la vigencia de los mismos puede ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, siempre que exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

4.3. Vista entonces la importancia que reviste la acción coordinada de cada entidad en los procesos de postulación, asignación, desembolso y legalización de los subsidios de vivienda de interés social, en tanto la dificultad generada en una etapa puede ocasionar consecuencias gravísimas para la siguiente como quiera que todas se encuentran conectadas y cada una es resultado de la anterior, para esta Sala es apenas razonable que, en virtud de las responsabilidades conjuntas de quienes conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, los beneficiarios de un subsidio de esta naturaleza estén protegidos contra todos aquellos obstáculos administrativos que puedan implicar una amenaza contra la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, ya explicada párrafos más arriba.

4.4. Justamente, frente a este tipo de situaciones en las que, a causa de un incumplimiento por parte de las entidades involucradas la entrega material de la vivienda al beneficiario del subsidio o la legalización del mismo se han visto truncadas, la jurisprudencia constitucional ha sido enfática en señalar que tales cargas, que a su vez implican más tiempo de espera o mayor inversión de recursos, no deben ser asumidas por la persona titular del subsidio. Al menos en tres oportunidades, esta Corporación se ha pronunciado frente a este tipo de casos y lo ha hecho en el sentido mencionado, tendencia del precedente que será explicada a continuación, mediante la exposición breve de las providencias respectivas cuya problemática también se desenvuelve en el proyecto “Ciudadela San Antonio” estudiado en el presente caso.

4.4.1. Inicialmente, en la sentencia T-472 de 2010,[77] la Corte resolvió el caso de una persona que, luego de haber sido beneficiada con un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva por parte de Fonvivienda, celebró un contrato de construcción, tal como en el caso de que se estudia, con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, para obtener un inmueble de interés social en el proyecto Ciudadela San Antonio. No obstante, habiendo transcurrido más de cinco años desde la asignación del subsidio, no le habían entregado el inmueble como quiera que Villavivienda E.I.C.E. no había realizado la adjudicación del lote

urbanizado sobre el cual debía realizarse la construcción. Frente a esta situación, la Sala Quinta de Revisión concluyó que las entidades demandadas habían lesionado el derecho a la vivienda digna del accionante puesto que a raíz de una dificultad administrativa ajena a su voluntad, lo habían privado de una solución habitacional permanente a la que tenía pleno derecho. Así mismo, se reprochó que los proyectos de vivienda de interés social para atender a la población vulnerable- puesto que en esta oportunidad el demandante se encontraban en situación de desplazamiento- tardaran lustros completos en concluirse a causa de los innumerables problemas de cumplimiento por parte de las entidades involucradas como resultado de la falta de planeación y organización en su respectiva ejecución, sin dejar de mencionar que era inexcusable que todas las entidades demandadas pretendieran endilgar la responsabilidad propia a los demás miembros del Sistema Nacional de Vivienda. Considerando lo anterior, la Sala le ordenó a la Unión Temporal, a las personas jurídicas que la integraban, entre ellas Villavivienda E.I.C.E, a la empresa constructora y al gobierno municipal a que, en una acción coordinada que debía realizarse durante los dos meses siguientes a la notificación de dicha providencia, le asignaran un lote al peticionario y le construyeran allí su casa propia.

4.4.2. Posteriormente, este Tribunal, mediante sentencia T-573 de 2010,[78] debió resolver la acción de tutela presentada por una mujer en situación de desplazamiento, también afectada por los impases técnicos del proyecto Ciudadela San Antonio en Villavicencio. En esta oportunidad, la accionante llevaba más de 3 años esperando la entrega del inmueble desde la fecha en que se tenía prevista la misma de conformidad con el acta de inicio de la obra. El oferente alegó que no había iniciado la obra porque la entidad del municipio encargada de los espacios comunes, no había construido las obras urbanísticas y, como consecuencia, FONVIVIENDA no había hecho el desembolso del subsidio, entre otras cosas, porque ya se encontraba vencido. Tras analizar las razones que obstaculizaban el acceso a la vivienda por parte de la accionante, la Corte encontró que todo se debía a un “(...) círculo vicioso de traslado de responsabilidades entre las partes que conforma[ban] la Unión Temporal [oferente] y las entidades territoriales responsables de garantizarle el derecho a la vivienda(...)”, circunstancia que propiciaba la confusión y la falta de comunicación entre los organismos involucrados y, de paso, impedía constatar plenamente qué entidad era la verdadera responsable de los hechos. Ante lo inaceptable de la situación, la Sala reafirmó la existencia de un estado de cosas inconstitucional sobre la situación de la población desplazada y ordenó, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, la

prórroga del subsidio en cabeza del Ministerio de Vivienda y en favor de la accionante y, en consecuencia, la entrega de una casa igual o de mejores condiciones a ésta última dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la respectiva providencia.

4.4.3. Otro de los casos relevantes, también con motivo de la delicada situación de incumplimiento en la Ciudadela San Antonio, fue el analizado en la sentencia T-088 de 2011.[79] En esta ocasión, la Corte recibió dos acciones de tutela acumuladas para revisión, en las que los demandantes, víctimas del desplazamiento forzado, aducían que luego de haber sido beneficiarios de los subsidios, haber suscrito el respectivo contrato de construcción con la Unión Temporal en 2006 y haber hecho los aportes personales exigidos para que se iniciaran las obras, llevaban más de 5 años sin recibir sus casas. La Sala encontró que los retrasos se debían nuevamente a conflictos administrativos y de cumplimiento entre las entidades, puesto que Villavivienda- aportante del subsidio en especie- había entregado el lote pero sin la infraestructura urbanística adecuada (acueducto, alcantarillado pluvial, redes eléctricas, planta de tratamiento, andenes, sardineles y vías, entre otros), motivo por el que el constructor tuvo que detener el avance de las obras y fue necesario que se surtieran largas negociaciones tendientes a obtener el cumplimiento de la primera, sin contar con que Fonvivienda amenazaba con no prorrogar más la vigencia del subsidio hasta que la construcción no estuviese terminada. Finalmente, ante la falta de liquidez de Villavivienda, el departamento del Meta se vio en la obligación de aportar recursos adicionales para terminar las obras de urbanismo. Ante esta situación, la Corte reprochó que Villavivienda, quien había sido la misma entidad que propuso el desarrollo del proyecto y diseñó un presupuesto, hubiera planeado mal o no hubiera previsto los recursos financieros que necesita realmente para llevar a feliz término el proyecto, motivo por el que había desconocido la garantía de disponibilidad de infraestructura de la vivienda. Asimismo, se advirtió que con la falta de entrega de los inmuebles, las entidades habían desconocido otros de los componentes de una vivienda adecuada: el componente de razonabilidad en el gasto. De un lado, porque continuamente la financiación de las unidades habitacionales se había visto amenazada por la cercanía del vencimiento de los subsidios otorgados por Fonvivienda, y de otro, en tanto que la ausencia de la entrega de la vivienda, había implicado que los accionantes debieran destinar recursos para costear un lugar donde vivir, poniendo en riesgo el cubrimiento de otras necesidades básicas. Por lo anterior, se declaró la sobrevivencia del estado de cosas inconstitucional ante la persistente carencia de capacidad y coordinación institucional, y con

el ánimo de superar la mencionada problemática, la Sala impartió una serie de órdenes con un efecto *inter comunis*.^[80]

4.5. Ilustrado lo anterior, se observa que en este tipo de situaciones, y especialmente las acaecidas con motivo del desarrollo de los planes de vivienda en la “Ciudadela San Antonio”, la jurisprudencia constitucional ha sido clara y unánime en afirmar que el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de personas beneficiadas con subsidios de vivienda, no puede verse comprometido ante el incumplimiento contractual de las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en un proyecto determinado, ni tampoco, dichos beneficiarios deben asumir las cargas temporales o económicas que se deriven de la ocurrencia de dificultades técnicas, jurídicas o financieras en la ejecución de los planes de vivienda. Con fundamento en ello, las distintas Salas de Revisión que se han ocupado del tema, han coincidido en manifestar que la forma adecuada de resolver este tipo de conflictos, cuyas consecuencias las termina por soportar quien no tiene injerencia alguna en decisiones administrativas, es ordenando a las entidades territoriales y/o a las empresas constructoras que hagan la entrega de las soluciones habitacionales de interés social en un plazo razonable de tiempo para detener las violaciones de las que han sido partícipes.

Finalmente, para la Sala es importante advertir que, aunque las tutelas que forman parte del precedente jurisprudencial expuesto involucran a población en situación de desplazamiento forzado, no por ello la *ratio decidendi* descrita no puede aplicarse a casos como el estudiado, donde los accionantes no han sido víctimas de tal delito. En efecto, la Sala observa que, aunque dicha condición ubica a las personas en situaciones aún más vulnerables, la misma no es el factor decisivo de la protección, sino un elemento que, analizado en conjunto con otros, implica juicios complementarios, más específicos, para procurar el amparo de los derechos. En ese sentido, aún cuando la persona en espera de la solución de vivienda no se encuentra en situación de desplazamiento, pero se encuentra soportando las cargas del incumplimiento de las entidades responsables de la solución habitacional, podría deducirse, por lo ya expuesto (*supra* 4.5), que su derecho a la vivienda digna estaría siendo quebrantado, conclusión que, desde luego, debe abordar los factores de vulnerabilidad en cada caso, los cuales se analizan, generalmente, de manera previa, y tienen que ver más con aspectos tocantes a la procedencia de la acción, tal como ya fue analizado en la presente sentencia (*supra* 3.3.2.).

5. Caso Concreto

5.1. Frente a la solución del problema jurídico, esta Sala advierte que en el caso de la señora Inés Plata, las entidades que intervinieron en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio de vivienda de interés social desconocieron la efectiva realización del derecho a la vivienda digna en varios de sus componentes como se explicará a continuación, al haberle trasladado a la beneficiaria la carga económica y temporal de las fallas administrativas internas del proceso, particularmente, las relacionadas con el incumplimiento de la UT y las derivadas del Acuerdo de Pago entre Fonvivienda y Seguros Cóndor, S.A. que, en últimas, derivó en la ausencia de opción para la accionante de obtener la prórroga de la vigencia del subsidio.

5.1.1. El sistemático incumplimiento por parte de la UT en el proyecto de la accionante y las evidentes irregularidades moratorias derivadas del mismo que han provocado que la vivienda de la beneficiaria ni siquiera esté en planes de construirse, son a juicio de la Sala el ejemplo más claro del traslado de las cargas administrativas de esta clase de procesos a los beneficiarios de los auxilios económicos. En efecto, la demora por más de 5 años en la entrega del bien inmueble, es una situación ajena a la voluntad de la peticionaria y a la de su grupo familiar pero, paradójicamente, han sido ellos quienes han debido soportarla no solo en términos temporales sino también económicos. Además de verse privados en el acceso a una solución habitacional permanente, habitar un lugar en calidad de arrendatarios, les ha significado pagar cánones por todos estos años, lo que constituye una carga desproporcionada debido a su precaria situación económica. Esta última circunstancia, tal como fue analizado en el capítulo de procedencia, ha comprometido seriamente el acceso de la señora Plata y su familia a bienes y servicios necesarios para la garantía de otros derechos fundamentales como el mínimo vital, razón por la cual, es posible concluir que, al menos, la UT y las personas jurídicas que la conforman o conformaba, como Villavivienda EICE por ejemplo, desconocieron directamente el componente de gastos soportables de una vivienda adecuada, y en consecuencia, vulneraron el derecho constitucional de la demandante y su grupo familiar.

5.1.1.1. En la misma línea, también debe afirmarse que otros componentes, tales como la seguridad jurídica de la tenencia, resultaron afectados como consecuencia de la conducta de la UT y sus integrantes, puesto que el incumplimiento del contrato, aunado a la

imposibilidad de legalizar el subsidio de conformidad con el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, son la muestra más clara de una amenaza real contra la seguridad del derecho en cabeza de la señora Plata. Esto, como quiera que, además de encontrarse vencida la vigencia del subsidio, el inmueble materialmente no existe y desde luego, tampoco el adelantamiento de trámites de escrituración ni registro del mismo.

5.1.2. Por otra parte, aunque se observa que el origen del conflicto tiene su base en el reseñado incumplimiento, para el caso particular que se estudia, la Sala encuentra que existió una actuación de parte del Fondo Nacional del Vivienda que profundizó las dificultades que la señora Plata ya se encontraba afrontando.

Como consecuencia del Acuerdo de Pago celebrado con Seguros Cóndor S.A. FONVIVIENDA, a través del Ministerio, sólo prorrogó aquellos subsidios que la aseguradora indemnizaría a través de la construcción. Respecto de los demás, es decir, en relación con aquellos que no habían salido de las fiducias y que se mantenían íntegros allí por no haber sido objeto de anticipo o desembolso al oferente, la aseguradora optó por la indemnización en dinero, y la decisión de FONVIVIENDA frente a tal alternativa, fue retirarlos de los encargos fiduciarios y reintegrarlos al Tesoro Nacional, quitándoles inmediata vigencia.

Justamente el subsidio de la accionante se encuentra entre estos últimos, situación que, a juicio de la Sala, se produjo por una decisión de FONVIVIENDA que no consultó en lo más mínimo las mejores opciones para estos beneficiarios, puesto que además de mantenerlos bajo las consecuencias negativas de un cumplimiento ajeno, les trasladó una nueva dificultad administrativa que les iba a generar mayores obstáculos frente a la seguridad jurídica de la tenencia de una vivienda. En efecto, si bien no podía esperarse que para todos los beneficiarios la solución fuera la misma, debido a las diferencias insalvables de orden técnico en la ejecución de la obra y la opción de indemnización de la aseguradora según el artículo 1110 del Código de Comercio, lo mínimo que debió haber hecho Fonvivienda como entidad responsable del seguimiento de la política de vivienda que apunta a solventar las necesidades habitacionales reales de las personas, era buscar una solución que, cuando menos, no dejara a los beneficiarios que estaban en la situación de la accionante sin el respectivo auxilio financiero, pues dejar sin vigencia un subsidio es quitarle su posibilidad de aplicación para cualquier proyecto calificado como elegible. En ese orden, tal Fondo, en una política coordinada con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debió haber

empleado las facultades de prórroga del Decreto 2190 de 2009.

5.1.3. Finalmente, debe señalarse que todas las entidades intervinientes, esto es, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de Villavicencio, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda-, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Seguros Córdor S.A. fallaron en su tarea de coordinación como Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, puesto que la falta de previsión financiera de Villavivienda EICE,[81] el incumplimiento sistemático de la UT, conformada a su vez por la empresa municipal,[82] y la ausencia de una solución ante la pérdida de vigencia del subsidio de la accionante por parte Fonvivienda y el Ministerio, sumados a la quietud de las entidades territoriales, fueron todas faltas que, en el marco de los propósitos del Sistema como un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, pudieron haberse prevenido.

Si bien la UT es la responsable por el incumplimiento del contrato de construcción, debe precisarse que Villavivienda también lo es directamente, pues aunque fue comisionada únicamente a la realización de las obras de urbanismo y a la entrega de los lotes, según lo establece el numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, las personas que conforman una unión temporal son responsables solidarias en el cumplimiento total del objeto contractual,[83] razón por la que en este caso, es la empresa municipal quien debe responder por la construcción y entrega de la vivienda, así como por la legalización del subsidio.

Ahora, frente a la responsabilidad de las entidades territoriales, la Sala recuerda que, de conformidad con la Constitución Política[84] y las Leyes 136 de 1994[85] y 1537 de 2012[86], así como con el artículo 10 del Decreto 2190 de 2009, la Alcaldía de Villavicencio y la Gobernación del Meta son instancias responsables en la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano en su territorio, por lo que los problemas administrativos y contractuales que se presentaron en la construcción de las viviendas no podían excusarlos ante sus obligaciones constitucionales y legales. Inclusive, la Sala encuentra que, además de esta responsabilidad que de alguna forma podría resultar genérica, atribuir la culpa exclusiva en el retraso de las obras a un tercero resulta injustificado porque; de un lado, de acuerdo con el Decreto 091 del 31 de mayo de

2001,[87] Villavivienda es una empresa industrial y comercial del orden municipal, que debía estar sujeta al control político y a la suprema dirección del municipio por estar a él vinculada, según lo establece el artículo 68 de la Ley 489 de 1998[88]; y de otro, porque el municipio de Villavicencio no tomó las medidas necesarias para solucionar a tiempo los problemas derivados de ejecución de los proyectos a pesar de que tenía conocimiento pleno de los mismos, puesto que fueron consecuencia de las actuaciones u omisiones de una Unión Temporal de la que hacía parte Villavivienda, cuya junta directiva, según el artículo 9 del Decreto 091 de 2001, está compuesta por el Alcalde, el Secretario de Planeación Municipal, el Secretario de Hacienda Municipal y dos (2) miembros designados por el Alcalde “de reconocida idoneidad personal y profesional, con suficientes conocimientos en los temas del urbanismo y de la vivienda de interés social”[89].

Si bien la Sala reconoce que con posterioridad a las declaratorias de incumplimiento han venido dictándose correctivos, han transcurrido aproximadamente más de cinco años desde que la accionante debió haber recibido su casa propia sin que ello haya ocurrido, lo que revela que no se ha logrado la finalidad prevista, que es el acceso efectivo a una solución de vivienda nueva de interés social. Esta situación, revela la inobservancia absoluta del componente de asequibilidad de una vivienda adecuada, que no se trata de un acceso formal o puramente simbólico a una solución habitacional, sino de una garantía de posesión y dominio efectivas, según sea la modalidad.

5.2. Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la señora Inés Plata, al trasladarle cargas jurídicas, técnicas y financieras que nunca debió haber asumido según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación.

5.3. En ese sentido, se revocarán las decisiones de instancia y se concederá el amparo solicitado. Se ordenará a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia al subsidio de la accionante por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el subsidio. Asimismo, se ordenará a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los

cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Inés Plata y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato No. 358 del 7 de septiembre de 2007, en el proyecto Ciudadela San Antonio. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la Ciudadela San Antonio que ya le había sido asignado, Villevivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el contrato No. 358 del 7 de septiembre de 2007 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, tales entidades deberán legalizar el subsidio.

III. DECISIÓN:

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

RESUELVE:

Primero.- REVOCAR la sentencia adoptada, en segunda instancia, por la Sala de Decisión Penal del Tribunal Superior de Villavicencio- Meta- el 27 de agosto de 2013, que a su vez confirmó la providencia emitida, en primera instancia, por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad del mismo Distrito Judicial el 15 de julio de 2013, que negó el amparo de los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de la señora Inés Plata en la acción de tutela instaurada contra la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Villavivienda-EICE-, la Gobernación del Meta, la Alcaldía Municipal de Villavicencio, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda-, y como vinculados el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Seguros Cándor S.A. En su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales, en los términos y por los motivos expuestos en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente vigencia al subsidio de la accionante por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

Tercero.- ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los cuatro (4) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Inés Plata y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato No. 358 del 7 de septiembre de 2007, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el contrato No. 358 del 7 de septiembre de 2007 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

Cuarto.- ORDENAR que, por Secretaría General, se libren las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] El expediente de la referencia fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Once, mediante auto del 28 de noviembre de 2013, notificado el 11 de diciembre del mismo año. Folios 3 al 7 del cuaderno de Revisión.

[2] El Ministerio fue vinculado mediante auto de 28 de junio de 2013 por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio- Meta-. Asimismo, Seguros Córdor S.A. fue vinculado al trámite de tutela mediante Auto del 18 de marzo de 2014 en

sede de revisión por esta Corporación. Folios 10 al 12 del cuaderno de revisión.

[3] Consulta del histórico de la base certificada del SISBEN, expedida el 18 de febrero de 2013, donde se indica que la señora Inés Plata nació el 7 de marzo de 1952. Folio 12 del cuaderno principal.

[4] Erundina Aragón Plata y Juan Stheban Sánchez Aragón son miembros del hogar que representa la señora Inés Plata, de conformidad con la Consulta de Información sobre postulantes a subsidios de vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio del 16 de marzo de 2007. Folio 22 del cuaderno principal.

[5] De acuerdo con el Artículo 2º del Decreto 2190 de 2009, esta es una “(...) modalidad en la cual el beneficiario de un subsidio familiar adquiere una vivienda en el mercado dentro de los planes elegibles conforme a los requisitos y procedimientos establecidos en el presente decreto, mediante acto jurídico traslativo del dominio y su posterior inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente.// Deberán contemplar como mínimo, además del lote urbanizado, una edificación conformada por un espacio múltiple, cocina con mesón y lavaplatos, lavadero, baño con sanitario, lavamanos, ducha y como mínimo una alcoba; adicionalmente, podrán posibilitar el desarrollo posterior de la vivienda para incorporar dos espacios independientes para alcobas. En las viviendas unifamiliares se incluirá el cerramiento de las mismas.(...)”

[6] Contrato No. 358.

[7] De acuerdo con la información que en sede de revisión aportó Fonvivienda y a partir de lo que esta Corporación ha logrado conocer en otras oportunidades como en la sentencia T-088 de 2011 en la que también se analizaron casos en los que estaba involucrada la unión temporal referenciada, la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia estaba conformada por Villavivienda EICE, la Fundación Pro- Orinoquia Llanos y una empresa constructora. Folios 57 al 63 del cuaderno de revisión.

[8] Villavivienda es una empresa industrial y comercial del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio que fue creada mediante el Decreto municipal 091 de 2001 y el acuerdo 022 de 2001 del Consejo Municipal respectivo. Tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Su objeto es el de “1. Desarrollar las funciones propias

de banco de tierras o banco inmobiliario del municipio. 2. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos urbanísticos en suelos urbanos o de expansión urbana. 3. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos de edificación de vivienda o que corresponda a otros usos específicos. 4. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos de renovación urbana. 5. Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria.” Según el artículo noveno (9º) del decreto municipal 091 de 2001, la junta directiva de Villavivienda está integrada por “1. El alcalde o un delegado que sea funcionario, consultor o asesor de la administración, quien la presidirá. 2. El secretario de planeación municipal, o su delegado. 3. El secretario de hacienda municipal o su delegado. 4. Dos miembros de reconocida idoneidad personal y profesional, con suficientes conocimientos en los temas del urbanismo y de la vivienda de interés social, designados por el alcalde”.

[9]“Tales como: acueducto, alcantarillado lluvias y negras, redes eléctricas de alta y bajas, tensión hasta las domiciliarias, andenes y sardineles.” Copia del contrato No. 358, “Proyecto Construcción de Vivienda de Interés Social en la Ciudadela San Antonio, Villavicencio-Meta-.”

[10] Cláusulas del contrato No. 358, “Proyecto Construcción de Vivienda de Interés Social en la Ciudadela San Antonio, Villavicencio-Meta-” Folios 13 al 15 del cuaderno principal.

[11] Las pólizas que posteriormente fueron expedidas por Seguros Cóndor S.A. señalan que “a través de la presente póliza de seguros se ampara a las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda contra los riesgos de incumplimiento de la promesa o contrato de construcción, en lo referente a la fecha de entrega de las soluciones de vivienda a entera satisfacción y de acuerdo a las condiciones que sirvieron de base para la declaratoria de elegibilidad del proyecto y a la escrituración y registro de la misma en el periodo de vigencia del subsidio, y al uso inapropiado de los giros del subsidio familiar de vivienda anteriores a la escrituración efectuado al vendedor o a la organización o la entidad promotora del programa como abono a la promesa de compraventa o del contrato de construcción”. Folio 58 del cuaderno principal.

[12] El valor del subsidio fue consignado a la Cuenta de Ahorro Programado – CAP No.400700802998, cuyo titular es la señora Inés Plata, valor que surtió el debido procedimiento de movilización consignado a la Cuenta No.309001469 del Banco Bilbao Vizcaya Argentaria Colombia S.S. (BBVA), cuyo titular es “106545 Fiduagraria S.A. Cartera Colectiva Abierta Confirenta” Folio 110 del cuaderno principal.

[13] Oficios del 30 de abril de 2012 y del 30 de enero de 2013, mediante los cuales el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le informa a la accionante de las respectivas prórrogas. Folios 21 al 23 del cuaderno principal.

[14] Folio 24 del cuaderno principal.

[15] Folios 16 y 17 del cuaderno principal.

[16] Registro Civil del menor Juan Stheban Sánchez que acredita que nació el 12 de marzo del 1996. Folio 93 del cuaderno de revisión.

[17] Calendada el 5 de julio de 2013.

[18] Original en mayúsculas. Folio 54 del cuaderno principal.

[19] Se indica que el Acta de entrega y recibo definitivo fue suscrita por la Gerente de Vivienda del Meta; el Interventor de Obras de Urbanismo de Vías, Andenes, Sardineles y Acueducto; el Interventor de Obras de Alcantarillado Sanitario y Pluvial; el Interventor de Obras de Urbanismo de Electrificación y la Gerente de VILLAVIVIENDA de aquél momento. Folio 54 del cuaderno principal.

[20] Contrato No. 096 cuyo objeto es la ejecución del proyecto denominado “construcción colector OCOA fase II del Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario del Municipio de Villavicencio Meta”. Folio 55 del cuaderno principal.

[21] “ARTÍCULO 1110. <FOMA DE PAGO DE LA INDEMNIZACIÓN>. La indemnización será pagadera en dinero, o mediante la reposición, reparación o reconstrucción de la cosa asegurada, a opción del asegurador.”

[22] En su respuesta, el representante de VILLAVIVIENDA aportó el “Acuerdo General de

Pago de Siniestro con cargo a las garantías de los seguros de cumplimiento a favor de la entidad otorgante del Subsidio Familiar de Vivienda, Fondo Nacional de Vivienda”, en relación con el cual se precisaron sus cláusulas más relevantes. Folios 58 al 67 del cuaderno principal.

[23] El nombre completo del documento es: “Acta de Acuerdo entre el municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. para la terminación y legalización del Proyecto de Vivienda denominado “San Antonio Etapa II”, respecto del cual se hizo declaratoria de incumplimiento por parte de FONVIVIENDA”, suscrito el 4 de septiembre de 2012, aportada por VILLAVIVIENDA en su respuesta a la acción de tutela. Folios 68 al 75 del cuaderno principal.

[24] El contrato de encargo fiduciario de administración y pagos fue suscrito con Fiduagraria S.A. el 17 de junio de 2013, aportada por VILLAVIVIENDA en su respuesta a la acción de tutela. Folios 77 a 89 del cuaderno principal.

[25] Acta de inicio de obra No. 1 del 17 de junio de 2013, aportada por VILLAVIVIENDA en su respuesta a la acción de tutela. Folio 76 del cuaderno principal.

[26] Impugnación presentada el 23 de julio de 2013. Folios 161 al 163 del cuaderno principal.

[27] Ibídem.

[28] Folio 166 del cuaderno principal.

[29] PRIMERO.- ORDENAR que, por la Secretaría General de esta Corporación, se notifique a la Aseguradora Seguros Cóndor S.A. del auto admisorio de la tutela de la referencia proferido el 28 de junio de 2013 por el Juzgado Segundo de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de Villavicencio- Meta-, adjuntando copia de ésta para que la entidad notificada se entienda vinculada a este proceso de tutela, y con el fin de que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas, contados a partir de la notificación de la citada providencia, se pronuncie acerca de los hechos y pretensiones en que se funda la solicitud de amparo.// SEGUNDO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se oficie a Fonvivienda para que en el término de tres días hábiles a partir de la notificación de este

auto, indique (i) de conformidad con la Resolución 210 de 2007, cuál es la forma en que el subsidio de vivienda se entiende aplicado, y qué conductas deben efectuar el beneficiario o la entidad para que ello ocurra; (ii) por qué el valor del subsidio de la accionante le fue consignado en una cuenta a nombre de “Fiduagraria S.A. Cartera Colectiva Abierta Confirenta”; y (iii) hasta cuando está vigente el subsidio de la peticionaria.// TERCERO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se oficie a la Fonvivienda, a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos y a Villavivienda-EICE- para que en el término de 3 días hábiles a partir de la notificación de este auto, remitan a este Despacho copia del acta de inicio de obra del contrato celebrado el 2 de septiembre de 2011.// CUARTO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se libre oficio a Fonvivienda y a la Aseguradora Seguros Cóndor para que en el término de 3 días hábiles a partir de la notificación de este auto, remitan a este Despacho copia del contrato de seguros suscrito entre ambas entidades con motivo del aseguramiento de las obras del Proyecto ciudadela San Antonio, donde se ubica la vivienda de la accionante.// QUINTO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se libre oficio a Fonvivienda, Villavivienda- EICE-, Aseguradora Seguros Cóndor, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos y la Alcaldía Municipal de Villavicencio para que en el término de 3 días hábiles a partir de la notificación de este auto, informen a este despacho (i) cuál es el avance de las obras civiles de la Ciudadela San Antonio, proyecto donde se encuentra el inmueble de la señora Inés Plata y (ii) qué actuaciones han adelantado para garantizar que a la accionante le sea entregada su vivienda y cuáles faltan.” Folios 10 y 11 del cuaderno de revisión.

[30] “SEXTO.- ORDENAR que, por Secretaría General, se inste a la accionante para que en un término de tres días hábiles a partir de la notificación de este auto, responda el siguiente cuestionario:

1. De qué actividad deriva su sustento económico y en qué consiste. (Aportar documentos o demás pruebas que acrediten su respuesta)
2. De cuántas personas se compone su núcleo familiar, a qué se dedican y de qué forma se proveen sus necesidades básicas. (Aportar registros que acrediten el vínculo civil)
3. Cuáles son sus fuentes de ingreso y a cuánto equivalen. (Si tienen pensiones

adicionales, rentas por inmuebles, ayudas de familiares cercanos, alimentos, donaciones etc.)

4. A cuánto equivalen sus gastos mensuales por concepto de manutención, vivienda, transporte, salud, etc. (Acompañar con los documentos respectivos)

6. Si usted o su núcleo familiar tienen en propiedad o poseen bienes inmuebles o automotores.

7. Si aún no le han hecho entrega de la vivienda en la Ciudadela San Antonio, en qué lugar ha residido todo este tiempo y qué condición.” Ibídem.

[31] Folio 57 anverso del cuaderno de revisión.

[32] Folios 24 y 42 del cuaderno de revisión.

[33] Folio 60 del cuaderno de revisión.

[34] Sigla empleada para abreviar “Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Urbano”.

[35] Folios 64 al 66 y 86 del cuaderno de revisión.

[36] Folio 85 y 86 del cuaderno de revisión.

[37] Folios 93 y 94 del cuaderno de revisión.

[38] Certificado de la representante legal de la Cooperativa. Folio 92 del cuaderno de revisión.

[39] Certificado de Secretaria de la división de la Universidad Santo Tomás Sede Villavicencio, expedido el 10 de marzo de 2014. Folio 91 del cuaderno de revisión.

[40] Folios 89 y 90 del cuaderno de revisión.

[41] Facturas de venta correspondientes a las ventas efectuadas en el mes de marzo para las marcas indicadas. Folios 95 y 96 del cuaderno de revisión.

[42] De acuerdo a los recibos de arrendamiento aportados por los meses de enero, febrero y marzo de 2014 y suscritos por la arrendadora. Folio 97 del cuaderno de revisión.

[43] Folio 106 del cuaderno de revisión.

[44] “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”.

[45] Este derecho logra un mayor nivel de concreción al fijarse prestaciones específicas a cargo del Estado y en beneficio de las personas, por ejemplo mediante la creación e implementación de planes y programas que promueven la adquisición de vivienda propia; o a través del otorgamiento de y auxilios de carácter técnico o financiero; o inclusive, mediante la demarcación de un conjunto de prestaciones concretas a cargo de las entidades que tienen como función desarrollar la política pública en materia de vivienda.

[46] Sentencia T-585 de 2006. Al respecto, ver también las sentencias T-1318/05, C-936/03, T-859/03 y T-223/03

[47] Los artículos 86 de la Carta y 6 del Decreto 2591 de 1991, establecen el carácter subsidiario de la acción de tutela, que tal como lo ha expresado esta Colegiatura, puede ser empleada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales bajo las siguientes condiciones: i) Que no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver el conflicto relacionado con la vulneración del derecho fundamental alegado, ii) Que aun existiendo otras acciones, estas no resulten eficaces o idóneas para la protección del derecho, o, iii) Que siendo estas acciones judiciales un remedio integral, resulte necesaria la intervención transitoria del juez de tutela para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. A partir de allí, la Corte ha objetado la valoración genérica del medio de defensa ordinario, pues ha considerado que en abstracto cualquier mecanismo judicial puede considerarse eficaz, dado que la garantía mínima de todo proceso es el respeto y la protección de los derechos constitucionales de los ciudadanos. Por esta razón, la jurisprudencia ha establecido que la eficacia de la acción ordinaria solo puede predicarse en atención a las características y exigencias propias del caso concreto, de modo que se logre la finalidad de brindar plena y además inmediata protección a los derechos específicos

involucrados en cada asunto.

[48] Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, con el denominado requisito de inmediatez se hace referencia a la carga que tienen los accionantes de interponer la tutela dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta amenaza o vulneración a sus derechos fundamentales, so pena de que se determine su improcedencia. Según la jurisprudencia constitucional, a partir de una interpretación del artículo 86 Superior, la acción de tutela puede ser presentada “en todo momento”, y está libre de mandatos que involucren un término de caducidad. De allí que la ausencia de este plazo implique que el juez no pueda simplemente rechazarla en la etapa de admisión con fundamento en el paso del tiempo. Sin embargo, la ausencia de un término de caducidad no significa que la acción no deba interponerse en una plazo razonable desde la amenaza o vulneración, pues de acuerdo con la misma disposición constitucional, es un mecanismo para reclamar “la protección inmediata” de garantías fundamentales. Precisamente, la finalidad de la tutela como vía judicial de protección expedita de derechos fundamentales, demanda del juez constitucional la verificación del tiempo transcurrido entre el hecho generador de la solicitud y la petición de amparo, pues un lapso irrazonable puede llegar a revelar que la protección que se reclama no se requiere con prontitud, y por tal virtud, alterar el carácter preferente y sumario por el que está revestida la acción.

[49] “ARTICULO 51. 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.”

[50] El derecho a la vivienda se encuentra recogido en: (i) el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; (ii) en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) en el artículo 5º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; (iv) en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (v) en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; (vi) en el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; (vii) en la sección 3ª de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; (viii) en el artículo 8º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y (ix) en la

Recomendación Nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo.

[51] “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.”

[52] “Aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, Observación general 4, El derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto), (Sexto período de sesiones, 1991), U.N. Doc. E/1991/23 (1991).”

[53] “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.”

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

[55] “d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité

exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.”

[56] “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.” “Artículo 6º.- Modificado por el art. 1, Ley 1432 de 2011, Modificado por el art. 28, Ley 1469 de 2011. Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5º de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.//

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.// Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.”

[57] Ley 3 de 1991. “Artículo 7º.- Podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma; el reglamento establecerá las formas de comprobar tales circunstancias.”

[58] Dicho Decreto se emitió, considerando “Que las políticas señaladas por el Gobierno Nacional en materia habitacional propenden, entre otros, aspectos por la consecución de viviendas al alcance de todos los hogares colombianos en condiciones de habitabilidad y

seguridad, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, orientado a la población colombiana especialmente a aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad. (...) En ese sentido, como objetivos fundamentales de la acción estatal se encuentran el desarrollo de políticas que eliminen las barreras o limitaciones de acceso a propiedad de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad, la promoción del acceso de la población marginada a los servicios financieros, especialmente aquellos que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito, y el fortalecimiento de la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos.”

[60] “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. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

[61] Ley 3 de 1991. “Artículo 1º.- Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas de esta naturaleza.// Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.// El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.”

[62] “Artículo 33. Postulación. La postulación de los hogares para la obtención de los subsidios se realizará ante la entidad otorgante o el operador autorizado con el que se haya suscrito un convenio para tales efectos”

[63] “Artículo 43. Criterios para la calificación de las postulaciones. Una vez surtido el proceso de verificación de la información de que trata el artículo 42 del presente decreto, las entidades otorgantes del subsidio calificarán cada una de las postulaciones aceptables que conforman el Registro de Postulantes, esto es, aquellas que no se hubieren rechazado por falta de cumplimiento de los requisitos normativos o por inconsistencias y/o falsedad en la información.// Teniendo en cuenta que los aportes para la solución de vivienda que puede realizar un hogar se definen en función de su nivel de ingresos y del número de miembros del mismo, la calificación de las postulaciones se realizará de acuerdo con la ponderación de variables del ahorro previo y las condiciones socioeconómicas de los postulantes tal y como lo establece la Ley 3ª de 1991 en sus artículos 6º y 7º. Estas variables son las siguientes:// 1. Condiciones socioeconómicas de acuerdo con los puntajes del Sisbén, que evidencien mayor nivel de pobreza, en el caso de postulantes que presenten carné o certificación municipal del puntaje Sisbén.// 2. Número de miembros del hogar.// 3. Condiciones especiales de los miembros del hogar.

4. Ahorro previo.// 5. Número de veces que el postulante ha participado en el proceso de asignación de subsidios, sin haber resultado beneficiario, siempre y cuando haya mantenido la inmovilización del ahorro mínimo pactado para la postulación.// Los puntajes a aplicar a cada una de las variables son los establecidos en el artículo siguiente del presente decreto.”

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

[65] Decreto- Ley 555 de 2003. “Artículo 2°. Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.”

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

[67] Decreto- Ley 555 de 2003. “Artículo 3°. Funciones del Fonvivienda. Las funciones del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» serán las siguientes: (...) 9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional.”

[68] Ibídem. “8.1 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.”

[69] Artículo 5º del Decreto 3670 de 2009, modificatorio del Decreto 2109 de 2009.

[70] Decreto 2190 de 2009. Artículo 1º. “2.16. Recursos complementarios al subsidio para la adquisición de vivienda. Son los recursos con que cuenta el hogar postulante, que sumados al subsidio permiten al hogar el cierre financiero para acceder a una solución de vivienda en cualquiera de sus modalidades. Estos recursos pueden estar representados en ahorro de los postulantes en cualquiera de las modalidades establecidas en el presente decreto, en crédito aprobado por los otorgantes de crédito o por los aportes económicos solidarios de los hogares representados en dinero y/o en trabajo comunitario, cuando a ello hubiere lugar; también podrán estar representados en aportes efectuados por entidades del orden departamental o municipal, o en donaciones efectuadas por Organizaciones No

Gubernamentales y por entidades nacionales o internacionales y cualquier otro mecanismo que le permita complementar los recursos necesarios para acceder a la vivienda.”

[71] Decreto 3670 de 2009. “Artículo 3º. 2.7. Oferentes de soluciones de vivienda. Es la persona natural o jurídica, patrimonio autónomo cuyo vocero es una sociedad fiduciaria o la entidad territorial, que puede construir o no directamente la solución de vivienda, y que está legalmente habilitado para establecer el vínculo jurídico directo con los hogares beneficiarios del subsidio familiar, que se concreta en las soluciones para adquisición, construcción en sitio propio y mejoramiento de vivienda. Los oferentes de los proyectos de mejoramiento para vivienda saludable solo podrán ser entidades territoriales de orden departamental o municipal.”

[72] Artículo 59 del Decreto 2190 de 2009 modificado por el artículo 1 del 2469 de 2012. “Artículo 59. El beneficiario del subsidio familiar de vivienda podrá autorizar el giro anticipado del mismo a favor del oferente. Para proceder a ello, el oferente debe presentar ante la entidad otorgante o su operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, acreditar la constitución de un encargo fiduciario para la administración unificada de los recursos del subsidio o de una fiducia mercantil que administrará los recursos del subsidio a través de un patrimonio autónomo, el contrato que garantice la labor de interventoría, y una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario o del patrimonio autónomo la construcción de la solución de vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.// El ciento por ciento (100%) del valor de los subsidios se desembolsará al encargo fiduciario o patrimonio autónomo que se constituya, y cuyos beneficiarios serán el hogar beneficiario de subsidio familiar de vivienda y la entidad otorgante del subsidio.// El 80% de esta suma se girará al oferente en los términos establecidos mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.// En todos los casos, para el giro del veinte por ciento (20%) restante, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda o el operador autorizado informará por escrito a la fiduciaria el cumplimiento de la totalidad de los requisitos señalados en el artículo 58 del presente decreto, según la modalidad de solución de vivienda de que se trate, para que esta proceda a girar los recursos, previa certificación del interventor avalada por la entidad supervisora. De este modo se entenderá

legalizada la aplicación total del subsidio, conforme al procedimiento establecido mediante resolución por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.// En ningún caso podrán destinarse los recursos del subsidio girado de manera anticipada para la construcción o terminación de las obras de urbanismo.// (...)”

[73] “(...) [D]eberá acreditarse el otorgamiento y registro de la escritura pública de adquisición, o en su defecto, el otorgamiento de la escritura pública de adquisición y la copia del recibo de caja de la solicitud de registro de la misma, ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, y la constitución de una garantía a favor de la entidad otorgante, por el valor del subsidio familiar de vivienda a girar, en las condiciones señaladas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.// Cuando la modalidad del subsidio sea la de construcción en sitio propio o mejoramiento de vivienda, el giro se realizará una vez se acredite el otorgamiento y registro de la correspondiente escritura pública.// Para efectos de lo anterior, deberán presentarse los siguientes documentos: En el caso de adquisición de vivienda nueva:

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

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

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

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

3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda, en el que se especifique

que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondiente, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.

En el caso de construcción en sitio propio o mejoramiento:

1. Copia de la escritura de declaración de construcción o mejoramiento, con la constancia de la inscripción en la Oficina de Registro competente.
2. Copia del documento que acredita la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, con autorización de cobro por parte del beneficiario.
3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda construida en sitio propio o del mejoramiento efectuado, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondientes, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.”

[74] “Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

“Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.// Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.// La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren

necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. (...) Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”

[75] Artículo 3 modificado por la Ley 1551 de 2012 “Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional. (...) 14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.”

[76] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda [de interés social y prioritario] y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 3°. Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales. La coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales se referirá, entre otros, a los siguientes aspectos: // a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los departamentos y municipios;(...)”// “Artículo 4°. Corresponsabilidad departamental. Los departamentos en atención a la corresponsabilidad que demanda el adelanto de proyectos y programas de vivienda prioritaria, en especial en cumplimiento de su competencia de planificar y promover el desarrollo local, de coordinar y complementar la acción municipal y servir de intermediarios entre la Nación y los municipios, deberán en el ámbito exclusivo de sus competencias y según su respectiva jurisdicción:// 1. Adelantar las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios.”

[77] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[78] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[79] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

[81] Recuérdese que, según la respuesta de Villavivienda EICE a la acción de tutela (supra 1.3.3.2.), esta empresa debió celebrar varios convenios, entre ellos con el departamento

del meta, para lograr terminar las obras urbanísticas de los lotes donde se construirían las casas del proyecto “Ciudadela San Antonio”, lo que precisamente da a entender que, en parte, el retraso de la construcción se debió a los problemas presupuestales y financieros que tuvo Villavivienda EICE inicialmente para el adelantamiento de la urbanización de los terrenos.

[82] Ver pie de página 7 de la presente providencia. Recuérdese que, de conformidad con la información que en sede de revisión aportó Fonvivienda y a partir de lo que esta Corporación ha conocido en otras oportunidades como en la sentencia T-088 de 2011 en la que también se analizaron casos en los que estaba involucrada la unión temporal referenciada, la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia estaba conformada por Villavivienda EICE, la Fundación Pro- Orinoquía Llanos y una empresa constructora.

[83] El numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala lo siguiente: “Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal”. La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han interpretado el artículo 7º de la Ley 80 de 1993 en el sentido de que si bien es posible exigir el cumplimiento del objeto contractual a cualquiera de las partes asociadas, las sanciones derivadas de su incumplimiento deben ser individualizadas según el grado de participación de cada una de ellas en su ejecución. Ver la Sentencia C-230 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y los fallos de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, proferidos el trece (13) de diciembre de dos mil uno (2001) con radicado 21305, el trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004) con radicado 15321 y el treinta (30) de septiembre de dos mil cuatro (2004) con radicado 26945. De esta manera, las consideraciones de la Sala sobre la responsabilidad de Villavivienda en la construcción de las residencias tiene pleno sentido puesto que el objeto de discusión no es la imposición de una sanción, sino la exigencia del cumplimiento del objeto del contrato/convenio que suscribieron con las accionantes y/o con las entidades territoriales.

[84] “Artículo 311. Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.”

“Artículo 298. Los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.// Los departamentos ejercen funciones administrativas, de coordinación, de complementariedad de la acción municipal, de intermediación entre la Nación y los Municipios y de prestación de los servicios que determinen la Constitución y las leyes.// La ley reglamentará lo relacionado con el ejercicio de las atribuciones que la Constitución les otorga.”

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. (...) Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”

[85] Artículo 3 modificado por la Ley 1551 de 2012 “Funciones de los municipios. Corresponde al municipio: 7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional. (...) 14. Autorizar y aprobar, de acuerdo con la disponibilidad de servicios públicos, programas de desarrollo de Vivienda ejerciendo las funciones de vigilancia necesarias.”

[86] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda [de interés social y prioritario] y se dictan otras disposiciones”. “Artículo 3°. Coordinación entre las entidades nacionales y territoriales. La coordinación entre la Nación y las Entidades Territoriales se referirá, entre otros, a los siguientes

aspectos: // a) La articulación y congruencia de las políticas y de los programas nacionales de vivienda con los de los departamentos y municipios;(...)”// “Artículo 4°. Corresponsabilidad departamental. Los departamentos en atención a la corresponsabilidad que demanda el adelanto de proyectos y programas de vivienda prioritaria, en especial en cumplimiento de su competencia de planificar y promover el desarrollo local, de coordinar y complementar la acción municipal y servir de intermediarios entre la Nación y los municipios, deberán en el ámbito exclusivo de sus competencias y según su respectiva jurisdicción:// 1. Adelantar las funciones de intermediación del departamento en las relaciones entre la Nación y los municipios.”

[87] Por medio del cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Municipio denominada Villavivienda, se le asignan unas funciones y se dictan otras disposiciones.

[88] Ley 489 de 1998. “Entidades descentralizadas Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.” (Subrayado añadido)

[89] Villavivienda, particularmente, fue creada mediante el Decreto 091 de 2001 que expidió el Alcalde de Villavicencio con el objeto de desarrollar funciones propias de banco de tierras. Su dirección y administración está a cargo de la Junta Directiva en donde, como se mencionó, hacen parte varios funcionarios de la administración local.