

Sentencia T-279/15

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DEL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-
Procedencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Protección constitucional/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA
DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Fundamental autónomo

El derecho fundamental a la vivienda digna está integrado por unos componentes que garantizan la adecuación y dignidad de la vivienda, los cuales deben ser amparados por el Estado de manera que los ciudadanos tengan acceso a una vivienda adecuada que cumpla con todos y cada uno de aquellos presupuestos. Si bien, no todos los componentes descritos son exigibles de forma inmediata, una vez el Estado se ha comprometido con su desarrollo a través de acciones concretas, estas se convierten en derechos subjetivos susceptibles de ser tutelados frente a actuaciones u omisiones del Estado o particulares que puedan vulnerarlos.

OBLIGACIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-
Debe ofrecer soluciones efectivas

La Corte ha planteado que el Estado tiene un conjunto de obligaciones mínimas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna o adecuada, cuyo cumplimiento es exigible, no solo inmediatamente ocurre el fenómeno de desplazamiento, sino en el periodo sucesivo en el cual se busca superar el mismo.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Precedente
constitucional

Se puede evidenciar la existencia de un claro precedente constitucional en relación con la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a las personas en situación de desplazamiento que han sufrido el incumplimiento por parte de las entidades encargadas de ejecutar el proyecto de vivienda. Existe una clara vulneración del derecho fundamental a

la vivienda digna de los accionantes y sus familias debido a que la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales afecta el desarrollo del proyecto de vida de las familias de los actores que han tenido que sacrificar el goce efectivo de sus derechos con el propósito de conseguir el dinero para paliar la falta de una vivienda permanente y adecuada.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Orden a autoridades incluir a los accionantes dentro del plan de acción interinstitucional que ordenó la sentencia T-886 de 2014, para concluir construcción de vivienda y para legalizar y adecuar entrega

Referencia: Expedientes T-3.428.844, T-3.450.920, T-3.455.619, T-3.461.055 y T-4.560.012.

Acciones de tutela instauradas, de forma independiente, por: Hernando Timoteo Leyva, José Reinaldo Ramírez Pérez, Katy María Morales, Juan Carlos Aristizábal Ocampo, y Yadira Quejada Quejada, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Municipio de Villavicencio, el Villavivienda E.I.C.E, Departamento del Meta, la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, y la Unión Temporal Constructora Alianza – Gustavo Alberto Díaz Rubio.

Magistrado Ponente:

Bogotá, DC., doce (12) de mayo de dos mil quince (2015).

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

SENTENCIA

Dentro del trámite de revisión de los fallos dictados en los procesos de la referencia: en instancia única por el Juzgado Cuarto (4º) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio el seis (6) de marzo de dos mil doce (2012); en instancia única por el Juzgado Sexto (6º) Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio el veintidós de (22) de febrero

de dos mil doce (2012); en primera (1ª) instancia por el Juzgado Segundo (2º) Penal Municipal de Villavicencio de dos (2) de febrero de dos mil doce (2012) y en segunda instancia por el Juzgado Primero (1º) Penal del Circuito Judicial de Villavicencio del nueve (9) de marzo de dos mil doce (2012); en instancia única por el Juzgado Sexto (6º) Civil municipal de Villavicencio de cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012); y en instancia única por el Juzgado Octavo (8º) Civil Municipal de Villavicencio de siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014).

I. ANTECEDENTES

1. Acumulación de procesos.

Los expedientes T-3.114.565, T-3.450.920, T-3.455.619 y T-3.461.055 fueron seleccionados mediante auto del 19 de abril de 2012 por la Sala de Selección Número Cuatro, en la que se ordenó su reparto a éste despacho para ser decididos y fallados en una sola sentencia. Posteriormente, mediante auto del 20 de octubre de 2014, proferido por la Sala de Selección Número Diez, se seleccionó el expediente T-4.560.012 y se dispuso su acumulación al proceso de la referencia.

2. Hechos comunes a todos los casos.

2.1 Los demandantes, interpusieron de forma independiente acciones de tutela contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el Municipio de Villavicencio, el Departamento del Meta, Villavivienda E.I.C.E, la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, y la Unión Temporal Constructora Alianza – Gustavo Alberto Díaz Rubio, por el presunto desconocimiento de su derecho fundamental a la vivienda digna. Debido a que los casos objeto de estudio comparten en gran parte supuestos fácticos, la Sala describirá de forma general los hechos que dieron lugar a las solicitudes, y posteriormente señalará algunos aspectos particulares de cada proceso.

2.2 Los accionantes alegan ser beneficiarios de subsidios de vivienda otorgados por el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– en la convocatoria realizada en el año 2006[1], algunos de ellos en virtud del desplazamiento forzado del que fueron víctimas.

2.3 Con el propósito de emplear el subsidio adjudicado, a finales del año 2006 se celebró

entre los accionantes y las Uniones Temporales de Vivienda Pro Orinoquía Llanos y Construir Alianza, un contrato para la construcción de vivienda de interés social tipo 2 en el proyecto “Ciudadela San Antonio” en la ciudad de Villavicencio.

2.4 Pese a que en los contratos se pactó que la duración de la construcción era de ciento veinte (120) días calendario, contados a partir del inicio de las obras, a la fecha de presentación de las demandas de tutela las viviendas no habían sido entregadas y en la mayoría de los casos tampoco había concluido su construcción.

2.5 Los accionantes elevaron solicitudes ante las Uniones Temporales exigiendo la entrega de las viviendas conforme a lo ordenado por la Corte Constitucional en la sentencia T-088 de 2011. En la mayoría de los casos[2], las entidades contestaron que la dilación obedecía principalmente a: (i) las dificultades para el recaudo del valor de los subsidios de vivienda debido al número de trámites exigidos por las Cajas de Compensación y las entidades fiduciarias; (ii) la dificultad para suscribir las pólizas requeridas por ellas; e incluso a (iii) la falta de gestión de los accionantes para la actualización de los subsidios.

2.6 Los accionantes consideran que el incumplimiento en la entrega de las viviendas vulnera su derecho fundamental a la vivienda digna, así como desconoce su especial situación de vulnerabilidad por sufrir las consecuencias del desplazamiento forzado. Por esta razón, piden que se ordene a las entidades demandadas la entrega inmediata de las unidades de vivienda establecidas en los contratos suscritos entre ellos y las Uniones Temporales accionadas.

3. Hechos de cada proceso.

3.1 Expediente T-3.428.844

El señor Hernando Timoteo Leiva, de 72 años de edad, y quien afirma ser víctima del desplazamiento forzado, interpuso una acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional -Acción Social- (actualmente el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), el municipio de Villavicencio, el departamento del Meta, Villavivienda Empresa Industrial y Comercial del Estado del orden municipal, la constructora Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonviviendacon- base en los siguientes hechos:

Sostiene que mediante la Resolución No. 146 de abril de 2006, Fonvivienda le otorgado un subsidio de vivienda por valor de \$10.200.000 pesos, con el objeto de “promover el restablecimiento económico de las familias en situación de desplazamiento”, para ser aplicado a la adquisición de vivienda nueva o usada.

Por el hecho anterior, suscribió contrato No. 133 el 19 de mayo de 2006, para la construcción de vivienda de interés social, en la ciudadela San Antonio, ubicada en Villavicencio (Meta), con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, en un lote de terreno de propiedad de Villavivienda E.I.C.E.-. De acuerdo con el contrato, la entrega de la vivienda se haría en 120 días calendario, contados a partir de la suscripción del respectivo contrato de construcción. Sin embargo, para la fecha de presentación de la demanda de tutela, no se había hecho entrega de la mencionada vivienda, razón por la que el actor no cuenta con una solución de vivienda digna.

3.2 Expediente T-3.450.920

El señor José Reinaldo Ramírez Pérez, quien afirma ser víctima del desplazamiento por la violencia, interpuso acción de tutela contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Señala que él y su núcleo familiar está integrado por su compañera permanente y cuatro niños menores de edad, que se encuentran estudiando y reciben beneficios del programa “Familias en Acción”. De acuerdo con su relato, fue beneficiario de una carta cheque concedida por Acción Social y ha recibido como ayuda humanitaria únicamente un mercado por valor de cien mil pesos (\$100.000).

Aduce que fue beneficiario de una vivienda de interés social en el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio debido a que es una persona en situación de desplazamiento. Por tal motivo suscribió el contrato No. 627 con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos. Esta última se comprometió a construir su vivienda en un plazo de 120 días. Sin embargo, hasta el momento de la presentación de la tutela la vivienda no había sido entregada.

3.3 Expediente T-3.455.619

La señora Katy María Morales instauró acción de tutela contra el municipio de Villavicencio,

la Empresa Industrial y Comercial del municipio de Villavicencio –Villavivienda– y la Unión Temporal Constructora Alianza, por la presunta vulneración de su derecho fundamental a la vivienda digna.

Señala que en noviembre de 2005, mediante Resolución No. 155, el Fondo Nacional de Vivienda le dio una carta de asignación de subsidio para vivienda. Con la mencionada carta de asignación, se dirigió a la Alcaldía de Villavicencio en donde fue remitida a Villavivienda E.I.C.E.-.

Afirma que, por indicación de Villavivienda, firmó un contrato sin número con el señor Gustavo Alberto Díaz el 20 de enero de 2006. No obstante, en el año 2010, la accionante recibió una llamada por parte de los funcionarios de Villavivienda E.I.C.E.-, en donde le indicaron que debía firmar un nuevo contrato de construcción con la Unión Temporal Alianza U.T.-. Pese a haber contratado con ésta última la construcción de una vivienda en el proyecto Ciudadela San Antonio, a la fecha de presentación de la acción de tutela su casa no había sido entregada.

3.4 Expediente T-3.461.055

El señor Juan Carlos Aristizabal Ocampo, interpuso el 21 de febrero de 2012 acción de tutela contra la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, por el presunto desconocimiento de sus derechos de petición y a la vivienda.

El accionante radicó el 14 de mayo de 2011 un derecho de petición dirigido al director de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, solicitando que le explicaran las razones por las cuales no se le ha dado respuesta sobre la ejecución y entrega de una vivienda adjudicada mediante resolución No. 208 de 2007. Luego de 9 meses de haber presentado el derecho de petición, el accionante no había recibido respuesta.

3.5 Expediente T-4.560.012

La ciudadana Yadira Quejada Quejada señala que solicitó en múltiples oportunidades a Villavivienda y Cofrem subsidio de vivienda, sin que la entidad hubiera atendido sus peticiones. La entidad finalmente respondió a la accionante que existían fallas en el sistema informático, que se habían agotado los formularios, y que el funcionario que debía atenderla

no estaba disponible.

Argumenta que es madre cabeza de familia, que tiene dos hijas menores de edad y que además tiene bajo su cuidado a su hermana de 10 años de edad quien es paralítica. Igualmente, agrega que no posee vivienda y que trabaja de forma independiente recopilando chatarra, haciendo aseo y lavando ropa en casas de familia.

Finalmente, aduce que vive en una casa lona en un lote que le regaló una señora para que hiciera un rancho y así poder vivir con sus hijas. Sostiene que lo que quiere es tener una vivienda digna donde pueda vivir con sus hijas y su hermana.

4. Respuesta de las entidades accionadas

4.1 Departamento del Meta

Dentro del trámite del expediente T-3.428.844, el gerente de Vivienda del Departamento del Meta, se pronunció sobre la acción de tutela y señaló que el proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio, ha sido ejecutado por la Empresa Industrial y Comercial del Estado de Villavicencio –Villavivienda E.I.C.E.–, sin que exista participación contractual o convencional de la Gobernación del Departamento del Meta.

No obstante, aclaró que la gobernación del Meta coadyuvó la ejecución del proyecto aportando la suma de \$9.715.000.000 para ser invertida en las obras de urbanismo requeridas para su ejecución. En este sentido, ejecutó la construcción de vías públicas, andenes y sardineles, correspondiendo a la alcaldía municipal terminar la construcción de las redes de acueducto, alcantarillado pluvial y sanitario.

El convenio suscrito para ello fue ejecutado en su totalidad y se encuentra en fase de liquidación. Por lo anterior, indicó que el Departamento no tiene vocación de intervenir como parte pasiva en la demanda.

4.2 UT Vivienda Pro Orinoquía Llanos

Dentro del trámite de los expedientes T-3.428.844 y T-3.450.920, la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos respondió a la acción de tutela en escritos independientes. En sus respuestas indicó que durante los meses de febrero a mayo de 2008, Villavivienda

realizó las gestiones para la adquisición de una nueva licencia de construcción y urbanismo, pues las que tenían ya habían sido ampliadas por un año, de modo que se requería tramitar unas nuevas licencias, como establece el Decreto 564 de 2006, por lo anterior, solo se pudo reanudar la obra en junio de 2008, esta vez con nuevas especificaciones y cambios técnicos de construcción, “variando así las condiciones de la oferta, requerimiento hecho al oferente constructor para que se ajustara a las nuevas condiciones constructivas”.

De acuerdo con la Unión Temporal el 10 de julio de 2008, mediante oficio G-607 el ingeniero Hernán Gonzales Martínez, gerente en la época de Villavivienda, informó al Ministerio de presuntas anomalías en la adjudicación de lotes en el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio y solicitó que se suspendiera el giro de subsidios a las Uniones Temporales Chigüiros y Pro Orinoquía Llanos. En efecto, Fonvivienda solicitó a la Fiduciaria Agraria suspender los desembolsos, hasta que se aclarara la asignación de lotes por parte de Villavivienda.

Indicó que las obras de urbanismo iniciaron en mayo de 2009, y para febrero de 2012, de acuerdo con la UT, se encontraban casi en un 100%. Señaló, además, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), de conformidad con las facultades del artículo 5º del Decreto 4911 de 2009, de la Resolución 1370 de 2010 de Fonvivienda y de la Resolución 472 de 2010, autorizó la actualización o ajuste del valor de los subsidios de vivienda otorgados a familias desplazadas y que son de vigencias pasadas, lo cual fue informado a las cajas de compensación, a los entes territoriales, a las constructoras y a los beneficiarios, lo cual es necesario para que la vivienda tenga el cierre financiero necesario para la construcción, legalización y entrega.

Indicó que actualmente se encuentra suspendido el cobro anticipado de los subsidios, debido a las resoluciones de incumplimiento 1444 y 1445 de 2010, emitidas por el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), resoluciones contra las cuales se interpuso recurso de reposición. De quedar en firme las resoluciones, se declararía el siniestro del proyecto y la aseguradora entraría a responder. Además indicó que las pólizas han vencido.

Afirma que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos ha dado cumplimiento a la primera fase de construcción y entrega de las viviendas conforme a lo pactado con el Ministerio, Fonvivienda, la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio. Finalmente, solicitó al despacho que se atendiera los términos otorgados por la Corte Constitucional en la sentencia T-088 de 2011.

4.3 Municipio de Villavicencio

Dentro del trámite de los expedientes T-3.428.844, T-3.450.920 y T-3.455.619, el jefe de la oficina asesora jurídica de la ciudad de Villavicencio, se pronunció sobre las demandas de la referencia y solicitó que se declarara la improcedencia de la acción, debido a que la administración municipal no ha desconocido ningún derecho fundamental. Señaló que el municipio de Villavicencio no hizo parte en los contratos celebrados entre los accionantes y las uniones temporales, razón por la cual no puede ser responsable por omisión en el cumplimiento de la construcción de las viviendas. Afirmó que Villavivienda es una empresa industrial y comercial del municipio con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, de modo que no es el municipio quien debe responder por sus actuaciones.

4.4 Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas

Señaló, además, que se hizo entrega al accionante y a su núcleo familiar de la atención humanitaria de emergencia y de ayuda humanitaria de transición. Además refirió que el accionante recibió del gobierno nacional recursos que corresponden al subsidio de vivienda que se otorga a la población en situación de desplazamiento forzado. Por tanto, solicitó que se negara la tutela porque la entidad ha realizado todas las acciones necesarias para garantizar los derechos del accionante, en cumplimiento de los mandatos legales y constitucionales al respecto.

Dentro del trámite del expediente T-3.450.920, la Unidad para la atención y reparación integral a las víctimas indicó que el señor José Reinaldo Ramirez Pérez no figura en el registro único de población desplazada como declarante o miembro de grupo familiar declarado. Por lo anterior, concluyó que al accionante no se le había negado ningún beneficio, y que en consecuencia, se debían negar las pretensiones del accionante.

4.5 Villavivienda E.I.C.E.

Dentro del trámite de los expedientes T-3.428.844, T-3.450.920 y T-3.455.619, la gerente y representante legal de la Empresa Industrial y Comercial del municipio de Villavicencio -Villavivienda-, respondió a las acciones de tutela de la referencia señalando que “si bien es cierto que existe una constitución de Unión Temporal, en donde la obligación de Villavivienda es adjudicar cierta cantidad de lotes totalmente urbanizados, obras de urbanismo que en la actualidad en el sector donde se encuentra ubicada la vivienda ya cuenta con todas las obras de urbanismo terminadas, corresponde la construcción de la vivienda a la UT Vivienda Pro Orinoquía Llanos, quien para la ejecución de las obras suscribió contrato de obra, cuyo objeto consistía en construir la solución de vivienda asignada en el proyecto”. En este sentido señala que quien tiene una obligación con el accionante es el señor Oscar Javier García Parrado, representante legal de la U.T. Pro Orinoquía Llanos.

Respecto a éste último hecho señaló que la acción de tutela es improcedente para solicitar el cumplimiento de un contrato, y que el derecho a la vivienda no es de naturaleza fundamental sino económica y social, razón por la que no procede el mecanismo de la tutela.

Indicó que las obligaciones de Villavivienda, de acuerdo con los artículos 48 y 49 del decreto 079 de 2010, estaban relacionadas con la asignación de subsidios de vivienda del orden municipal, lo cual incluía la postulación, calificación y asignación. De modo que la empresa no desconoció los derechos de los accionantes, porque dentro de sus funciones simplemente se encuentra la de canalizar recursos provenientes del subsidio de vivienda familiar para programas y proyectos de vivienda de interés social, así como la de celebrar contratos o uniones temporales de empresas para la ejecución de proyectos urbanísticos o de ejecución.

4.6 Personería de El Castillo Meta

Respecto del Expediente T-3.450.920, respondió que revisados los archivos, no se encontró declaración alguna rendida por el señor José Reinaldo Ramírez Pérez.

5. De los fallos de tutela

En dos de los casos (T-3.428.844, T-3.450.920) los jueces que conocieron de las acciones

de tutela[3] negaron el amparo por improcedente al considerar que la ausencia de entrega de las casas constituye un asunto meramente contractual que debe ser dirimido en la jurisdicción ordinaria. En el caso del expediente y T-3.455.619[4] se negó el amparo solicitado, por no satisfacer el requisito de inmediatez, porque desde el momento en que le fue asignado el subsidio a la accionante han pasado más de 6 años. Además, desde el momento del contrato pasaron más de 16 meses. Adicionalmente, éste juez señaló que la acción de tutela tampoco operaba como un mecanismo transitorio pues no se evidenciaba la inminencia de un perjuicio irremediable.

En el caso del expediente T-3.450.920, el Juez que conoció de la tutela señaló que el accionante solicitó el cumplimiento de un acuerdo de voluntades, sin que sea claro que la no entrega de la vivienda ponga en riesgo sus derechos fundamentales. Estableció además que no estaba probado que el accionante fuera un sujeto de especial protección o que se encontrara en circunstancias de debilidad manifiesta, pues aunque afirmó ser desplazado por la violencia no aportó alguna prueba que así lo acreditara.

Por otra parte, en el trámite promovido por Juan Carlos Aristizábal Ocampo (Exp. T-3.461.055) se concedió[5] la tutela por el derecho de petición, pero se negó respecto del derecho a la vivienda digna. En cumplimiento de la orden emitida por el juez del proceso, la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, respondió la petición radicada por el señor Aristizabal, informando que el problema que ha detenido el proyecto de construcción de vivienda era la carencia de obras de urbanismo (vías de acceso, acueducto, alcantarillado, redes eléctricas, andenes, sardineles), problema que de acuerdo con la accionada, estaba siendo resuelto por la Gobernación del Meta y la Alcaldía de Villavicencio. Indicó que “una vez finalizadas [las obras de urbanismo] se procederá a fijar la fecha de entrega de su vivienda con los recursos que ya han sido asegurados mediante encargo fiduciario y póliza de cumplimiento”.

No obstante lo anterior, indicó que el subsidio entregado al accionante fue desembolsado en un 100% a la fiduciaria Fiduagraria, encargada de velar por la buena inversión de los recursos, de modo que, una vez Fiduagraria certifique la entrega del 100% de las obras de urbanismo y se cumplan los trámites requeridos para el giro a la U.T., serían invertidos en la construcción de la vivienda del accionante. Finalizo señalando que “debido al desequilibrio financiero que se presenta el cual no se ha organizado con todas las

entidades intervinientes en este proyecto denominado Ciudadela San Antonio, no contamos con una fecha específica de entrega hasta no dar solución a lo ya mencionado”.

En el caso de la señora Yadira Quejada Quejada (expediente T-4.560.012) el Juzgado Octavo Civil Municipal de Villavicencio[6] negó el amparo, pero advirtió a la alcaldía del municipio de Villavicencio que debía propender por incluir a la accionante, en nuevos programas de vivienda, previo el cumplimiento de los requisitos legales.

El funcionario judicial señaló que en el caso de la accionante ésta no había sido favorecida en ninguna convocatoria, ni había logrado inscribirse o llenar algún formulario que le permitiera estar entre los postulados a alcanzar un subsidio de vivienda, razón por la que no podía dar inicio a ningún trámite administrativo que diera lugar a algún beneficio o subsidio de vivienda.

6. Pruebas solicitadas en sede de revisión

Mediante auto del 12 de septiembre de 2012, la Corte resolvió que para mejor proveer era necesaria la práctica de pruebas. Razón por la cual resolvió oficiar al representante legal del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda; al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; al representante legal del Fondo Nacional de Desarrollo- Fonade; al representante legal del Villavivienda E.I.C.E; a la Unión Temporal Pro-Orinoquía Llanos; a la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas para ampliar la información contenida en los expedientes.

Posteriormente, mediante auto de 15 noviembre de 2013 el magistrado sustanciador comisionó al Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio para que realizara una inspección judicial al proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio en la ciudad de Villavicencio para que se dieran respuesta a los siguientes interrogantes:

- a)Cuál es el porcentaje de construcción de las viviendas ubicadas en la Ciudadela San Antonio II. Sírvase indicar el porcentaje de construcción de todo el proyecto y de cada una de las supermanzanas que lo integran.
- b)Cuál es el porcentaje de construcción de las siguientes unidades de vivienda, ubicadas en la Ciudadela San Antonio II:

- Casa 22, Manzana 6, Supermanzana 6. Adjudicada al señor Juan Carlos Aristizabal Ocampo.
- Casa 29, Manzana 12, Supermanzana 6. Adjudicada al señor José Reinaldo Ramírez Pérez.
- Casa 28, Manzana 13, Supermanzana 6. Adjudicada al señor Hernando Timoteo Leiva.
- Lote 10, Manzana 4, Supermanzana 20. Adjudicada a la señora Katy María Morales.

6.1 De la Inspección Judicial

Mediante comunicación del 5 de diciembre de 2013, el Juzgado 6º Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio allegó el Oficio N° J.6-1262 mediante el cual devolvió debidamente diligenciado el Despacho Comisorio N° 006, expedido el 18 de noviembre de 2013 ante la Secretaría General de la Corte Constitucional,.[7]

II. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión.

En esta oportunidad la Sala revisa la solicitud de tutela de los accionantes, quienes afirman ser personas en situación de desplazamiento forzado. Afirman que aplicaron a diferentes subsidios de vivienda, y que son beneficiarios del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio en la ciudad de Villavicencio. Dicho proyecto fue promovido por la Alcaldía de Villavicencio y por Villavivienda Empresa Industrial y Comercial del Estado (E.I.C.E.), del orden municipal.

La financiación de dicho proyecto está a cargo de las entidades ya citadas, quienes se comprometieron a otorgar los lotes en los que se construirían las viviendas, y de la gobernación del Departamento del Meta, que aportaría parte del dinero de la construcción. Adicionalmente, la financiación del proyecto se completaría con el subsidio otorgado por el

gobierno Nacional a través de la entidad Fonvivienda. Finalmente, la construcción había sido contratada con un grupo de uniones temporales, dentro de las cuales se encuentran las accionadas Pro Orinoquía Llanos y Alianza constructores, que en asocio con Villavivienda E.I.C.E., edificarían cada una de las unidades habitacionales que serían entregadas a las familias beneficiarias.

No obstante, los accionantes afirman que hasta el momento de la radicación de las acciones de tutela, no les han sido entregadas sus casas, razón por la que luego de cerca de 8 años se encuentran sin una solución de vivienda digna y adecuada. Adicionalmente, señalan que las entidades no han considerado la difícil situación que enfrentan junto con sus familias, por tratarse de personas en situación de desplazamiento, razón por la que necesitan atender urgentemente su necesidad de albergue.

Con base en estos hechos, esta Sala de Revisión debe determinar si en los procesos objeto de examen existe vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, quienes son personas en situación de desplazamiento, por parte de las entidades accionadas al incumplir con el compromiso de entregar las soluciones de vivienda a las que tienen derecho.

Para solucionar el anterior problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia constitucional en materia de: (i) procedibilidad de la acción de tutela en materia de derecho fundamental a la vivienda digna; (ii) protección constitucional del derecho fundamental a la vivienda digna, con especial énfasis en casos de población en situación de desplazamiento, y del caso del proyecto Ciudadela San Antonio. Y, finalmente, con base en estas consideraciones la Sala realizará el análisis de la procedibilidad de las acciones de tutela y determinará si existió vulneración de los derechos de los accionantes en el acápite correspondiente al (iii) análisis del caso concreto.

3. Procedibilidad de la acción de tutela en materia de protección del derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la vivienda digna es un derecho cuyos contenidos fundamentales pueden ser amparados mediante acción de tutela.[8] En este sentido, se ha explicado que el artículo 51 de la Constitución de 1991[9] señala que los colombianos tienen derecho a la vivienda digna, y que el contenido del

mismo es complejo, razón por la que existen ciertas circunstancias en las que es amparable a través de acción de tutela.[10]

3.1 En el desarrollo del tema, la Corte había señalado inicialmente que el acceso a la vivienda está mediado por contratos de derecho privado que regulan la propiedad de los inmuebles destinados al uso habitacional, razón por la que, en principio, las controversias sobre compromisos contractuales deben ser resueltas por la jurisdicción ordinaria. Además de lo anterior, se ha señalado que por tener una faceta prestacional, su desarrollo también depende, en gran medida, del desarrollo progresivo de las políticas sociales y del esfuerzo presupuestal del Estado.

De esta manera, cuando los conflictos jurídicos estén referidos a asuntos contractuales, por regla general, la acción de tutela se torna improcedente puesto que el proceso ordinario es el escenario natural para discutir las particularidades de los derechos derivados de las cláusulas y compromisos contractuales. En contraste, cuando el incumplimiento de un derecho de rango legal, amenaza o vulnera de manera ostensible un derecho fundamental, la acción de tutela procede como mecanismo de protección inmediata[11].

Adicionalmente, la Corte ha indicado[12] que para que proceda la acción de tutela en relación con una controversia contractual que afecta el derecho fundamental a la vivienda digna, se debe: (i) demostrar el vínculo objetivo entre la pretensión legal y el derecho fundamental vulnerado o amenazado; y (ii) analizar los elementos de carácter subjetivo de las partes, para determinar si el accionante se encuentra en una situación de indefensión o subordinación que exija la intervención del juez constitucional.[13]

Igualmente, la Corte había señalado la existencia de ciertas situaciones específicas en las que el derecho a la vivienda digna es exigible a través de la acción de tutela. En síntesis, estos eventos se presentan cuando: (i) se hubiere definido el contenido del derecho a la vivienda por vía normativa, de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando se pusiere en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, la integridad física; y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a la injerencia arbitraria de las autoridades estatales y los particulares.[14]

3.2 No obstante, la jurisprudencia reciente de la Corte ha reafirmado el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna[15] cuyos contenidos son susceptibles de

protección a través de la acción de tutela, razón por la cual la procedibilidad del amparo constitucional actualmente solo está sujeta al cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad, particularmente los de subsidiaridad e inmediatez.

Respecto al principio de subsidiaridad, la Corte ha señalado que, por regla general, el medio judicial ordinario es el idóneo para amparar los derechos de los ciudadanos, y que la acción de tutela solamente procederá si a través de esta se pretende el respeto, la protección o el cumplimiento de una de las garantías fundamentales del derecho a la vivienda digna que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo. Adicionalmente, se ha determinado que cuando se invoque la protección a través de la acción de tutela es necesario que se utilice: (i) como mecanismo principal porque el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) como mecanismo subsidiario porque los otros medios resultan inidóneos o ineficaces, o (iii) como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.[16]

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

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

Ahora bien, en relación con el requisito de inmediatez, esta Corporación ha señalado que la acción de tutela debe interponerse de manera oportuna respecto del acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Para ello ha señalado que el término debe ser razonable, situación que obliga a que el juez de tutela analice si existe una razón

válida que justifique la inactividad del accionante. Así mismo, ha señalado que no es válido exigir un tiempo perentorio o establecer un término de caducidad de la acción, o rechazarla por el simple transcurso del tiempo.[23] En su lugar, el juez está obligado a verificar cuando no se ha interpuesto de manera razonable la acción de tutela, caso en el cual se vulnera el principio de seguridad jurídica, lo que conlleva a la lesión de derechos de terceros, o a la desnaturalización de la acción de tutela que se caracteriza por su celeridad.[24]

Sobre el particular, la Corte ha encontrado que el transcurso de un lapso prolongado de tiempo respecto al hecho que generó la vulneración de derechos y la interposición de la acción de tutela puede tener justificación, únicamente cuando: (i) se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo, esto es que si bien el hecho que originó esta es mucho más antiguo, la situación de afectación de derechos irradia sus efectos de forma continua en el tiempo hasta el momento de la solicitud del amparo; o (ii) que fuere desproporcionado exigir la inmediatez cuandoquiera que el accionante no pudo ejercer los medios ordinarios de defensa judicial porque se encontraba en una situación especial que se lo imposibilitara.[25]

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

Ante tal situación, el juez constitucional que conoce de una solicitud de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna debe analizar la posible vulneración de sus contenidos esenciales, absteniéndose de declarar la improcedencia bajo argumentos como la existencia prima facie de otro mecanismo judicial ordinario, o el carácter prestacional de dicho derecho.[28] Por el contrario, el juez de tutela debe analizar de forma flexible el cumplimiento de los requisitos expuestos con anterioridad, considerando la especial situación de vulnerabilidad de la persona en situación de desplazamiento. Como ha

señalado la Corte, la situación de este grupo poblacional amerita un trato diferencial positivo debido a que, en este caso, quienes acuden a la acción de tutela no pueden soportar las mismas cargas y tiempos que se exigen en los procesos judiciales ordinarios de defensa judicial.[29]

4. Protección constitucional del derecho a la vivienda digna. Protección en casos de población en situación de desplazamiento. Reiteración de jurisprudencia.

La jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la autonomía del derecho fundamental a la vivienda digna[30], el cual además, tiene una relación directa con la dignidad humana.[31] En este sentido, el derecho a la vivienda digna implica la disposición de un sitio de habitación adecuado que resulta necesario para el desarrollo del proyecto de vida, facilita la supervivencia de la persona y su familia, y es el espacio material en el que transcurre un lapso importante de su vida.

No obstante, también se ha aclarado que no todos los aspectos que se derivan de la protección al derecho a la vivienda digna pueden ser exigidos de la misma manera debido a que el cumplimiento de algunas de sus facetas se extiende necesariamente en el tiempo y están condicionadas a la inversión de recursos humanos y económicos para su materialización.[32] De esta manera, es exigible de forma inmediata al Estado que se abstenga de lesionar directamente el derecho a la vivienda digna o que impida a otras personas que lo hagan, pero no se puede, en principio, exigirle que garanticen completamente el goce efectivo del derecho.[33] En este punto, la Constitución prudentemente previó que la satisfacción de algunos derechos exige una inversión considerable de recursos públicos cuya disponibilidad no es inmediata y en muchos casos es limitada, razón por la que su desarrollo en esta medida es progresivo.

En esta perspectiva, la Corte ha señalado, con base en los estándares internacionales en la materia, las siguientes facetas que el Estado debe cumplir de forma inmediata y en el corto plazo para satisfacer las exigencias de respeto y garantía del derecho a la vivienda digna: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho (como mínimo, disponer de un plan); (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger

especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho, y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.[35]

Por su parte, en relación con las obligaciones de cumplimiento progresivo, el Estado debe asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.

4.2 No obstante, para comprender de forma consistente los elementos del derecho fundamental a la vivienda digna, además de los lineamientos sentados por la Corte, resulta necesario tomar en cuenta los estándares internacionales que en la materia han establecido los organismos internacionales de derecho humanos. En este sentido, es necesario recordar que los diferentes instrumentos internacionales sobre derechos humanos debidamente ratificados por Colombia, hacen parte del denominado bloque de constitucionalidad en virtud de lo establecido en el artículo 93[36] de la Carta. Así, a pesar de no estar formalmente incluidos en el texto de la Constitución, aquellos se integran a ésta y son referentes a la hora de realizar, no solo control de constitucionalidad, sino como pautas interpretativas de las normas internas que regulan la aplicación de los derechos fundamentales[37].

En el tema del derecho a la vivienda digna, la Observación No. 4 del Comité de Derecho Sociales, Económicos y Culturales (PIDESC)[38] señala las pautas a tener en cuenta a la hora de valorar el efectivo cumplimiento de los estándares de goce efectivo del derecho a la vivienda digna. En primer lugar, el Comité ha señalado que la vivienda no puede equipararse a la simple existencia de un techo que resguarde a un individuo y su familia de las condiciones climáticas, y que tampoco puede considerarse como un elemento de simple comodidad. En su lugar, el derecho a tener una vivienda digna o adecuada, implica el “derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.”[39] En esta perspectiva, el derecho a la vivienda digna o adecuada está compuesto por los siguientes elementos:

“a) Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el

propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas (...).

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

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

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 (...).

e) Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (...).

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

contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

g) Adecuación cultural. La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar porque no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y porque se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos”[40].

Bajo estos lineamientos, la Corte ha entendido que la protección constitucional del derecho a la vivienda digna comprende dos ámbitos: (i) el relacionado con las condiciones de la vivienda, dentro del cual se incluyen los componentes de habitabilidad, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, lugar adecuado, y adecuación cultural; y (ii), el referente a la seguridad del goce de la vivienda, en el cual se encuentra los requisitos de seguridad jurídica de la tenencia, gastos soportables, y asequibilidad.[41]

Sobre estos ámbitos de protección, se generan obligaciones, que si bien son de aplicación progresiva por su naturaleza programática, una vez las autoridades toman la decisión de desarrollarlas a través de políticas públicas, se concretan derechos subjetivos en cabeza de sus beneficiarios que son objeto de protección a través de los mecanismos judiciales, incluida la acción de tutela, en los casos especificados por la Corte.[42]

En suma, el derecho fundamental a la vivienda digna está integrado por unos componentes que garantizan la adecuación y dignidad de la vivienda, los cuales deben ser amparados por el Estado de manera que los ciudadanos tengan acceso a una vivienda adecuada que cumpla con todos y cada uno de aquellos presupuestos. Si bien, no todos los componentes descritos son exigibles de forma inmediata, una vez el Estado se ha comprometido con su desarrollo a través de acciones concretas, estas se convierten en derechos subjetivos susceptibles de ser tutelados frente a actuaciones u omisiones del Estado o particulares que puedan vulnerarlos.

Protección especial a la población en situación de desplazamiento.

La jurisprudencia de la Corte ha explicado que el derecho fundamental a la vivienda adquiere una relevancia especial en los casos de población en situación de desplazamiento

en razón al grado de afectación que implica el desplazamiento forzado. Como se ha indicado en múltiples oportunidades, y en especial en la sentencia T-025 de 2004[43], el desplazamiento implica el despojo, la usurpación, la destrucción o el abandono forzado del lugar de residencia.

De esta manera, atendiendo a la especial consideración que tiene el derecho a la vivienda digna para la población en situación de desplazamiento, la Corte ha planteado que el Estado tiene un conjunto de obligaciones mínimas destinadas a garantizar el acceso a una vivienda digna o adecuada, cuyo cumplimiento es exigible, no solo inmediatamente ocurre el fenómeno de desplazamiento, sino en el periodo sucesivo en el cual se busca superar el mismo.[44] Estas obligaciones se señalaron en la sentencia T-886 de 2014 de la siguiente manera:

“(i) reubicar a las personas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindarles alojamiento temporal en condiciones dignas hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna ; (iii) facilitarles, posteriormente, el acceso permanente a una vivienda aplicando la normatividad vigente con el ánimo de ofrecerles una solución definitiva, adoptando una interpretación favorable de la misma y asegurando la protección constitucional reforzada a que tiene derecho esta población a través de la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros; (iv) garantizarles la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas; (v) proporcionarles asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas informándoles acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda, acompañándolas en el trámite de dichos subsidios y absteniéndose de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos; (vi) adoptar un enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas tomando en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen a su interior (personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas en situación de discapacidad, etc.) , y (vii) eliminar las barreras que les impiden acceder a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”

Las anteriores, son las condiciones necesarios que debe cumplir el Estado para garantizar la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.

En particular, la Corte ha señalado que sin el cumplimiento de las condiciones tercera y cuarta, no se puede afirmar que cesaron obligaciones constitucionales del Estado en materia de vivienda con respecto a la población desplazada.[45]

Adicionalmente, el Decreto 4800 de 2011[46] señala la obligación de brindar una solución de alojamiento temporal a las víctimas de desplazamiento forzado como parte de los tres tipos de ayuda humanitaria que se le brinda a este grupo poblacional. De esta manera, en la primera etapa, o de ayuda inmediata[47] (art. 108), se establece el mecanismo de alojamiento digno, según el cual se debe garantizar el alojamiento temporal. Esta ayuda puede consistir en auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de alojamientos temporales con los requisitos mínimos de habitabilidad y seguridad integral. En la segunda etapa o de ayuda de emergencia (art. 109), el alojamiento transitorio a la población víctima de desplazamiento se otorgará durante el año posterior al hecho victimizante. Finalmente, en la tercera etapa o de ayuda de transición (art. 112), el componente de alojamiento se brinda cuando la situación de desplazamiento ha ocurrido en un término superior a un año.

El alojamiento es responsabilidad de la entidad territorial durante la primera etapa, de la UARIV durante la segunda y de ambas entidades de manera conjunta durante la tercera. Adicionalmente, según el artículo 117 del Decreto 4800 de 2011, solamente puede considerarse que existe una superación de la situación de emergencia, cuando el hogar cuente con acceso efectivo a los diferentes componentes de ayuda humanitaria. Lo que en el caso del componente de vivienda digna implica que éste solamente se considera satisfecho cuando la persona adquiere una vivienda propia a través de un programa de vivienda de interés social.

En cuanto a la obligación de brindar una solución habitacional de carácter permanente a las víctimas del desplazamiento forzado, el artículo 131 del Decreto 4800 de 2011 dispone que las personas y hogares víctimas del desplazamiento serán atendidas de forma prioritaria y preferente por: (i) el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el área urbana, y (ii) el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el área rural. Estas entidades deberán priorizar su atención en las bolsas ordinarias o específicas vigentes indicadas por la entidad competente para el acceso al subsidio familiar de vivienda, o en las especiales que se creen para población, en las diferentes modalidades de mejoramiento, construcción o adquisición

de vivienda.

Finalmente, el artículo 135 del Decreto 4800 de 2011 señala que, en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, las entidades territoriales deben contribuir en la ejecución de la política habitacional para la población víctima de desplazamiento. Dentro de las responsabilidades de las entidades de orden municipal, distrital y departamental, entre otras se encuentran: (i) generar alternativas que incentiven el desarrollo y la ejecución de proyectos de vivienda para esta población; (ii) habilitar el suelo para su construcción; y (iii) ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005, entre otras.

Precedente constitucional en relación con la problemática del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio.

Esta Corte ha tenido la oportunidad de pronunciarse en varias ocasiones sobre el problema derivado del incumplimiento del proyecto Ciudadela San Antonio de Villavicencio (Meta), dentro del cual se había previsto la construcción de unidades habitacionales para personas en situación de desplazamiento forzado. Así que, por guardar identidad fáctica y jurídica con los procesos sometidos a revisión de esta Sala, a continuación se reseñan las decisiones que al respecto se han adoptado, señalando además las subreglas decisorias que se han sentado en la materia.

En la sentencia T-472 de 2010, la Sala Quinta de Revisión de la Corte conoció del caso de un ciudadano en situación de desplazamiento que había recibido un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva por parte de Fonvivienda. El subsidio fue destinado para la adquisición de una casa en el proyecto de vivienda de interés social San Antonio en Villavicencio. El actor celebró un contrato de construcción con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos. No obstante el compromiso pactado, la vivienda nunca fue entregada porque no se realizó la adjudicación del lote sobre el que debía realizarse la construcción de la vivienda.

Frente a esta situación, la Corte encontró que las entidades accionadas habían violado el derecho a la vivienda digna del accionante en la medida en que: (i) no existía certeza sobre la fecha de entrega de la vivienda; (ii) se omitieron las condiciones de especial

vulnerabilidad del actor; (iii) el proyecto de vivienda no había concluido porque existían innumerables problemas administrativos internos por ausencia de planeación y organización en la ejecución. Con base en estas circunstancias, la Corte ordenó a la Unión Temporal, a la constructora y al municipio que, dentro de los dos meses siguientes al fallo, asignaran el lote al peticionario para construir su casa.

Posteriormente, en la sentencia T-573 de 2010, la Sala Tercera revisó la acción de tutela presentada por una mujer desplazada que también había sido beneficiaria del proyecto de vivienda de interés social Ciudadela San Antonio. En el caso, la demandante había recibido un subsidio de Fonvivienda, y Villavivienda E.I.C.E.- le había otorgado un lote como subsidio en especie, sin embargo, la unión temporal encargada de la construcción de la vivienda no había entregado la casa después de 3 años del plazo pactado. Por su parte, la unión temporal accionada aducía que no había podido realizar la obra porque el municipio no había hecho las obras urbanísticas necesarias y previas, y por tanto, Fonvivienda no había realizado el desembolso del subsidio.

Al respecto, la Corte evidenció que efectivamente existía un incumplimiento contractual derivado del retraso en el cumplimiento del plan de construcción y por la falta de coordinación y comunicación entre las entidades competentes. Por lo descrito, se reiteró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, y se ordenó la entrega de una casa igual o en mejores condiciones para la accionante durante los 30 días siguientes a la notificación de la sentencia.

En la sentencia T-088 de 2011, la Sala Novena de Revisión conoció nuevamente dos procesos de tutela contra la Unión Temporal Por Orinoquía Llanos por el incumplimiento en el desarrollo del proyecto Ciudadela San Antonio. En el asunto los accionantes habían recibido subsidios por parte de Fonvivienda para la adquisición de una vivienda, Villavivienda E.I.C.E. había asignado un lote para la construcción de las unidades habitacionales, y se había suscrito el respectivo contrato con la Unión Temporal desde el año 2006. Adicionalmente, los actores habían pagado el dinero adicional exigido para la construcción de los inmuebles. Pese a lo descrito, tras 5 años las viviendas no habían sido entregadas.

En el asunto, la Corte encontró que existían diferentes dificultades por parte de las

entidades involucradas en el cumplimiento del proyecto. En efecto, se evidenció que la entidad Villavivienda E.I.C.E. había entregado el lote para la construcción del proyecto pero no lo había dotado de la infraestructura urbanística adecuada (acueducto, alcantarillado, redes eléctricas, planta de tratamiento, andenes, sardineles, y vías de acceso). Debido a estos imprevistos la unión temporal contratada no avanzó en la construcción y por tanto las viviendas no fueron entregadas. Además, Fonvivienda se negó a ordenar el desembolso total del valor de los subsidios por la mora en el cumplimiento por parte de Villavivienda, debido a que estaban condicionados al avance de las obras.

Por estos hechos, la Sala Novena encontró que, en relación con el derecho a la vivienda digna, se habían desconocido los componentes de (i) acceso efectivo a una solución de vivienda adecuada; (ii) disponibilidad de servicios e infraestructura, y (iii) costos razonables. En razón a la ineficiente capacidad y coordinación institucional, se declaró probada la persistencia del estado de cosas inconstitucional en relación con la población desplazada afectada por el caso del proyecto ciudadela San Antonio. Como consecuencia, la Sala emitió varias órdenes con efectos inter comunis, con el fin de beneficiar a todos y cada uno de los beneficiarios del proyecto de vivienda que se encontraban en situaciones similares, pero que no habían acudido a la acción de tutela.[48]

Recientemente, en la sentencia T-886 de 2014, la Sala Primera de Revisión, decidió sobre dos procesos de tutela, uno de los cuales hacía referencia al proyecto de vivienda ciudadela San Antonio. En esta decisión, la Corte revisó la tutela interpuesta por una mujer en situación de desplazamiento forzado, a quien Fonvivienda le había adjudicado un subsidio para la adquisición de vivienda desde el año 2007, se había suscrito un contrato de construcción con la Unión Temporal Pro Orinoquía, y la ciudadana había realizado los aportes personales exigidos para el inicio de la obra. La entrega de la vivienda se había programado para el primer semestre del 2008, sin embargo, la Unión Temporal incumplió con su obligación contractual de construir la vivienda. Como consecuencia de lo anterior, Villavivienda E.I.C.E. tuvo que hacer efectiva la póliza de cumplimiento que había suscrito con la aseguradora Cóndor S.A.-, razón por la que ésta se comprometía a ejecutar y legalizar las obras necesarias para terminar las viviendas directamente o a través de terceros dentro de un plazo no superior a 18 meses. Pese al compromiso de la aseguradora, la construcción de las viviendas no se cumplió.

En dicha oportunidad, la Corte consideró que no era suficiente ordenar a las entidades accionadas que construyeran las viviendas y que terminaran el proyecto ciudadela San Antonio, pues pese a la existencia de tres fallos de revisión por parte de la Corte, persistía la vulneración masiva y sistemática de los derechos fundamentales de la población beneficiaria del proyecto. Por tal motivo, la Sala Primera decidió reiterar algunas de las órdenes emitidas en la sentencia T-088 de 2011, que había señalado los pasos que debían seguir las entidades accionadas para terminar el proyecto, pero adicionalmente decidió establecer unas nuevas directrices con el ánimo de lograr el cumplimiento de las órdenes emitidas, bajo el entendido de que el problema en la ejecución del proyecto Ciudadela San Antonio era de carácter complejo, y exigía un papel más activo por parte de la Corte.

Así las cosas, la Sala Primera emitió una decisión con efectos inter comunnis que cobijara a todos los beneficiarios del proyecto Ciudadela San Antonio. En consecuencia, ordenó a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UAEARIV) y a la Alcaldía de Villavicencio que garantizara una solución habitacional temporal a los beneficiarios, hasta tanto no se verificara la entrega materia de las viviendas.

Adicionalmente, ordenó a Fonvivienda, a la UAEARIV, a la Gobernación del Meta, a la Alcaldía de Villavicencio, a Villavivienda E.I.C.E. y a Seguros Cóndor S.A. que se reuniera[49] en el término de un (1) mes contado a partir del fallo para que: (i) identificaran los problemas de ejecución del proyecto; y (ii) adoptaran un plan interinstitucional para la terminación es la totalidad del proyecto en el plazo de un año desde la notificación del fallo, o en su defecto, para que se otorgara una solución habitacional a las personas que no la han recibido, en otro lugar del municipio pero en el mismo término señalado.[50]

De forma particular, ordenó a Villavivienda E.I.C.E. entregar a la accionante en el proceso, una casa de las características pactadas, dentro de los dos meses contados a partir de la notificación del fallo; igualmente, ordenó a Fonvivienda prorrogar la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social a todos los beneficiarios del proyecto Ciudadela San Antonio hasta la entrega efectiva de las casas; finalmente, ordenó compulsar copias de la sentencia a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo, y a la Fiscalía General de la Nación para que realizara el acompañamiento de las órdenes proferidas e investigaran las posibles sanciones que

hubieren incumplido sus obligaciones respecto al proyecto Ciudadela San Antonio.

Así las cosas, del anterior recuento jurisprudencial, se puede evidenciar la existencia de un claro precedente constitucional en relación con la protección del derecho fundamental a la vivienda digna a las personas en situación de desplazamiento que han sufrido el incumplimiento por parte de las entidades encargadas de ejecutar el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio de Villavicencio. Específicamente, la reciente sentencia T-886 de 2014 adoptó ordenes encaminadas a consolidar un remedio estructural frente al incumplimiento de las obligaciones de las entidades que intervienen en el desarrollo del proyecto Ciudadela San Antonio. De esta manera y con base en las anteriores sub-reglas decisorias, la Sala Novena procede a resolver los casos puestos a su consideración.

III. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO.

5. De la procedibilidad formal de las acciones de tutela.

En los asuntos que se revisan, las tutelas de los expedientes T-3.428.844 y T-3.450.920, fueron declarados improcedentes por los jueces de instancia, por considerar que los accionantes contaban con otros mecanismos de defensa judicial que debían ser agotados antes de acudir a la acción de tutela. Los jueces adujeron que se trataba de asuntos meramente contractuales y que por tanto debían ser dirimidos en la jurisdicción ordinaria.

Por su parte, en el proceso T-3.455.619, la acción de tutela fue declarada improcedente por incumplir el requisito de inmediatez, pues a juicio del juez, ésta se instauró 6 años después de la asignación del subsidio de vivienda, y 16 meses desde el momento de suscripción del contrato de construcción de la vivienda.

En cuanto al expediente, T-3.450.920, el juez que conoció la tutela señaló que no existía vulneración de los derechos fundamentales porque no era claro que el incumplimiento del contrato de construcción de vivienda sometiera a algún riesgo al actor. En este último caso, el funcionario judicial afirmó que no estaba probado que el accionante fuera un sujeto de especial protección constitucional porque no se encontraba acreditado que fuera una persona en situación de desplazamiento forzado.

En el caso del expediente T-3.461.055, se concedió la protección del derecho de petición, pero se negó respecto al derecho a la vivienda. Y, en cuanto al proceso T-4.560.012, el juez que conoció de la tutela negó el amparo al encontrar que ésta no había sido beneficiada por ningún proceso de convocatoria de subsidios de vivienda para población en situación de desplazamiento.

5.1 Frente a la situación descrita, la Sala encuentra que los jueces que declararon la improcedencia de las acciones de tutela en los procesos T-3.428.844 y T-3.450.920, desconocieron injustificadamente la jurisprudencia de esta Corte en relación con la procedibilidad de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento.

En el caso del señor Hernando Timoteo Leiva (exp. T-3.428.844), el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio declaró la improcedencia del amparo argumentando que la petición del actor se circunscribía a solicitar el cumplimiento de un contrato de carácter privado, situación frente a la cual existían mecanismos ante la jurisdicción ordinaria civil.

Por su parte, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, quien conoció de la acción de tutela promovida por el señor José Reinaldo Ramírez Pérez (exp. T-3.450.920), adujo que en el caso del accionante no se acreditaban los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela puesto que: (i) no acreditó su calidad de persona en situación de desplazamiento; (ii) no demostró la afectación a su derecho a la vivienda; y (iii) porque al tratarse de un incumplimiento derivado de un compromiso contractual, su controversia debía ser dirimida ante la jurisdicción ordinaria.

En contraste con las razones expuestas por los jueces de instancia, la Sala encuentra que las acciones de tutela sí son procedentes como mecanismo principal para la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes. Como se señaló en el acápite correspondiente, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, en razón a su relación intrínseca con la dignidad humana de las personas. Adicionalmente, la Corte ha determinado que la procedibilidad del amparo tutelar está restringido únicamente a: (i) la vulneración de las obligaciones de respeto, protección o garantía de los contenidos mínimos que el Estado debe cumplir de forma inmediata o al

corto y mediano plazo; y (ii) al cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la acción de tutela, esto es, los principios de subsidiaridad e inmediatez.

Bajo estas condiciones, la Sala Novena encuentra que en ambos casos se cumplen los presupuestos para la procedencia de la acción de tutela como se explicará a continuación. Como consta en el material probatorio obrante en el proceso, tanto el señor Hernando Timoteo Leiva, como el señor José Reinaldo Ramírez Pérez, han sido reconocidos como víctimas del desplazamiento forzado, razón por la que fueron beneficiarios del subsidio de vivienda[51] para esta población, y que fue adjudicado para la realización del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio. Así mismo, en ambos eventos, las entidades (uniones temporales) encargadas de la construcción de las viviendas incumplieron con sus compromisos contractuales, razón por la que el proyecto de vivienda no ha sido terminado.

5.2 Adicionalmente, la Sala encuentra que también se cumple con el requisito de subsidiaridad, y que la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para resolver la controversia propuesta por los accionantes. Como se señaló en los fundamentos de esta decisión, no es razonable ni proporcional exigir a personas en situación de desplazamiento el agotamiento de los mecanismos ordinarios judiciales, debido a que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad, no es constitucionalmente admisible exigirles soportar las cargas y el tiempo que implica acudir a los procesos ordinarios. Sobre el particular, es necesario recordar que las personas en situación de desplazamiento no cuentan con una residencia propia, y que por tener recursos económicos escasos ven condicionada la satisfacción de sus necesidades básicas (alimento, salud, educación, etc.), al tener que destinar el poco dinero que tienen a solucionar las contingencias de un techo para ellos y sus familias. De manera que no es posible exigirles que actúen con la misma diligencia que los demás ciudadanos ante la especial situación de debilidad manifiesta en la que se encuentran.

5.3 En cuanto al requisito de inmediatez, como se señaló en los fundamentos de esta sentencia, a pesar del paso del tiempo, la acción de tutela es procedente porque la vulneración del derecho a la vivienda digna a personas en situación de desplazamiento se perpetúa de forma continua. Así, pese al amplio tiempo transcurrido entre el vencimiento del plazo originalmente pactado para la entrega del inmueble y la fecha en la que se instauraron las acciones de tutela, no existe vulneración del principio de inmediatez porque

en todos los casos se presentan las condiciones excepcionales que ha señalado la jurisprudencia constitucional para justificar el transcurso del tiempo al momento de incoar la acción de amparo.

En efecto, la vulneración del derecho a la vivienda digna es continuo y permanente porque el incumplimiento de los contratos de construcción cuyo lapso se ha prolongado por cerca de 9 años, hace que la afectación de derechos se perpetúe en el tiempo. Adicionalmente, las especiales condiciones de vulnerabilidad en las que se encuentran los accionantes hacen desproporcionado e irrazonable exigirles la misma diligencia al momento de acudir a los mecanismos judiciales para defender sus derechos, incluida la acción de tutela.

En consecuencia, la Sala encuentra que las acciones de tutela interpuestas son procedentes por constituir el mecanismo judicial idóneo y eficaz para proteger los derechos fundamentales de los demandantes. Por esta misma razón la Sala procederá a realizar el estudio material o de fondo respecto al amparo del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, por la omisión por parte de las entidades accionadas en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la construcción del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio en la ciudad de Villavicencio.

5.4 Por su parte, en los expedientes T-3.455.619, T-3.461.055 y T-4.560.012, la Sala encuentra que los jueces de instancia abordaron correctamente el estudio de procedibilidad formal de la acción de tutela presentada por los accionantes. En consecuencia, se procederá al estudio material o de fondo del amparo.

6. De la procedibilidad material o de fondo de las acciones de tutela.

6.1 En relación con los procesos T-3.428.844, T-3.450.920, T-3.455.619 y T-3.461.055, la Sala encontró probados los siguientes hechos: (i) los accionantes son personas en situación de desplazamiento[52] que carecen de una casa propia, y por tal motivo habían aplicado al proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio en la ciudad de Villavicencio. Por este motivo, (ii) Fonvivienda les había otorgado un subsidio para la adquisición de su vivienda.[53] (iii) Villavivienda E.I.C.E. les había asignado un lote para la construcción de sus viviendas en el proyecto Ciudadela San Antonio. Y, finalmente, (iv) se celebró un contrato de construcción con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, de la cual Villavivienda hacía parte.

Al respecto, la Sala considera que el incumplimiento por parte de las entidades y la excesiva mora en la entrega de las viviendas vulnera gravemente el derecho fundamental a la vivienda digna y adecuada de los accionantes y sus familias al impedirles acceder a una solución habitacional de manera permanente.

En el caso del expediente T-3.428.844, correspondiente al proceso adelantado por el señor Hernando Timoteo Leiva, según las pruebas allegadas al proceso[54], le fue asignado el Lote N° 28 de la manzana 13, en la supermanzana 06. En dicho terreno se encontró un predio de 6 metros de frente por 12 de fondo con un avance de construcción del 25%, en estado de abandono. El lote contaba con piso de tierra, vegetación con maleza de al menos 2 años de abandono, sin techo, puertas ni ventanas.

En relación con el expediente T-3.450.920, referente a la tutela iniciada por José Reinaldo Ramírez Pérez, le fue asignado el lote para la casa N° 29 de la manzana 12 en la supermanzana 06. El predio consta de unos 6 metros de frente por 12 de fondo, con paredes divisorias construidas en bloque sin revestimientos de cemento, y con un avance de construcción del 50%. La construcción se encuentra en obra negra, tiene puertas y ventanas metálicas en la parte frontal y posterior de la casa.[55]

En cuanto al caso de la señora Katy María Morales, expediente T-3.455.619, se probó[56] que le fue adjudicado el lote N° 10 de la manzana 4 en la supermanzana 20, el cual se encontraba en estado de abandono y un porcentaje del 10% de avance en la construcción. En el inmueble se encontró evidencia de la existencia de bases o vigas de cimentación para las paredes, de las cuales sobresalían 19 varillas de 2 metros de altura aproximadamente. La construcción tiene piso en tierra y el lote es de libre acceso, no tiene paredes.

Finalmente, en relación con el proceso iniciado por el señor Juan Carlos Aristizábal Ocampo, expediente T-3.461.055, se evidenció[57] que el accionante actualmente habita la casa. El actor explicó[58] que él y su familia se tomaron el lote porque después de 7 años esperando la respuesta de las entidades encargadas de la construcción no recibieron ninguna solución. Señaló que ellos mismos consiguieron los maestros de obra que construyeron la casa y que compraron los materiales de construcción. En la inspección judicial realizada por el Juez comisionado, se encontró que al actor le fue asignada la casa N° 22 de la manzana 06 en la supermanzana 06. Al inspeccionar el estado del predio se

pudo dar cuenta de una casa construida sobre un lote de terreno de 6 metros de frente por 12 de fondo, el cual se encuentra construido en su totalidad. El funcionario precisó que se encuentra en obra gris, con paredes construidas en bloque revestido de cemento, con pisos en cerámica y techos de “eternit”, consta de tres habitaciones, cocina y 2 baños, solamente cuenta con puerta en la entrada principal de acceso, puesto que en el interior no hay puertas en las dependencias interiores, incluidos los baños. Cuenta con servicio de alcantarillado, agua y luz.

Con base en la evidencia recabada la Sala encontró que las entidades encargadas de la construcción de las viviendas de cada uno de los demandantes no cumplieron con las obligaciones derivadas de los compromisos previamente adquiridos. Particularmente, la Sala encuentra que se han vulnerado los contenidos fundamentales del derecho a la vivienda digna relacionados con: (i) los gastos de tenencia soportables debido que varios de los accionantes han tenido que pagar arriendo, comprometiendo de esta manera otros bienes materiales necesarios para su subsistencia digna; y (ii) tampoco se ha cumplido con el requisito de asequibilidad porque, pese a la oferta de vivienda de la cual fueron beneficiarios los demandantes, al no haberse materializado en una solución real, no se encuentra cumplida.

Como consecuencia, existe una clara vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes y sus familias debido a que la omisión en el cumplimiento de sus obligaciones contractuales afecta el desarrollo del proyecto de vida de las familias de los actores que han tenido que sacrificar el goce efectivo de sus derechos con el propósito de conseguir el dinero para paliar la falta de una vivienda permanente y adecuada.

6.2 Como ha advertido la jurisprudencia constitucional, pese a que el derecho fundamental a la vivienda digna tiene, en parte, un contenido prestacional, una vez el Estado y las autoridades que lo representan adquieren una obligación inmediata respecto al desarrollo del derecho a la vivienda digna, estas tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los ciudadanos para materializar su derecho a través de la construcción de una vivienda adecuada.

Por tal motivo, no son de recibo las excusas de las entidades accionadas que alegan la ocurrencia de problemas administrativos o contractuales presentados durante el desarrollo

de la construcción del proyecto Ciudadela San Antonio, debido a que el estado de debilidad manifiesta y vulnerabilidad en el que se encuentran los accionantes y sus familias, en especial aquellos que están en situación de desplazamiento, exigían realizar y adoptar todas aquellas acciones y medidas tendientes a materializar en el corto plazo la entrega de las viviendas convenidas.

6.3 En los casos correspondientes a los procesos T-3.428.844, T-3.450.920, T-3.455.619 y T-3.461.055, la Sala encuentra que la actuación de las entidades accionadas es contraria a los lineamientos señalados por la jurisprudencia constitucional respecto a la protección y garantía del derecho fundamental a la vivienda digna, por al menos cuatro razones:

En primer lugar, la Alcaldía de Villavicencio y Villavivienda E.I.C.E., no tomaron las medidas tendientes a solucionar los inconvenientes en la ejecución del proyecto de vivienda, pese a que han transcurrido más de 7 años desde los primeros retrasos en las obras. Ante el incumplimiento de las uniones temporales contratadas para la construcción de las viviendas, Villavivienda había decidido asumir directamente la responsabilidad de la construcción de los inmuebles, obligación que se derivó del hecho de hacer parte de las mismas uniones temporales y por ser solidariamente responsable en el cumplimiento del objeto contractual[59]. Pese a ello, el incumplimiento ha persistido, y en la actualidad, luego de casi 9 años de la iniciación de la construcción del proyecto, éste no ha concluido, por tal motivo, tanto Villavivienda E.I.C.E.- como el municipio de Villavicencio son directamente responsables.

En este sentido, es necesario recordar que la administración local, es la primera responsable en el cumplimiento e implementación de la política pública de vivienda, de manera que, en el caso de la Alcaldía de Villavicencio, era su deber realizar todas las gestiones encaminadas a lograr que las entidades públicas y los contratistas encargados de realizar las obras cumplieran con sus deberes, para lo cual debió hacer un seguimiento periódico y riguroso que permitiera tomar las medidas necesarias frente al incumplimiento presentado, declarando dicho incumplimiento, la caducidad del contrato o haciendo efectivas las garantías contractuales.

Al omitir el cumplimiento de estas obligaciones por un lapso tan prolongado, la administración municipal ha lesionado gravemente los derechos de los accionantes quienes

son víctimas del desplazamiento forzado, y por tanto, sujetos de especial protección constitucional.

En segundo lugar, esta Sala encuentra que existe una responsabilidad por parte de la Gobernación del Meta y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debido a que han incumplido con los principios (artículo 135 del Decreto 4800 de 2011) de coordinación, concurrencia, pero principal y especialmente con el de subsidiaridad en la atención del desarrollo de la política pública de vivienda, al omitir sus obligaciones en la coordinación y dirección del diseño, ejecución y evaluación de la misma, en relación con el desarrollo del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio. En efecto, como se explicó en la sentencia T-088 de 2011, esta Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional (sentencia T-025 de 2004) en relación con la situación de la población en situación de desplazamiento en el país. Por esta razón identificó como una de las causas principales la insuficiencia en la capacidad institucional y presupuestaria para atender dicha problemática.

Sobre el tema, la Corte reiteró que el Estado, como organización territorial, es unitario y se encuentra en una posición de superioridad, pero que las entidades territoriales, principalmente el municipio, tienen una capacidad de auto-gestionar las actividades que son de interés de ellas mismas. En la sentencia mencionada (T-088 de 2011) se reiteró que en virtud de los principio de coordinación, concurrencia y subsidiaridad, se debían distribuir y articular las competencias entre la Nación y las entidades territoriales con el fin de lograr armónicamente los cometidos de las políticas de atención a la población en condición de desplazamiento. Sobre el principio de subsidiaridad, la Corte explicó que este exige que los niveles territoriales más altos (departamento y nación) apoyen o asuman las competencias de los entes locales (municipio) y/o regionales (departamento) que carezcan de la capacidad administrativa, institucional y presupuestal para ejercer sus funciones y competencias adecuadamente.

Al respecto, la Sala encuentra que el departamento del Meta ha realizado algunos esfuerzos de carácter presupuestal encaminados a completar los recursos necesarios para terminar el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio. No obstante, dichos esfuerzos han sido insuficientes debido a que persisten los incumplimientos por parte de las entidades encargadas de ejecutar las obras.

Ante tal escenario, las medidas adoptadas por la gobernación del Meta han sido insuficientes y deficitarias comoquiera que no ha existido un seguimiento riguroso al cumplimiento de las acciones planificadas, no se ha realizado un control al uso de los recursos, y mucho menos se han iniciado investigaciones para determinar la responsabilidad por los incumplimiento y los atrasos en la ejecución de la obras.

Adicionalmente, la Sala evidencia que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, tampoco ha realizado ninguna acción encaminada a intervenir en el caso del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio, pese a la grave situación de incumplimiento que este presenta. Al respecto, es necesario reparar en que el Ministerio es el representante de la Nación y responsable del desarrollo de la política pública de vivienda, cuyo objetivo principal es el de dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado[61]. Así, resulta necesario señalar que dentro de las funciones específicas de dicho Ministerio (Decreto 3571 de 2011, art. 2º) se encuentran:

- Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.
- Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.
- Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.
- Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

En consonancia con dichas funciones, la Sala encuentra que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha intervenido en la solución del problema del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio, razón por la que ha faltado al cumplimiento de sus obligaciones constitucionales y legales en la materia.

En tercer lugar, la Sala evidencia que también existe un claro incumplimiento por parte de las Uniones Temporales encargadas de la construcción de las viviendas, quienes eran las principales responsables de cumplir con la entrega de las viviendas. Sobre este aspecto, si bien es cierto que las obras se retrasaron por omisiones de la administración municipal y de Villavivienda en la entrega de las obras urbanísticas, es igualmente cierto que las Uniones Temporales incumplieron con los tiempos de entrega, incluso respecto de aquellas viviendas en las que ya se había cumplido el esquema de construcción de obras de urbanización.

Adicionalmente, también existe un incumplimiento por parte de las entidades aseguradoras encargadas de suplir el incumplimiento contractual de las uniones temporales encargadas de la construcción de las viviendas. Sobre este punto, la Sala encontró[62] que la administración municipal de Villavicencio declaró el incumplimiento contractual de los contratos, razón por la que la aseguradora Cóndor S.A. que había sido contratada para cubrir los incumplimientos en la construcción del proyecto a través de las respectivas pólizas, debía asumir directamente la construcción de las viviendas sobre las que se presentara incumplimiento. No obstante, la entidad aseguradora tampoco ha respondido con sus obligaciones, y, por tanto, las viviendas no han sido construidas.

Y, en cuarto lugar, la Sala encuentra que las entidades accionadas omitieron las especiales condiciones de vulnerabilidad de los accionantes, quienes son personas en situación de desplazamiento, y por tanto sujetos de especial protección constitucional. Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corte, este grupo poblacional ha sufrido la pérdida de sus viviendas como consecuencia del conflicto armado interno, carece de recursos y patrimonio propio, generalmente no cuenta con empleo ni ingresos fijos, y su estado de necesidad lleva a que el dinero que se utiliza para paliar su necesidad de vivienda implique el sacrificio de su mínimo vital por restringir el goce de otros bienes y derechos fundamentales como la salud, la educación y alimentación. Por tales motivos, la actuación omisiva y desconsiderada de las entidades accionadas ha perpetuado las condiciones de extrema vulnerabilidad de los accionantes y sus familias, imposibilitando el acceso efectivo y real a una solución de vivienda digna y adecuada.

6.4 No obstante lo anterior, la Sala considera importante aclarar que no resultan admisibles las vías de hecho adoptadas por las familias que han decidido tomar los inmuebles de

manera ilegal, como sucedió en el caso del señor Juan Carlos Aristizábal Ocampo (expediente T-3.461.055). Este tipo de acciones, no solamente perpetúa la situación de vulnerabilidad de quienes son víctimas del desplazamiento al tomar por vivienda un sitio inadecuado para el resguardo de sus familias, sino que además dificultan la ejecución de las soluciones tanto urbanísticas como jurídicas que permitan finalizar los proyectos de vivienda. Estas medidas, en última instancia, terminan convalidando la actitud omisiva e ineficiente de las autoridades responsables de la ejecución de los proyectos de vivienda.

Frente a tal situación, la Corte no puede respaldar este tipo de vías de hecho, pues pese a entender el grave estado de necesidad en el que se encuentran las víctimas de desplazamiento, es necesario que ellas y las organizaciones que las representan utilicen los mecanismos institucionales previstos en el ordenamiento jurídico, incluida la acción de tutela, para exigir el respeto de sus derechos fundamentales y el cumplimiento de las obligaciones adquiridas por las autoridades administrativas correspondientes.

6.5 En suma, con base en las razones expuestas se evidencia que las entidades accionadas vulneraron el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes en los procesos T-3.428.844, T-3.450.920, T-3.455.619 y T-3.461.055, y por tal motivo se emitirán las ordenes concretas encaminadas a asegurar que en el menor término posible se inicien las obras de construcción y legalización de las viviendas a las que los accionantes tienen derecho. No obstante, la Sala Novena no puede obviar el hecho de que recientemente la Sala Primera de la Corte adoptó una decisión en la que se tomaron una serie de medidas relacionadas con la problemática objeto de las acciones de tutela que en esta oportunidad se revisan.

Por lo anterior, ésta Sala, además de proferir las órdenes concretas encaminadas a amparar los derechos de los accionantes en relación con el acceso a la vivienda digna, reiterará las órdenes emitidas por la sentencia T-886 de 2014, y adoptará algunas otras que estima fundamentales para asegurar la eficacia del amparo constitucional que se está otorgando.

Como se señaló en los fundamentos de esta sentencia, recientemente la Sala Primera de Revisión de esta Corte emitió la sentencia T-886 de 2014 en la cual se adoptaron algunas medidas de orden estructural y con efectos inter communis, que buscan dar solución

efectiva a la problemática originada con ocasión del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio. Esta sentencia, a su vez, reitera algunas de las órdenes emitidas por ésta Sala de Revisión en la sentencia T-088 de 2011, en la cual se habían establecido algunas medidas con la finalidad de solucionar los inconvenientes e incumplimientos ya reseñados.

Frente a esta situación, la Sala comparte y acompaña la posición asumida por la sala primera de revisión de tutelas de la Corte, pues considera que con las órdenes emitidas en la sentencia T-886 de 2014 se adoptan los remedios judiciales idóneos para dar solución a la problemática generada por el incumplimiento en la ejecución del proyecto Ciudadela San Antonio. Por tal motivo, se reiterarán las órdenes que en ella se emitieron. No obstante, la Sala encuentra fundamental agregar un elemento adicional al remedio judicial adoptado por la Sala Primera.

Como se señaló en los párrafos precedentes, la Sala pudo evidenciar que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es el encargado de dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado. Adicionalmente, que dentro de sus competencias se encuentran las de: (i) determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial; (ii) adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda; y (iii) apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

Adicionalmente, se reiteró que en materia de política pública de vivienda la coordinación entre la nación y las distintas entidades territoriales opera bajo los principios de coordinación, concurrencia, y subsidiaridad. Y que, sobre este último, la Corte ha explicado que exige que los niveles territoriales más altos (departamento y nación) apoyen o asuman las competencias de los entes locales (municipio) y/o regionales (departamento) que carezcan de la capacidad administrativa, institucional y presupuestal para ejercer sus funciones y competencias adecuadamente.

En consecuencia, la Sala Novena estima necesario que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio asuma, en virtud de su objetivo y sus funciones, las medidas necesarias para coordinar, dirigir y ejecutar las acciones necesarias que permitan dar solución efectiva a la problemática suscitada con ocasión del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio. Por tal motivo, la Sala ordenará a este Ministerio que dentro de los 8 días siguientes a la notificación de la presente sentencia, realice todos los trámites y acciones tendientes a supervisar, acompañar, coordinar y si es del caso asumir las acciones correspondientes para el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-886 de 2014.

Es este sentido, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá tener en cuenta que en virtud de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad tiene la obligación legal de adoptar aquellas medidas tendientes a hacer efectiva la política pública de vivienda en general, y los planes programas y proyectos que en particular se realizan con el fin de cumplir y desarrollar esta última.

Para el efecto, el Ministerio deberá crear un equipo de trabajo especial para el monitoreo, seguimiento y ejecución de las acciones correspondientes en relación con el cumplimiento de las órdenes emitidas en la sentencia T-886 de 2014. Adicionalmente, deberá tener en cuenta que ante el incumplimiento de alguna de las órdenes emitidas por las entidades territoriales, tanto municipal como departamental, deberá adoptar las medidas necesarias para subsidiariamente asumir las competencias dejadas de asumir por las entidades territoriales. Finalmente, el equipo de trabajo designado, deberá rendir informes periódicos de sus actuaciones, tanto a ésta Sala de Revisión, como a la Sala Primera de Revisión, observando los parámetros establecidos en la sentencia T-886 de 2014.

Estas medidas deben entenderse sin perjuicio de los respectivos procesos de responsabilidad penal, disciplinaria y patrimonial que recaerán sobre los contratistas particulares y los funcionarios de las entidades territoriales, tanto del municipio de Villavicencio (incluida por supuesto la entidad Villavivienda E.I.C.E.) y la gobernación del Meta, por el incumplimiento de sus obligaciones legales en el desarrollo de la política pública de vivienda con ocasión de los problemas originados en el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio.

6.6 Finalmente, en relación con el proceso T-4.560.012, esta Sala de Revisión pudo evidenciar que en el caso de la señora Yadira Quejada Quejada, ésta no ha sido beneficiaria

por ningún programa de subsidios de vivienda para población en situación de desplazamiento. No obstante, se ordenará a la Alcaldía de Villavicencio que atienda las solicitudes de la demandante comoquiera que según consta en el expediente, luego de múltiples peticiones sobre los parámetros que se deben seguir para acceder a los beneficios de vivienda y a la ayuda humanitaria para población en condición de desplazamiento, las mismas no han sido resueltas.

En consecuencia, la Sala ordenará a la Alcaldía de Villavicencio que dentro del término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta sentencia, informe a la accionante sobre todas y cada uno de los programas y beneficios que ofrece el municipio para atenderla como víctima del desplazamiento forzado. Adicionalmente, ordenará a la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral a las Víctimas que dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, revise el caso de la accionante para determinar si es acreedora de las diferentes modalidades de ayuda humanitaria previstas en el Decreto 4800 de 2011. En este último evento, informará inmediatamente a la accionante sobre los trámites que debe agotar para acceder inmediatamente a los componentes de ayuda humanitaria correspondientes.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

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

Segundo: REVOCAR la sentencia proferida el veintidós de (22) de febrero de dos mil doce (2012) por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por Hernando Timoteo Leiva (Expediente T-3.428.844) y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna del actor.

Tercero: REVOCAR la sentencia proferida el seis (6) de marzo de dos mil doce (2012) por

Juzgado Cuarto (4°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio que declaró improcedente la acción de tutela instaurada por José Reinaldo Ramírez Pérez (Expediente T-3.450.920) y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna del accionante.

Cuarto: REVOCAR la sentencia de segunda (2ª) instancia proferida el nueve (9) de marzo de dos mil doce (2012) por Juzgado Primero (1°) Penal del Circuito del Circuito Judicial de Villavicencio que confirmó la sentencia de primera (1ª) instancia del dos (2) de febrero de dos mil doce (2012) proferida por Juzgado Segundo (2°) Penal Municipal de Villavicencio que negó la tutela instaurada por Katy María Morales (Expediente T-3.455.619) y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna de la demandante.

Quinto: REVOCAR la sentencia proferida el cinco (5) de marzo de dos mil doce (2012) por Juzgado Sexto (6°) Civil municipal de Villavicencio que concedió el amparo del derecho de petición pero negó el del derecho fundamental a la vivienda digna del ciudadano Juan Carlos Aristizabal Ocampo (Expediente T-3.461.055) y, en su lugar, CONCEDER la tutela del derecho fundamental a la vivienda digna del actor.

Sexto: ORDENAR a Fonvivienda, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, a la Gobernación del Meta, a la Alcaldía de Villavicencio, a Villavivienda E.I.C.E.- que incluyan a los ciudadanos Hernando Timoteo Leyva, José Reinaldo Ramírez Pérez, Katy María Morales y Juan Carlos Aristizábal Ocampo, y a las familias de cada uno de estos, dentro del plan de acción interinstitucional que ordenó la sentencia T-886 de 2014, para que se concluya, la construcción de la vivienda de los tres primeros (expedientes T-3.428.844 Hernando Timoteo Leiva, T-3.450.920 José Reinaldo Ramírez Pérez y T-3.455.619 Katy María Morales), y el trámite de legalización y adecuación de la entrega de la vivienda del último (T-3.461.055 Juan Carlos Aristizábal Ocampo), todo ello dentro del plazo otorgado por la sentencia T-886 de 2014.

Séptimo: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que dentro de los ocho (8) días siguientes a la notificación de esta sentencia cree un equipo de trabajo especial para el monitoreo, seguimiento y ejecución de las acciones ordenadas en la sentencia T-886 de 2014. Para el efecto, deberá adecuar sus acciones a los parámetros establecidos en la sentencia T-886 de 2014, y rendir informes periódicos de las acciones realizadas tanto a

ésta Sala de Revisión, como a la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional.

Octavo: A través de la Secretaría General, REMITIR copia de la presente providencia a la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias investiguen y, si es del caso, sancionen las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades y funcionarios que incumplieron sus obligaciones legales en relación con el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio.

Noveno: CONFIRMAR la sentencia proferida el siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014) por el Juzgado Octavo (8°) Civil Municipal de Villavicencio, dentro del proceso de acción de tutela promovido por Yadira Quejada Quejada (expediente T-4.560.012), por las razones expuestas en esta sentencia.

Décimo: ORDENAR a la Alcaldía de Villavicencio que dentro del término de 48 horas siguientes a la notificación de esta sentencia, informe a la ciudadana Yadira Quejada Quejada sobre todas y cada uno de los programas y beneficios que ofrece el municipio para atenderla como víctima del desplazamiento forzado.

Duodécimo: ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención Integral a la Víctimas que dentro de las 48 horas siguientes a la comunicación de esta sentencia, revise el caso de la señora Yadira Quejada Quejada para determinar si es acreedora de las diferentes modalidades de ayuda humanitaria previstas en el Decreto 4800 de 2011. Si es del caso, informará inmediatamente a la accionante sobre los trámites que debe agotar para acceder inmediatamente a los componentes de ayuda humanitaria correspondientes.

Trigésimo: DESE cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario

[1] En el año 2006 el gobierno nacional a través de la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda, aprobó un cupo de vigencias futuras destinado a la asignación de Subsidios Familiares de Vivienda para zonas urbanas. En consecuencia, dispuso la apertura de varias convocatorias a nivel nacional y territorial para la aplicación a subsidios de vivienda para la población desplazada por la violencia. En el marco de dichas convocatorias, los beneficiarios debían aplicar a los proyectos de vivienda ofertados dentro de un plazo de 6 meses (hasta el 28 de febrero de 2007), para que, a través de diferentes cajas de compensación familiar, se postularan, y fueran orientados sobre el proceso de legalización de los subsidios, su adjudicación y su materialización en proyectos de vivienda a partir del año 2007.

[2] Expedientes T-3.428.844, T-3.450.920, T-3.455.619 y T-3.461.055.

[3] Sentencias del 22 de febrero de 2012 proferida por el Juzgado Sexto (6°) Administrativo del Circuito Judicial de Villavicencio, y del 6 de marzo de 2012 proferida por el Juzgado Cuarto (4°) Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio, respectivamente.

[4] Sentencia del 2 de febrero del 2012 del Juzgado Segundo (2°) Penal Municipal de Villavicencio.

[5] Sentencia del 5 de marzo de 2012 del Juzgado Sexto (6°) Civil municipal de Villavicencio.

[6] Sentencia del 7 de mayo de 2014.

[7] El contenido específico de las respuestas otorgas en virtud del despacho comisorio decretado para que se efectuara la inspección judicial solicitada se realizará en el acápite correspondiente al análisis del caso concreto.

[8] Sentencias T-472 de 2010, T-573 de 2010, T-088 de 2011, T-409 de 2013 y T-886 de 2014.

[9] Constitución Política de Colombia de 1991, artículo 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”.

[10] Sentencia T-088 de 2011.

[11] Sentencias T-189 de 1993 y T-088 de 2011.

[12] Sentencia T-088 de 2011.

[13] Al respecto, consultar las sentencias T-088 de 2011, T-160 de 2010, T-490 de 2009, T-360 de 2009, T-886 de 2000, T-351 de 1997, T-164 de 1997, T-605 de 1995 y T-125 de 1994.

[14] Cfr. Sentencias T-585 de 2006 y T-088 de 2011. Igualmente, consultar las sentencias T-1318 de 2005, C-936 de 2003, T-859 de 2003 y T-223 de 2003.

[15] Sentencia T-886 de 2014.

[16] Como reiteradamente ha explicado la jurisprudencia constitucional, en el primer y segundo caso, la protección constitucional adquirirá un carácter definitivo, y en el tercero, transitorio. En esta última, caso del amparo transitorio, el accionante queda obligado a acudir a las instancias ordinarias para que allí se desarrolle el debate jurídico de fondo sobre la controversia. Al respecto, consultar la T-417 de 2010.

[17] Sentencia T-886 de 2014.

[18] Cfr. Sentencia T- 886 2014. En cuanto al análisis de la situación especial del actor, se

debe prestar atención a su edad, a su estado de salud o al de su familia, a sus condiciones económicas y a la posibilidad de que para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria o contenciosa la decisión del juez sea ineficaz, esto es, si es inoportuna o inocua. Al respecto, consultar las sentencias T-100 de 1994, T-228 de 1995, T-338 de 1998, SU-086 de 1999, T-875 de 2001, T-999 de 2001, T-179 de 2003, T-267 de 2007, SU-484 de 2008, T-167 de 2011, T-225 de 2012 y T-269 de 2013.

[19] La inminencia hace referencia a algo que amenaza o que está por suceder prontamente. Un daño cierto y predecible cuya ocurrencia se pronostica objetivamente en el corto plazo a partir de la evidencia fáctica y que justifica la toma de medidas prudentes y oportunas para evitar su realización. No se trata, por el contrario, de una simple expectativa o hipótesis. Sentencias T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011 y T-886 de 2014.

[20] La gravedad alude al nivel de intensidad del daño. Esto es, que tan importante es la afectación al bien jurídico tutelado, de manera que la protección requerida sea oportuna y diligente frente a la amenaza de vulneración. Sentencias T-761 de 2010, T-424 de 2011, T-206 de 2013 y T-886 de 2014.

[21] La urgencia se predica de las medidas requeridas para evitar la pronta consumación del perjuicio irremediable y la consecuente vulneración del derecho. Está relacionada con la prontitud del evento. Sentencias T-225 de 1993, T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011, T-206 de 2013 y T-886 de 2014.

[22] La impostergabilidad es la consecuencia de la urgencia y la gravedad, puesto que una demora en la protección de los derechos fundamentales resulta ineficaz e inoportuno. Sentencias T-225 de 1993, T-789 de 2003, T-761 de 2010, T-424 de 2011 y T-206 de 2013.

[23] En la sentencia C-543 de 1992 se declaró la inexequibilidad de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales disponían un término de caducidad de la acción de tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales.

[24] Sentencia T-288 de 2011.

[25] Cfr. Sentencias T-1110 de 2005, T-158 de 2006, T-429 de 2011, T-998 de 2012,

SU-158 de 2013, T-521 de 2013, y T-886 de 2014.

[27] Cfr. T-025 de 2004 y T-088 de 2011.

[28] Sentencia T-088 de 2011.

[29] Sentencia T-886 de 2014. Adicionalmente, consultar las sentencias T-1316 de 2001, T-719 de 2003, T-456 de 2004, T-015 de 2006, T-515A de 2006, T-700 de 2006, T-972 de 2006, T-1088 de 2007, T-953 de 2008, T-167 de 2011, T-352 de 2011, T-202 de 2012 y T-206 de 2013.

[30] Cfr. Sentencia T-886 de 2014. El reconocimiento del derecho fundamental a la vivienda digna por parte de la Corte se acompasa con los fines esenciales plasmados en la Constitución y, con los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a nivel internacional. Entre los diferentes instrumentos internacionales en materia de derecho a la vivienda se encuentran: (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) 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.

[31] Cfr. Sentencia T-886 de 2014. Al respecto las sentencias T-573 de 2010, T-088 de 2011, T-986A de 2012, T-602 de 2013, T-653 de 2013 y T-886 de 2014, entre otras. Como se señaló en la sentencia T-881 de 2002 la dignidad humana se manifiesta de tres formas: (i) como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según esa elección (vivir como se quiere); (ii) como acceso al conjunto de las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida (vivir bien), y (iii) como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

[32] Sentencia T-886 de 2014.

[33] Ídem.

[34] Cfr. Sentencia T-886 de 2014. En la Sentencia C-671 de 2002, reiterada en la T-176 de 2013, la Corte explicó que el mandato de progresividad “implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

[35] Sentencia T-886 de 2014. En el mismo sentido, consultar la Sentencia T-176 de 2013, en donde la Corte incluye el listado de los deberes de inmediato y progresivo cumplimiento que se desprenden de todos los derechos sociales, económicos y culturales.

[36] Constitución Política de Colombia, artículo 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. // Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. // El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. // La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

[37] Consultar entre otras las sentencias T-1635 de 2000, T-256 de 2000, C-774 de 2001, T-268 de 2003 y C-488 de 2009.

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

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

[40] Numeral 8. Comité DESC, Observación General No. 4.

[41] Sentencias C-963 de 2003 y T-088 de 2011.

[42] Sentencias T-1318 de 2005, T-403 de 2006, reiteradas en la sentencia T-088 de 2011.

[43] En esta sentencia, en la que la Corte declaró la existencia de un “Estado de cosas inconstitucional” en relación con el desplazamiento forzado, la Corte señaló: “[...] por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades”. Igualmente, en la sentencia T-886 de 2014, se precisó que la situación de desplazamiento forzado se caracteriza porque quienes la padecen: “(i) han tenido que prescindir de sus viviendas de manera forzada y repentina, y (ii) carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a soluciones habitacionales temporales o definitivas en el lugar de recepción o reubicación, toda vez que las precarias condiciones económicas en las que vivían antes de la violencia se vieron agravadas con el desplazamiento. La gran mayoría de personas en situación de desplazamiento no cuentan con tenencia sobre una vivienda propia o ajena y les es imposible adquirirla por sus propios medios; hecho que les impide elegir y reconstruir libremente su plan de vida, así como reincorporarse a la sociedad desarrollando un papel activo en ella. Esta situación los diferencia de los otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad dado que estos últimos no suelen vivir la misma privación y desprotección con igual intensidad. La ausencia de una vivienda les representa a las personas en situación

de desplazamiento una amenaza directa y grave a sus otros derechos fundamentales porque, o bien estos se ven afectados directamente por la ausencia de una residencia, o bien porque, con el ánimo de adquirir una, se ven en la obligación de sacrificar el goce efectivo de sus otros derechos prescindiendo, por ejemplo, del pago de seguridad social, de una alimentación adecuada, de los servicios de educación o de su mínimo vital, entre otros. Como consecuencia de esto, su acceso a la vivienda digna es especial, preferente, prioritario, integral, excepcional y expedito, toda vez que su privación condiciona directamente el goce efectivo de sus otros derechos fundamentales, desconoce la existencia de un derecho subjetivo y fundamentalmente autónomo y agrava sus marcadas condiciones de vulnerabilidad y exclusión.”

[44] Sentencias T-585 de 2006, T-088 de 2011, T-409 de 2013 y T-349 de 2013, entre otras.

[45] Sentencia T-088 de 2011 reiterada en la sentencia T-886 de 2014.

[46] Mediante el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

[47] Desde la ocurrencia del hecho que generó el desplazamiento y hasta la inscripción en el RUV.

[48] Dentro de las diversas órdenes que se emitieron en la sentencia T-088 de 2011 se ordenó: (i) a Villavivienda, que culminara los trabajos urbanísticos en dos (2) y cuatro (4) meses, según el estado de avance de las respectivas obras; (ii) a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos que terminara la construcción de todas las viviendas comprendidas en la Etapa II del proyecto en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha en que se terminaran las obras de urbanismo; (iii) a Villavivienda, que entregara las viviendas adjudicadas a la población desplazada beneficiaria en el término de un (1) mes contado a partir de la culminación de las obras de los inmuebles; (iv) a Fonvivienda, que prorrogara de nuevo las Resoluciones en virtud de las cuales había otorgado los subsidios habitacionales para evitar su vencimiento; y (v) a Acción Social (actualmente la UARIV), a que entregara de forma automática el auxilio de alojamiento a quienes no lo habían recibido el último año y hasta que se les entregaran sus casas.

[49] Señaló que dicha reunión debía ser convocada por la Alcaldía municipal, quien deberá

darle participación efectiva a la población afectada en las decisiones que allí se tomen a través de los voceros que la representen.

[50] Sobre este plan de acción señaló que debía incluir: (i) un informe detallado sobre el estado de ejecución del proyecto, especificando el número de casas originalmente previsto, el número de casas entregadas y el número de casas en construcción; (ii) un balance financiero; (iii) un banco de datos con los nombres y números de cédula de todos las víctimas del desplazamiento forzado beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social, indicando cuáles han recibido sus viviendas; (iv) una propuesta definitiva para terminar la construcción de todas las etapas atrasadas o, en su defecto, para adoptar una solución alternativa que garantice el derecho fundamental a la vivienda digna de las víctimas beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social en iguales condiciones a las originalmente previstas, siempre y cuando su materialización no exceda del plazo arriba señalado; (v) un cronograma de las actividades necesarias para garantizar el adecuado desarrollo de la anterior propuesta, y (vi) la distribución de responsabilidades y compromisos entre las entidades y empresas involucradas en relación con las actividades señaladas en el cronograma.

[52] En el caso del señor Juan Carlos Aristizabal Ocampo (exp. T-3.461.055) no obra prueba en el expediente de la referencia de que el actor y su familia hubieran sido reconocidos como víctimas del desplazamiento forzado, no obstante, sí se pudo probar, a través de la inspección judicial realizada en el proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio (Despacho comisorio N° 006 del Juzgado 6º Administrativo Oral de Villavicencio), que el actor y su familia fueron beneficiarios del subsidio para la construcción de vivienda por estar incluidos dentro del censo de personas en situación de extrema vulnerabilidad económica. Por este motivo, al igual que las personas en situación de desplazamiento, son considerados sujetos de especial protección constitucional en razón a las difíciles condiciones de subsistencia en las que se encuentran. Al respecto, consultar las sentencias T-176 de 2013 y T-239 de 2013.

[53] Resolución 689 de 2006 y 1370 de 2010 de Fonvivienda (folio 58 del expediente de la acción de tutela iniciado por José Reinaldo Ramírez); constancia de subsidio de vivienda adjudicado que obra en memorial allegado por la UAERIV (folio 122 del expediente de la acción de tutela iniciado por Hernando Timoteo Leiva); Resolución 155 de 2005 de

Fonvivienda (folio 12 del expediente de la acción de tutela iniciado por Katy María Morales); y Resolución 210 de 2007 de Fonvivienda (folio 24 del expediente de la acción de tutela iniciada por Juan Carlos Aristizabal).

[54] Despacho Comisorio N° 006 mediante el cual el Juzgado 6º Administrativo Oral de Villavicencio realizó la inspección judicial al proyecto Ciudadela San Antonio, Folio 23.

[55] Ídem.

[56] Ídem, Folio 24.

[57] Ídem, Folio 23.

[58] Ídem.

[59] Según lo establece el numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993 (Estatuto General de Contratación de la Administración Pública): “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”.
Adicionalmente,

[60] Al respecto consultar el Auto A-116A de 2012 de la Sala especial de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004. En esta providencia se profieren algunas medidas para el mejoramiento de la coordinación presupuestal y la planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política pública de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno.

[61] Como señala el artículo 1º del Decreto 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, esta entidad tendrá como objetivo primordial: “lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las

condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.”

[62] 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 otorgado por Fonvivienda y la compañía aseguradora Seguros Cóndor S.A., aportada en el trámite del Despacho Comisorio N° 006 mediante el cual el Juzgado 6º Administrativo Oral de Villavicencio realizó la inspección judicial al proyecto Ciudadela San Antonio, Folio 88.