

Sentencia T-295/17

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Alcance y contenido

PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO-Finalidad

PROGRAMAS DE CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES PRIORITARIO-Beneficiarios

(i) Quienes se encuentren vinculados a programas sociales del Estado que busquen la superación de la pobreza extrema; (ii) los desplazados; (iii) quienes hayan sido afectados por calamidades públicas o desastres naturales; y (iv) quienes habiten en zonas de alto riesgo no mitigable. Así también, resalta que dentro de estos grupos se dará prioridad “a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores

PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO PARA MADRES CABEZA DE FAMILIA CON CARACTERIZACION ETNICA-Protección constitucional

Dentro de los procesos de adjudicación de viviendas de interés prioritario (VIP) para madres cabeza de familia de origen tribal, el derecho fundamental al debido proceso se desarrolla en un plano que debe considerar y valorar las circunstancias especiales que revisten a estos grupos poblacionales. Esto no significa que deban reducirse considerablemente las oportunidades de acceso de aquellas madres cabeza de familia o demás que no revisten una caracterización étnica, sino más bien asegurar un mínimo de participación y acceso a las comunidades tribales dentro de dichos programas. Las entidades públicas encargadas de realizar los trámites y procedimientos para hacer eficaz la adjudicación de viviendas de interés prioritario (VIP) deban evitar incurrir en dilaciones injustificadas que retarden considerablemente la entrega de las propiedades que van a ser ocupadas por las madres cabeza de familia. En este mismo sentido, la falta de diligencia administrativa que produzca

el vencimiento y la pérdida de oportunidades para estas comunidades, constituye un acto reprochable y sancionable en el marco del Estado social de derecho. Sobre la participación de comunidades étnicas en proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), la jurisprudencia constitucional ha señalado que estas construcciones deben ajustarse a las necesidades culturales de ellas, con el fin de facilitar el desarrollo de sus expresiones grupales.

VIVIENDA DE INTERES PRIORITARIO PARA MADRES CABEZA DE FAMILIA CON CARACTERIZACION ETNICA-Orden a municipio renueve la licencia de construcción dirigida a la continuación del proyecto de interés prioritario para madres cabeza de familia afrodescendientes

Referencia: Expediente T-5.455.313

Acción de Tutela instaurada por la Asociación de Mujeres Afrocolombianas y demás Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda (AMCAF) contra el municipio de Medellín – Curaduría Cuarta de Medellín.

Magistrado Ponente:

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Bogotá D.C., ocho (8) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los

magistrados Alberto Rojas Ríos, José Antonio Cepeda Amarís y Aquiles Arrieta Gómez, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión de la sentencia del nueve de diciembre de dos mil quince, proferida en única instancia por el Juzgado Treinta y Nueve Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías. En consecuencia, de acuerdo a lo establecido en el artículo 34 del Decreto 2591 de 1991, la Sala entra a resolver el asunto en discusión, conforme a los siguientes:

I. ANTECEDENTES

1. Hechos y solicitud

La Asociación de Mujeres Afrocolombianas y demás Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda (AMCAF) interpuso acción de tutela contra el municipio de Medellín – Curaduría Cuarta, por considerar que la decisión de negar la prórroga extralegal de la licencia de construcción del conjunto Villa Jesusita II, vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al mínimo vital y al debido proceso. La peticionaria solicita que se ordene a la entidad accionada otorgar el permiso para terminar el proyecto, toda vez que se trata de un programa de interés prioritario para madres cabeza de familia, que se encuentran a la espera de una solución a su problema de vivienda. En este sentido, expone los siguientes hechos y argumentos.

1.1. La señora María Jesusita Noemi Asprilla Martínez, en calidad de Representante Legal de la asociación accionante, manifiesta que el proyecto de vivienda de interés prioritario Villa Jesusita II está localizado en la ciudad de Medellín, sobre carrera 32, entre las calles 81ª y 81C del Barrio Manrique, El Jardín, propiedad de la OPV AMCAF. Agrega que la construcción de la Primera Torre inició en el mes de junio del año 2013, “tras haberse logrado el cierre financiero de las familias asociadas, luego de haber sido beneficiadas con recursos municipales representados en 24 subsidios familiares de vivienda, por parte del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín”.

1.2. En ese sentido, relata que al encontrarse próximo el vencimiento de la licencia, procedieron a tramitar la “actualización y modificación” de la misma. Al acudir a la Curaduría Cuarta de Medellín, el asesor les solicitó “como requisito por tratarse de un lote mayor de 2.000 m2 el diseño de vías y rasantes aprobado por Vías y Movilidad de Planeación Municipal”. Menciona que dicho diseño comenzó a tramitarse en el mes de abril de 2013, por la ingeniera Victoria Bedoya Orrego, “quien desistió del trámite ante la dificultad que se presentó para obtenerlo, por lo que la AMCAF contrató la firma BLOKASA, quienes // obtuvieron la aprobación de Planeación con el Oficio 2014PP046689N01 de noviembre 14 de 2014”. Sin embargo, indica que para esa fecha ya estaba vencida la prórroga de la licencia, así como también, en Medellín habían cambiado las políticas de las VIP debido a proyectos fraudulentos. Así, ilustra lo siguiente:

1.3. Declara que para el proyecto se han otorgado 63 subsidios de vivienda de parte del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED), “que suman un total de \$972.211.082, de los cuales ya han sido desembolsados el equivalente a la suma de \$517.715.274”. Explica que los valores entregados “fueron aplicados en la construcción del proyecto por parte del contratista y en el pago de la interventoría”. Además, “aún se tiene en la fiduciaria el resto de dineros de dichos subsidios equivalente a la suma de \$421.995.808, los cuales requieren para terminar por lo menos dos de las tres torres que están iniciadas”. Así, frente al estancamiento de este proceso, asegura que las obras “se encuentran en riesgo

de ser saqueadas, destruidas o invadidas, por cuanto este es un sector de estrato bajo de la ciudad (estrato 2), donde habitan personas necesitadas y de escasos recursos”. En este mismo sentido, señala lo siguiente:

“[C]uando se empezó a tramitar la nueva licencia y se radicaron los planos arquitectónicos en marzo 14 de 2013, el diseño urbanístico y arquitectónico inicial del proyecto se tuvo que modificar por lo que la topografía del terreno había sido también modificada o alterada por un anterior urbanizador, quien sin la autorización de la AMCAF, ni teniendo en cuenta el diseño aprobado en la licencia inicial, hizo varias explanaciones de mayor área o tamaño del requerido. Obligando esto a desarrollar las 7 torres de apartamentos en terrazas completas para 4 viviendas y no en semisótano para 2 viviendas como estaba inicialmente diseñado. Esto se le informó al Asesor de la Curaduría Cuarta Ingeniero William Galeano y quedó consignado en los nuevos planos, así como también se acordó que si se daba inicio a la obra, se debía ejecutar de acuerdo con las terrazas existentes, por lo tanto se aumentaban 2 unidades de vivienda por cada torre, lo cual aumentaba la cantidad total de viviendas del proyecto, de 154 a 168 unidades VIP y por esto se solicitó la Licencia de Urbanización y Construcción y la modalidad de la licencia quedó como modificación.”

1.4. Señala que el proyecto consta de 7 torres de seis pisos, cuatro viviendas por piso para 24 unidades por torres y 168 unidades VIP en total, con todas las instalaciones para ser habitables. También explica que la primera etapa del proyecto inició en junio de 2013, con ejecución normal y con cumplimiento de las especificaciones técnicas, “pero éste tuvo que suspenderse desde octubre de 2014, en vista de la falta de recursos por la necesidad del contratista de otro desembolso por parte del ISVIMED, además por la demora // por parte de Planeación para poder ejecutar la vía de acceso al proyecto”. En consecuencia, presentó acción de tutela el día 27 de noviembre de 2015, por considerar que es urgente la aprobación de la Oficina de Planeación Municipal, “para la obtención de la licencia, modificada y actualizada para poder cumplir con este requisito y para presentarla al ISVIMED, para que continúen con los desembolsos al contratista y de esta manera poder reactivar la construcción de la obra”.

2. Respuesta del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED)

Mediante escrito presentado el día 1º de diciembre de 2015, el señor Santiago Melquicedec Elorza Toro, en calidad de apoderado judicial de esta entidad, se opuso a las pretensiones de la acción de tutela. Informó que los subsidios “no se desembolsan a ninguno de los beneficiarios, sino a las compañías fiduciarias encargadas de desarrollar los proyectos o de financiar los proyectos subsidiados de las Organizaciones Populares de Vivienda”. Asimismo, explicó que los subsidios entregados a la asociación peticionaria deben estar en la respectiva fiduciaria, pero “dada la paralización de las obras que se denuncian en esta ocasión, se ha paralizado también el desembolso”. Agregó que, no obstante, la razón “para detener dicho flujo no es de resorte del ISVIMED sino a la fiduciaria que administra el patrimonio autónomo, sobre el cual el instituto ya no tiene ningún poder de disposición, de acuerdo a las normas que rigen esta figura”.

3. Respuesta del municipio de Medellín

3.1. Mediante escrito presentado el día 02 de diciembre de 2015, la señora Paula Andrea Elejal de López, en calidad de apoderada judicial de esta entidad pública, solicitó declarar improcedente la acción de tutela. Explicó lo siguiente:

“[E]l proyecto de vivienda ‘Villa Jesusita II’ fue licenciado en el año 2010, a través de la Resolución C4-0175 del 25 de enero de 2010, contando con una vigencia de tres años, prorrogables por un año más. Dichas así las cosas, la vigencia inicial iba hasta el 24 de enero de 2013 y con la prórroga, la nueva fecha de vencimiento de la licencia de urbanismo y construcción era al 10 de febrero de 2014. || Ahora, los accionantes tuvieron todos los momentos y oportunidades procesales para solicitar a la Curaduría Urbana, las prórrogas y

revalidaciones necesarias para evitar el fenecimiento de la vigencia de la licencia de urbanización y construcción // [d]ichas así las cosas no dependía de la aprobación del plano topográfico y de diseño vial por parte de ésta Dirección Administrativa, que los interesados hicieran uso de los medios que la ley y los reglamentos traen para prorrogar la vigencia de las licencias de construcción // los interesados pudieron haber solicitado dentro de los términos establecidos en el Decreto 1469 de 2010, la revalidación de la licencia de construcción y considerando que la modalidad de la licencia inicial es de urbanización y construcción simultanea por etapas, el mismo Decreto 1469 de 2010, permite que se otorguen licencias con vigencias independientes para cada una de las etapas del proyecto constructivo, lo que permite postergar la vigencia de la licencia inicialmente otorgada”.

3.3 De igual forma, sostuvo que el 14 de marzo de 2013, la accionante solicitó la actualización y modificación del proyecto, para lo cual se exigió la presentación del plano topográfico y de diseño vial debidamente aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación. Relató que este trámite inició el 19 de febrero de 2013 y fue atendido el 31 de mayo de ese mismo año, con varias entregas antes de los estudios aprobados. Para ilustrar esto, el municipio expresó lo siguiente:

“[L]uego, tras 15 entregas parciales por parte de los interesados en los documentos y correcciones necesarios para el otorgamiento del visto bueno para la incorporación del plano topográfico y de diseño vial, finalmente, el 30 de octubre de 2014, el interesado hace entrega de los últimos ajustes y correcciones al proyecto, permitiéndose que, en tan sólo catorce días calendario, esto es, al 14 de noviembre de 2014, se entregara la aprobación solicitada por el interesado”.

3.4. En ese sentido, aseveró que la demora en el trámite obedeció “a la falta de diligencia con la que, los interesado, aportaban la información”, toda vez que la Dirección de Planeación sólo puede aprobar dichos proyectos “cuando éstos cumplen con la totalidad de requisitos exigidos por la norma urbanística, cosa que sólo aconteció, hasta el 30 de octubre

de 2014". Adicionalmente, manifestó que la Resolución 258 de 2014 no incluyó el proyecto Villa Jesusita II, debido a que la derogatoria del Decreto Nacional 2060 de 2004 dejó un vacío respecto a los requisitos para el otorgamiento de licencias. Para ello expresó lo siguiente:

"[C]on ocasión de la derogatoria del Decreto Nacional 2060 de 2004 –que tuvo vigencia hasta el 23 de enero de 2013, por disposición del Decreto Nacional 075 de 2013-, se tuvo que en el territorio del Municipio de Medellín, no hubo norma que considerara los requisitos para el otorgamiento de licencias de construcción de viviendas VIP hasta que se expidiera el nuevo POT, de tal suerte que la Dirección de Planeación, en uso de la facultad de interpretación que le otorga el artículo 102 de la Ley 388 de 1997, dictó la Resolución 258 de 2014, donde incluyó los proyectos VIP que podían ser objeto de subsidio municipal de vivienda que administra el ISVIMED".

3.5. Por lo descrito, adujo que el ISVIMED remitió a la Dirección de Planeación el listado de proyectos que mantendrían, para su aprobación, un tratamiento especial en función de la normatividad urbanística vigente, especialmente en materia de densidades habitacionales y altura máxima para las VIP. De esta manera, el proyecto Villa Jesusita II no fue incluido y sus razones no hacen parte de la competencia de esta entidad.

4. Respuesta de la Curaduría Cuarta de Medellín

4.1. El día 02 de diciembre de 2015, la señora Ángela María Restrepo Uribe, en calidad de Curadora Urbana Cuarta Provisional de Medellín, presentó escrito de contestación en el cual se opuso a los hechos y pretensiones contenidas en la acción de tutela. Aseguró que todas las actuaciones adelantadas en el marco de su función, para el caso que se discute, "han estado guiadas por todos los lineamientos normativos que en materia urbanística están definidos tanto en el Decreto 1077 de 2015, como en las demás normas nacionales y locales que regulan la materia". En este mismo sentido, afirmó que la acción de tutela es improcedente, porque no cumple con el requisito de inmediatez.

4.2. La Curadora Cuarta explicó que la licencia para el proyecto Villa Jesusita fue otorgada mediante Resolución C4-0175 del 25 de enero de 2010, que dio permiso para la urbanización y construcción simultánea bajo la vigencia del Decreto 564 de 2006. Mencionó que en este marco jurídico, las licencias de construcción tendrán una vigencia de 36 meses, “prorrogables por un plazo adicional de 12 meses”. De esta manera, señaló que la Resolución C4-0175 del 25 de enero de 2010 fue prorrogada mediante Resolución C4-0656 del 20 de febrero de 2013, por 12 meses más, hasta el 10 de febrero de 2014. Así, adujo que ese permiso contó con un plazo perentorio para ejecutar las obras autorizadas, pero que, al parecer, no se culminaron los desarrollos urbanísticos y constructivos concedidos por la Curaduría Urbana, por lo cual, las interesadas deben solicitar una nueva licencia que será valorada de acuerdo a la normativa vigente al momento de la solicitud. Igualmente, sostuvo que ninguna autoridad urbanística, sea Planeación Municipal o los curadores urbanos, tiene facultades para detener o suspender los términos de vigencia de las licencias, como lo pretende la asociación actora, toda vez que estos se encuentran consagrados normativamente y son de carácter perentorio. En este sentido, indicó lo siguiente:

“Cuando como consecuencia del paso del tiempo una licencia urbanística pierde su vigencia sin que se hayan ejecutado totalmente las obras autorizadas, solo existen dos alternativas normativas: - Solicitar una nueva licencia, con la consecuencia inmediata que a esta solicitud se aplicarían las normas urbanísticas vigentes al momento de su radicación- || - Solicitar una revalidación de licencia en los términos del artículo 2.2.6.1.2.4.3. del Decreto 1077 de 2015, lo cual no sería posible para el caso concreto, ya que vencieron los términos establecidos para ello”.

5. Decisión de única instancia - Juzgado Treinta y Nueve Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías

Este despacho declaró improcedente la acción de tutela mediante sentencia del 09 de diciembre de 2015. Concluyó que la petición no se presentó dentro de un término razonable, ya que transcurrieron 20 meses desde el 10 de febrero de 2014, fecha en que expiró la licencia de construcción. Adicionalmente, presentó las siguientes razones: (i) en primer lugar, que contrario a lo afirmado por la peticionaria, “la Dirección de Planeación no se tardó más de 14 días para expedir el visto bueno”, de manera que no puede afirmarse que hayan sido negligentes en su labor; (ii) en segundo lugar, que nunca se demostró la legitimidad por activa en el proceso, puesto que “la presunta representante legal” de la asociación peticionaria “no allegó dentro de este trámite constitucional un certificado de existencia y representación legal en el cual denotara su calidad”; y (iii) en tercer lugar, que no se demostró la existencia de un perjuicio irremediable, puesto que nunca “existió vulneración a los derechos fundamentales conculcados por la parte actora”.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia y procedibilidad

1.1. Competencia

La Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional, con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9° de la Constitución, es competente para revisar el fallo de tutela adoptado en el proceso de la referencia. Además, procede la revisión en virtud de la selección realizada por la Sala correspondiente y del reparto verificado en la forma establecida por el reglamento de la Corporación.

1.2. La acción de tutela procede para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna de

madres cabeza de familiar en el marco de proyectos de construcción de viviendas de interés prioritario (VIP)

1.2.1. La jurisprudencia constitucional ha señalado que en ciertas ocasiones, aunque existan mecanismos judiciales diferentes a la acción de tutela para solucionar controversias referentes a la entrega de viviendas de interés prioritario, éstos no son eficientes ante una situación de afectación permanente del derecho fundamental a la vivienda digna, sobre todo si se trata de sujetos de especial protección constitucional, en condiciones de precariedad o de vulnerabilidad. En estos casos, la acción de tutela se convierte en el mecanismo idóneo y eficaz para amparar el derecho amenazado. Como lo ha dicho expresamente la jurisprudencia: “[...] cuando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo.”

1.2.2. El Juzgado Treinta y Nueve Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías decidió que la tutela era improcedente, porque las personas interesadas en la acción dejaron transcurrir demasiado tiempo entre la ocurrencia del hecho reprochado y la presentación de la acción de tutela. Esto es, por no atender el principio de inmediatez. Además, aseguró que la representante de la asociación peticionaria no demostró encontrarse legitimada para adelantar este proceso, así como tampoco encontrarse ante la amenaza de un perjuicio irremediable para las madres beneficiadas con el proyecto de vivienda.

Si bien pasó un tiempo importante entre la decisión que se cuestiona y el momento en que se interpuso la acción de tutela, (10 de febrero de 2014 a 27 de noviembre de 2015), se trata de un grupo de personas que son sujetos de especial protección reforzada y que se encuentran en una situación de precariedad. Es decir, existen varias razones constitucionales para que el juez de tutela garantice su acceso a la justicia y a la posibilidad de que su reclamo sea atendido. Se trata de personas que son mujeres, cabeza de familia, de escasos

recursos y pertenecientes a un grupo social tradicionalmente excluido y discriminado. Ostentar la condición de sujeto de especial protección no es razón suficiente para flexibilizar el principio de inmediatez. Pero esa condición, sumada a una condición precaria si dan lugar a la protección. La razón para recurrir a la acción de tutela, es que las accionantes no han podido materializar el goce efectivo de su derecho, como consecuencia de la interrupción del proyecto Villa Jesusita II. En este caso la acción de tutela resulta procedente, por tanto, en razón a la especial protección constitucional que se ha de dar a las madres cabeza de familia de AMCAF y a la necesidad de resolver la protección al derecho a la vivienda, que sigue en suspenso. Someter a las asociadas a un proceso contencioso administrativo sería dilatar aún más su acceso a una vivienda en condiciones de dignidad. En casos como el presente, la jurisprudencia de esta Corporación ha reconocido la procedencia de acciones de tutela que, a pesar de haber sido interpuestas después de mucho tiempo, buscan superar una desprotección que sigue desplegando efectos. Así, por ejemplo, en la sentencia T-698 de 2015 se decidió, entre otras cosas, tutelar los derechos de una madre cabeza de hogar con tres hijos menores de edad, con relación a un reclamo relacionado con una vivienda de un tipo similar (las accionantes, beneficiarias en programas de vivienda de interés prioritario, tenían inmuebles adjudicados que se encontraban en condiciones deplorables, que no garantizaban siquiera solidez en las edificaciones), a pesar de que la acción de tutela había sido interpuesta más de cuatro años después del momento inicial de vulneración de los derechos, según se alegaba.

1.2.3. Adicionalmente, la Sala advierte que la señora María Jesusita Noemi Asprilla Martínez tiene la capacidad para adelantar esta acción de tutela como representante legal de la asociación peticionaria. A pesar que dentro del expediente no se aportó un documento que manifestara expresamente su condición, existen varios documentos públicos en los cuales puede advertirse que la señora Asprilla funge como representante legal de la parte actora. Esto puede verse en: (i) el documento sobre Plan Estratégico Habitacional de Medellín 2020; (ii) en el documento de inventario de Organizaciones de Base Afrodescendientes del Departamento de Antioquia; y (iii) en la misma página de internet del Concejo Municipal de Medellín. Puede darse por sentado entonces, que hay elementos para entender que sí se dio una legítima representación. La acción de tutela es un proceso de carácter informal, en el que no se puede negar el acceso a la justicia para reclamar un derecho fundamental a una

persona sujeto de especial protección constitucional, por un aspecto formal que, como se dijo, puede ser constatado de otra manera.

1.2.4. A continuación pasa la Sala a plantear y a analizar el problema jurídico de la referencia.

2. Problema jurídico

2.1. La Sala de Revisión deberá resolver el siguiente problema jurídico: ¿una entidad pública vulnera los derechos fundamentales de personas como las pertenecientes a una asociación de madres cabeza de familia afrodescendientes, cuando niega la prórroga extralegal de una licencia de construcción dirigida a terminar un proyecto de vivienda de interés prioritario (VIP), con fundamento en que las interesadas contaron con el tiempo legal para lograr la aprobación del diseño de vías y rasantes y presentar oportunamente los requisitos técnicos exigidos por el municipio?

2.2. Para resolver la cuestión planteada, la Sala analizará la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, así como su alcance y contenido. Hará referencia a las viviendas de interés prioritario, a la especial protección de las comunidades afrodescendientes para, finalmente, analizar el caso bajo estudio.

3. El derecho fundamental a la vivienda digna y su protección a través de la acción de tutela.
Reiteración de jurisprudencia

El derecho a la vivienda digna está consagrado en la Constitución Política de 1991 (art. 51),

ha sido desarrollado por la jurisprudencia y forma parte del bloque de constitucionalidad.

3.1. Al inicio de la jurisprudencia, se dejó en claro que la acción de tutela es el medio idóneo para proteger el derecho a la vivienda digna, cuando este derecho se encuentra en conexidad con otros derechos fundamentales como la vida, la dignidad, la integridad personal o los derechos de los niños, por mencionar algunos ejemplos. Esta posición se ha acentuado, al considerar actualmente que tales ámbitos de protección del derecho son fundamentales, por lo que se ha tutelado 'el derecho fundamental a la vivienda digna'. Como se dijo, actualmente es claro que un juez no puede descartar de plano una acción de tutela por el sólo hecho de invocar la protección del derecho a la vivienda digna, pues muchas de sus facetas y ámbitos de protección son de carácter fundamental.

3.2. Es claro que la materialización del alcance de algunos ámbitos de protección de este derecho depende de voluntad política, de un desarrollo legal previo y de erogaciones económicas que garanticen su eficacia. Sin embargo, siempre, incluso bajo la tesis de la conexidad, la Corte ha considerado que el derecho a la vivienda digna puede ser objeto de protección a través de la acción de tutela pues en determinados eventos el derecho tiene un claro carácter fundamental. Este Tribunal acogió la postura de la conexidad, con la intención de proteger de manera efectiva aquellas garantías que pudieran resultar conculcadas por causa de la vulneración del derecho a la vivienda digna, con base en un análisis garantista del artículo 51 de la Carta Política. Así, por ejemplo, desde un inicio la jurisprudencia ha considerado procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando se evidencia una afectación directa del mínimo vital tanto en el demandante como en su familia, especialmente cuando se tratara de personas que se encontrasen en una situación de debilidad manifiesta, pues el derecho a la vivienda adquiere importancia en la realización de la dignidad del ser humano.

3.3. La jurisprudencia constitucional resaltó desde el año 2002 que la condición de 'prestacional' no se predica de la categoría 'derecho', sino de la 'faceta de un derecho'

(justamente a propósito de la protección de un derecho de libertad). Esta posición, que ya se había señalado antes, ha continuado. Actualmente es claro que “es un error categorial hablar de ‘derechos prestacionales’, pues, [...] todo derecho, incluidos los fundamentales, tiene facetas prestacionales y facetas no prestacionales”. Para la jurisprudencia es ‘artificial’ tener que recurrir a la ‘estrategia de la conexidad’ para poder proteger derechos constitucionales. Así, el carácter fundamental de un derecho contemplado en la Carta de la Constitución de 1991 no depende de si tiene carácter prestacional. La justiciabilidad de las facetas prestacionales de cualquier derecho fundamental supone importantes retos para el juez de tutela (por ejemplo, con relación a cuándo se debe intervenir y de qué manera hacerlo), pero su goce efectivo no se puede dejar de lado, tiene que garantizarse. Para la Corte todo derecho que está en la Carta Política tiene un carácter de fundamentalidad que no puede ponerse en suspenso, en razón a la manera como se haga efectiva alguna de sus facetas.

3.4. La Corte ha tutelado el derecho fundamental a la vivienda digna de forma autónoma y ha considerado lo siguiente:

“[...] está estrictamente ligado con la dignidad humana entendida como valor, puesto que la disposición de un sitio de habitación adecuado es absolutamente necesario para el desarrollo del proyecto de vida, toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y, además, porque es allí en donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia”.

3.4.1. En tal sentido, la jurisprudencia constitucional ha manifestado que en sede de tutela se puede exigir el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna de manera inmediata, lo cual no implica que

“[...] todos los aspectos que se deriven de la garantía de este derecho se puedan exigir del mismo modo, pues para el cumplimiento de algunas de estas obligaciones la administración requiere de la inversión de recursos humanos y económicos, por consiguiente, su satisfacción

está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva'. De esta manera, si bien hoy se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna solo es exigible al Estado colombiano, en un corto plazo, su contenido mínimo o esencial puesto que, en relación con lo demás, su obligación se agota en iniciar, inmediatamente, el proceso encaminado a obtener el resultado esperado y definitivo en el mediano y largo plazo”.

3.4.2. En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, la Corte ha señalado que, cuando menos, puede decirse que son las siguientes:

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

3.5. Así, se advierte que la concepción del derecho a la vivienda digna ha avanzado de la mano de la jurisprudencia. Se ha entendido que todos los derechos, incluidos los fundamentales, como a la vivienda digna, tiene facetas prestacionales y no prestacionales, y que en sede de tutela se puede exigir su protección, la cual se deberá concederse de acuerdo del ámbito que corresponda y con el debido respeto del orden jurídico y democrático vigente. Siempre se debe dar protección inmediata a contenidos mínimos, estructurales o esenciales de un derecho fundamental.

4. Contenido del derecho a la vivienda digna

Bajo el orden constitucional vigente, el derecho a la vivienda digna implica contar con un espacio propio o ajeno, que le permita a la persona por un lado, protegerse de los rigores del medio ambiente y, por el otro, desarrollar sus actividades personales y familiares en un ambiente de intimidad, con unas mínimas condiciones de dignidad que les permita satisfacer su proyecto de vida.

4.1. La Sala Plena de la Corte ha precisado el alcance del derecho la vivienda digna de conformidad con la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en el sentido en que, para que una vivienda pueda considerarse adecuada en los términos del Pacto Internacional, es necesario que cuente con espacios seguros, iluminados, ventilados, con una infraestructura básica apropiada y con el suministro de los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.

4.2. La jurisprudencia constitucional ha tutelado el derecho a la vivienda digna en diferentes escenarios y contextos; por ejemplo, cuando la vivienda amenaza ruina por culpa de la propia administración, bien sea por acción o por omisión. Concretamente, ha precisado que la construcción de unidades habitacionales en terrenos no aptos para ello, significa la exposición de sus habitantes a un riesgo extraordinario que compromete su derecho fundamental a la seguridad personal, incluso, a la vida y a la integridad personal. Ha protegido grupos familiares que habitan en una casa que corre el riesgo de caerse, cuando dentro de sus miembros se encuentran sujetos de especial protección constitucional, tales como niños, adultos mayores o personas con discapacidad.. La jurisprudencia ha puntualizado esta regla en los siguientes términos: ‘una persona tiene derecho a que la entidad responsable —por acción u omisión— de afectar —total o parcialmente— su vivienda, hasta el punto de poner en riesgo su vida e integridad personal, tome las medidas adecuadas

para evitar que el riesgo persista. Esta protección es prioritaria cuando en la vivienda se encuentran sujetos de especial protección constitucional.’ La jurisprudencia considera que se viola el derecho a la vivienda digna de personas que debe ser reubicadas, especialmente cuando son vulnerables, cuando la administración “no adopta las medidas adecuadas y necesarias para cumplir efectivamente un programa de reubicación, del cual depende su nueva vivienda, tales demoras conllevan una afectación mayor al derecho a la vivienda de la que ya se tenía –así como de los derechos fundamentales conexos–, y no se adoptan nuevas medidas para minimizar o reducir los nuevos riesgos a los que se expone a las personas.”

4.3. La protección a la vivienda digna también se ha dado cuando no existe certeza sobre el riesgo de que la vivienda sea efectivamente afectada, hasta un grado tal que comprometa otros derechos fundamentales. La jurisprudencia también ha protegido el derecho en casos en los que se protege a las personas que podrían ver vulnerados sus derechos, aunque existiera un “grado importante de incertidumbre” al respecto, pues “el riesgo que se deriva [del] margen de duda no tiene por qué ser asumido” por la accionante y su grupo familiar. Se ha ordenado al ente administrativo respectivo realizar los estudios necesarios para determinar la existencia o no del riesgo y la magnitud del mismo, así como la obligación de ‘tomar las medidas adecuadas’ para prevenirlo.

Del primer aspecto, el Comité observa que el derecho a la vivienda contempla que la tenencia de la vivienda por parte de las personas, sin importar de cuál de todas sus formas se trate,

“(…) debe gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que la actualidad carezcan de esa protección

consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados”.

4.5. En conclusión, a la luz de la jurisprudencia constitucional, del bloque de constitucionalidad y de parámetros de interpretación derivados de observaciones regionales e internacionales (por ejemplo la Observación General No. 4 del Comité del Pacto), puede concluirse que el derecho a la vivienda no garantiza a las personas simplemente un techo o un lugar cubierto donde puedan habitar, debe ser interpretado de forma amplia y teniendo en cuenta que los derechos fundamentales son indivisibles, interdependientes y están interrelacionados. En efecto, implica el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte, y en ese orden de ideas, el concepto de “vivienda” debe ir atado al de adecuación, es decir, disponer de un lugar donde poderse resguardar, que permita un espacio con una seguridad, una iluminación y una ventilación adecuadas, acordes con una infraestructura necesaria para los servicios básicos, y todo ello a un precio razonable.

La materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable, en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad. El derecho a la vivienda digna requiere para su perfeccionamiento, de unas condiciones mínimas que les permitan a las personas desarrollar sus actividades personales y familiares en condiciones de dignidad. Toda persona tiene derecho a un lugar seguro para vivir en paz y dignamente, acorde con sus necesidades humanas, teniendo en cuenta que se debe proteger especialmente a quienes se encuentran en situaciones de indefensión, de debilidad manifiesta o de desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como las madres cabeza de hogar que no cuentan con los recursos suficientes para adquirir una vivienda adecuada a sus necesidades, la población ubicada en zona de riesgo, los desplazados por la violencia, las personas de la tercera edad y los niños, entre otros. Por supuesto, se trata de un derecho de compleja aplicación, que supone el diseño e implementación de políticas públicas, sostenibles, en condiciones democráticas y orientadas a garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, con

las diferencias que tengan en cuenta a sujetos de especial protección o en las situaciones mencionadas.

5. Los programas de construcción de viviendas de interés prioritario, acción afirmativa del Estado que busca proteger y asegurar el goce efectivo del derecho a una vivienda digna

5.1. La Constitución Política de Colombia “no sólo acoge la noción de que la atención de las necesidades básicas satisface exigencias primarias de los seres humanos, sino que convierte ese cometido en prioridad del Estado y del ordenamiento. El concepto de “necesidades básicas insatisfechas” condiciona la apropiación y distribución de partidas presupuestales (CP art. 324) y del gasto público social (CP art. 350), constituyéndose en una finalidad social del estado su satisfacción (CP art. 366) (...)”. Entonces, se entiende por gasto público social “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental, agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”. En este sentido, la vivienda, “es considerada un típico gasto social por la doctrina nacional e internacional, y corresponde a un derecho social constitucionalmente reconocido (CP art. 51)”.

5.2. El gasto público social justifica que la Constitución hubiera señalado el derecho a la vivienda digna como objetivo fundamental del estado social de derecho. En efecto, la vivienda es una de las áreas prioritarias de inversión social que ratifica la finalidad social propia del Estado representada en el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población. Así las cosas, los subsidios de vivienda familiar se consideran jurisprudencialmente un mecanismo estatal válido para desarrollar progresivamente el derecho a la vivienda digna consagrado en la Constitución, principalmente, cuando se trata de personas en estado de pobreza o extrema pobreza.

5.3. En otras palabras, la Administración Pública debe diseñar unos programas especiales con el fin de generar unos beneficios destinados a dichos grupos poblaciones, para con ello otorgarles una ayuda que les ayude a gozar de sus derechos fundamentales. Dentro de esas medidas especiales que se dirigen a lograr fines constitucionales de protección a la población vulnerable, se encuentran los proyectos urbanísticos de vivienda prioritaria o social. La Ley 1753 de 2015, en su artículo 90 identifica dos tipos de proyectos o programas de construcción de vivienda social en Colombia: por un lado, los proyectos de vivienda de interés social (VIS), que corresponden a aquellos que ascienden hasta la suma de 135 SMLM; y, por otro lado, los proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), cuyo valor máximo es de 70 SMLM.

5.4. La Ley 1537 de 2012, dirigida a regular y establecer instrumentos de apoyo para que las familias de escasos recursos puedan acceder a una vivienda digna, establece en su artículo 2º que las autoridades públicas en la materia deben: (i) promover mecanismos para estimular estos proyectos; (ii) otorgar estímulos para su ejecución; (iii) aportar bienes y recursos autónomos; (iv) identificar y habilitar terrenos; (v) estimular la construcción de viviendas VIS y VIP en las zonas de frontera; (vi) promover la construcción de vivienda que propenda por la dignidad humana; (vi) promover mecanismos de generación de ingresos para la población beneficiada con programas VIS y VIP. De igual forma, en su artículo 12, señala que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda, así como los predios destinados para estos propósitos por parte de las entidades territoriales, podrán ser asignados en especie “a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social”. Asimismo, indica que la asignación de las viviendas que se desarrollen de estos proyectos deberán beneficiar preferentemente a las siguientes personas: (i) quienes se encuentren vinculados a programas sociales del Estado que busquen la superación de la pobreza extrema; (ii) los desplazados; (iii) quienes hayan sido afectados por calamidades públicas o desastres naturales; y (iv) quienes habiten en zonas de alto riesgo no mitigable. Así también, resalta que dentro de estos grupos se dará prioridad “a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”.

5.5. La Alcaldía de Medellín expidió el Decreto 012 de 2011, toda vez que el Decreto Nacional 2060 de 2004, que establecía las “normas mínimas para el desarrollo de programas de vivienda de interés social en el marco de los objetivos asumidos por la Constitución Política”, se venía aplicando “de manera indiscriminada para desarrollos multifamiliares aislados, predio a predio, desvirtuando de esta manera el propósito que persigue el precitado decreto”. En este sentido, determinaba las medidas de los lotes, frentes y aislamientos que debían tener las construcciones de este tipo, así como: (i) que la densidad habitacional aprovechable se calcularía buscando generar el máximo número de soluciones posibles a las condiciones de precio de venta; (ii) que las normas municipales y distritales sobre índices de ocupación y construcción no podían afectar el potencial máximo de aprovechamiento de área útil; y (iii) que el área neta urbanizable sería el resultado de “descontar del área bruta de un terreno que se va a urbanizar, las áreas para la localización de la infraestructura para el sistema vial principal y de transporte, las redes primarias de servicios públicos y las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos”.

5.5.1. En este orden de ideas, a través del Decreto 012 de 2011 de la Alcaldía de Medellín se explica que un alto porcentaje de las licencias de construcción otorgadas bajo la modalidad de viviendas VIS o VIP fueron expedidas para multifamiliares aislados o “predio a predio”. Para estos efectos se daba aplicación exclusiva del Decreto 2060 de 2004 en relación con “el porcentaje de cesiones urbanísticas gratuitas y densidad habitacional”, sin tener en cuenta los demás aspectos previstos en otras normas municipales sobre ese tipo de viviendas. Menciona que la aplicación indiscriminada del Decreto 2060 de 2004 a los proyectos y programas de viviendas VIS o VIP, “colocan en riesgo la consolidación del modelo de ocupación definido para el municipio de Medellín, desbordando la capacidad de soporte del territorio en términos de espacio público, movilidad, equipamientos, servicios públicos, desvirtuando así los fines de la función pública del urbanismo”. En este sentido, el Decreto 012 de 2011 introduce unas medicaciones respecto de las medidas y estándares que deben cumplir las construcciones de esta naturaleza.

5.5.2. Posteriormente, la Alcaldía de Medellín expidió el Decreto 2339 de 2013, “[p]or el cual se reglamenta la administración, postulación y asignación del subsidio municipal de vivienda del municipio de Medellín”. Este marco indica que el Subsidio Municipal de Vivienda (SMV) es aquel aporte público que se entrega en dinero o especie a grupos familiares bajo un mismo hogar en condiciones de vulnerabilidad social y económica, cuya adjudicación comprende las etapas de postulación, calificación, asignación, aplicación y entrega. Asimismo, establece que el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín (ISVIMED) será la entidad encargada de administrar el Subsidio Municipal de Vivienda, bajo las siguientes funciones: (i) evaluar y asignar el subsidio; (ii) determinar en cada caso la cantidad del subsidio a otorgar; (iii) desarrollar sistemas de información, promoción y asesoría; (iv) adoptar los manuales de procedimientos y guías; (v) declarar la elegibilidad de los proyectos; (vi) adjudicar el subsidio; y (vii) adelantar actuaciones tendientes a obtener la restitución del subsidio cuando haya lugar. De igual forma, explica que la vigencia del Subsidio Municipal de Vivienda (SMV) será de dieciocho (18) meses contados a partir de la fecha de asignación del mismo; así como también, señala que la postulación al subsidio debe reunir los siguientes requisitos: (i) conformación de un Grupo Familiar con Jefe mayor de edad; (ii) el Grupo Familiar deberá acreditar ingresos familiares iguales o superiores a dos SMLMV; (iii) el Jefe de Hogar deberá acreditar una residencia de mínimo seis años en el municipio; (iv) disponer de un aporte mínimo para la solución habitacional; y (v) los demás establecidos para cada modalidad poblacional. En este mismo sentido, determina que existen unas causales que dan lugar a la pérdida del subsidio.

5.6. En síntesis, los programas de vivienda en Colombia hacen parte de una obligación constitucional, por el cual todo ciudadano tiene derecho a gozar efectivamente de un lugar que le proporcione condiciones de resguardo y seguridad habitacional. Para estos efectos, fue necesario identificar ciertos grupos poblacionales que afrontan circunstancias especiales, que les impiden acceder por sus propios medios a una vivienda digna, con el fin de crear subsidios en dinero o especie que les permitan acceder a programas de vivienda de interés social o prioritario.

6. La construcción de proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP) para madres cabeza de familia con caracterización étnica debe atender a sus necesidades de conservación

cultural

* 6.1. La Corte, a la luz de la Constitución Política y del bloque de constitucionalidad, ha garantizado los derechos de los afrocolombianos, en especial, el principio de igualdad y el de no discriminación. Las diferenciaciones fundadas en la identidad étnica o el origen racial, que generan una exclusión o restricción en el acceso a beneficios o servicios a las personas que las ostentan, por tanto, se presumen inconstitucionales. Como lo ha reconocido la Corte, la situación de histórica marginalidad y segregación que han afrontado los afrocolombianos, da lugar a una especial protección por parte del Estado.

*

* 6.2. La jurisprudencia ha reconocido el carácter de grupo étnico de las comunidades afrocolombianas y resaltado la importancia que tiene para asegurar su “adecuada inserción en la vida política y económica del país” Ha precisado la Corte que la definición de los miembros de las comunidades afrodescendientes, no puede fundarse exclusivamente en criterios tales como el ‘color’ de la piel, o la ubicación de los miembros en un lugar específico del territorio, sino en “(i) un elemento ‘objetivo’, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y (ii) un elemento “subjetivo”, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión.”

*

* 6.3. En tanto grupo étnico, en la jurisprudencia constitucional se ha insistido en que las comunidades afrocolombianas son titulares de derechos constitucionales fundamentales a la propiedad colectiva de sus territorios ancestrales, al uso, conservación y administración de sus recursos naturales, y a la realización de la consulta previa en caso de medidas que les afecten directa y específicamente. Conforme a los instrumentos internacionales reseñados es claro que el Estado tiene unos compromisos y deberes especiales frente a las comunidades afro colombianas, que lo obligan no sólo a evitar eventuales discriminaciones, sino también a desarrollar acciones tendientes a garantizar que éstas comunidades y los individuos que las componen puedan gozar de todos los derechos constitucionales, individuales y colectivos, en

igualdad de condiciones.

6.4. Las comunidades étnicas, como los indígenas o afrodescendientes, sobre los cuales no sólo corresponde al Estado adoptar medidas dirigidas a preservar su patrimonio ancestral, sino también disponer de programas que les permitan acceder a oportunidades de vivienda y trabajo. El Convenio 169 de la OIT de 1989 consagra el deber que tienen los Estados Parte de tomar medidas que ayuden a dichas comunidades a superar sus diferencias socioeconómicas que marginan a estas poblaciones. Sobre el particular, el artículo 2 establece tres tipos de medidas que deberán incluir las acciones tendientes al logro de los objetivos del convenio:

“a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida”.
(Convenio 169 de la OIT de 1989)

6.5. Así las cosas, dentro de los procesos de adjudicación de viviendas de interés prioritario (VIP) para madres cabeza de familia de origen tribal, el derecho fundamental al debido proceso se desarrolla en un plano que debe considerar y valorar las circunstancias especiales

que revisten a estos grupos poblacionales. Esto no significa que deban reducirse considerablemente las oportunidades de acceso de aquellas madres cabeza de familia o demás que no revisten una caracterización étnica, sino más bien asegurar un mínimo de participación y acceso a las comunidades tribales dentro de dichos programas. Las entidades públicas encargadas de realizar los trámites y procedimientos para hacer eficaz la adjudicación de viviendas de interés prioritario (VIP) deban evitar incurrir en dilaciones injustificadas que retarden considerablemente la entrega de las propiedades que van a ser ocupadas por las madres cabeza de familia. En este mismo sentido, la falta de diligencia administrativa que produzca el vencimiento y la pérdida de oportunidades para estas comunidades, constituye un acto reprochable y sancionable en el marco del Estado social de derecho. Sobre la participación de comunidades étnicas en proyectos de vivienda de interés prioritario (VIP), la jurisprudencia constitucional ha señalado que estas construcciones deben ajustarse a las necesidades culturales de ellas, con el fin de facilitar el desarrollo de sus expresiones grupales.

6.6. En la actualidad no existe la información suficiente para conocer en detalle las dimensiones del fenómeno de discriminación racial con relación al goce efectivo del derecho a una vivienda digna. Sin embargo, existe evidencia, por ejemplo, de la segregación residencial y las condiciones de vida en las ciudades de la población afrodescendiente en Colombia. En un estudio más o menos reciente sobre esta cuestión, el centro de estudios Dejusticia concluyó que “son los afrocolombianos los que casi en todas las ciudades tienen condiciones de vida más desfavorables en comparación con los blancos/mestizos.” Este problema se acentúa en ciudades que tienen un alto porcentaje de población afro, como es el caso, precisamente, de Medellín. Dice el estudio en cuestión lo siguiente:

“[...] En casi todas las ciudades estudiadas con mayor porcentaje de población afro, se encontró también que enfrentan mayores vulnerabilidades. Analizando con detalle, se pueden evidenciar tres grupos de ciudades en las que hay un ambiente más negativo para los afrocolombianos. En primer lugar, Barranquilla y Medellín son altamente segregadas y presentan una alta diferencia en condiciones de vida entre grupos afro y blanco-mestizos, a

pesar de tener un índice de desarrollo humano alto. Es decir, que haya una medida de bienestar alta como el índice de desarrollo humano no significa que ese bienestar beneficie a dos poblaciones por igual; en otras palabras, la segregación de grupos afro acentúa las diferencias respecto a grupos blanco-mestizos que tienen mejores condiciones de vida.”

6.7. Lo expuesto conduce a determinar que, en virtud de las condiciones de vulnerabilidad e indefensión que afrontan estos grupos, las entidades administrativas competentes se vean en la necesidad de actuar con la mayor celeridad y eficiencia posible. Esto dentro del marco de buena gestión, control y calidad, para impartir una protección oportuna al ejercicio del derecho fundamental a la vivienda digna de personas que afrontan circunstancias apremiantes.

7. El municipio de Medellín vulneró los derechos fundamentales de las madres cabeza de familia de origen afrodescendiente beneficiadas con la construcción del proyecto Villa Jesusita

7.1. La Sala encuentra que el municipio de Medellín pudo haber extendido una prórroga extralegal, para permitir que el proyecto de vivienda adelantado por la asociación accionante terminara luego de haber obtenido la aprobación del diseño de vías y rasantes. No obstante, la rigurosidad en la aplicación del procedimiento que usualmente debe seguirse en estos casos, terminó generando un vacío que no sólo ha dejado una construcción inconclusa, sino que ha dilatado en el tiempo una protección indispensable para un grupo de mujeres que requieren atención prioritaria del Estado. Varias razones llevan a tomar esta decisión judicial.

7.1.1. Primero, las madres asociadas a AMCAF son sujetos de especial protección constitucional que requieren una atención prioritaria del Estado. En efecto, la Asociación de Mujeres Afrocolombianas y demás Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda – AMCAF – es una agrupación conformada por personas de especial

protección constitucional desde una perspectiva doble: por un lado, la condición de madres cabeza de familia y por otro, su caracterización étnica como agrupación afrodescendiente. Esto quiere decir que se requiere desplegar una protección que considere el estado de vulnerabilidad en el cual se puedan encontrar esas personas, para de esta forma adoptar las medidas oportunas que permitan evitar la consolidación de un perjuicio grave sobre ellas. Para la Sala es notorio que las integrantes de la AMCAF son mujeres que califican dentro de aquellas personas que requieren especial atención.

7.1.2. Segundo, el proyecto de vivienda de interés prioritario Villa Jesusita fue licenciado bajo el régimen del Decreto 2060 de 2004, pero en el transcurso de la ejecución del mismo, se presentó una modificación en el régimen legal para este tipo de programas en el municipio de Medellín; de esta manera, fue necesario que la asociación accionante realizara un reajuste de los planos a las nuevas condiciones de construcción que se habían señalado. Como se explicó en la parte considerativa de esta providencia, el municipio de Medellín se vio en la necesidad de proferir un nuevo marco regulatorio para la ejecución de programas de vivienda social en la ciudad, toda vez que se estaba haciendo uso indiscriminado del Decreto 2060 de 2004 para expedir licencias de construcción que no se ajustaban a los propósitos de ese marco legal. Entre ellas, un buen número fueron emitidas bajo la modalidad de viviendas VIS o VIP para multifamiliares aislados o “predio a predio”. Precisamente, la motivación del Decreto 012 de 2011 explica que la aplicación indiscriminada del Decreto 2060 de 2004 a los proyectos de viviendas VIS o VIP constituía un gran riesgo para la consolidación del modelo de vivienda en Medellín, toda vez que desbordaba la capacidad de soporte del territorio “en términos de espacio público, movilidad, equipamientos, servicios públicos, desvirtuando así los fines de la función pública del urbanismo”. De esa manera, no puede afirmarse que el cambio de régimen legal constituyó por sí mismo un acto arbitrario, una violación a los derechos fundamentales de las accionantes. Como se expuso, se consideró necesario realizar ese cambio en el marco regulatorio de construcción de viviendas VIP en virtud del riesgo y la amenaza que representaba la expedición de licencias de construcción disfrazadas, para la ejecución de proyectos que seguramente iban a colapsar el terreno y el espacio público. La Sala advierte que ese cambio en las regulaciones para la ejecución de programas VIP en el municipio de Medellín, se encuentra dentro de las obligaciones constitucionales e internacionales que imponen al Estado colombiano la necesidad de adelantar programas de vivienda social para comunidades vulnerables, que ofrezcan condiciones idóneas para garantizar la vivienda digna de las personas que habrán de ocuparlas. Como se dijo, la

Constitución, la jurisprudencia y el bloque de constitucionalidad, conllevan la obligación de ofrecer viviendas seguras y con adecuaciones idóneas que garanticen una vida digna dentro de ellas.

No obstante lo anterior, la nueva regulación tuvo que haber considerado aquellos proyectos que ya se encontraban en tramitación o ejecución, pues el cambio de medidas condujo a la necesidad de adaptar los planos a los nuevos estándares señalados por el municipio. De esta manera, al aplicarse sobre proyectos que son desarrollados por sociedades o asociaciones que tienen carácter prioritario, el plazo de la prórroga de la licencia debió haber sido suficientemente amplio para alcanzar dichos objetivos. Sobre todo, teniendo en cuenta que se trata de un grupo de especial protección constitucional, que le implica al Estado, se insiste, tomar medidas especiales que permitan a grupos históricamente marginados, acceder a los bienes y servicios básicos de subsistencia en condiciones de igualdad. En ese sentido, el hecho de no haber establecido un régimen de transición que enmarcara el desarrollo de dichos proyectos o programas dentro de un margen que ayudara a lograr el ajuste efectivo a las nuevas determinaciones administrativas, muestra que no se abordó la problemática con precisión de los datos y las condiciones que rodeaban a los beneficiados con esas obras.

7.1.3. Tercero, como se indicó, luego de las nuevas regulaciones, la asociación accionante adelantó las gestiones para el ajuste de los planos del proyecto a las nuevas condiciones de construcción. En el proceso de aprobación del diseño de vías y rasantes, la parte actora realizó quince entregas parciales que fueron rechazadas por el Departamento Administrativo de Planeación, toda vez que no cumplían con los requisitos normativos para estos efectos. De esa manera, si bien es cierto que el municipio de Medellín sólo puede aprobar el diseño de vías y rasantes de manera completa cuando se cumplan las exigencias técnicas y normativas que se crearon con el fin de corregir una problemática que se venía presentando en esa ciudad, no es menos cierto el hecho que la condición especial de la asociación accionante, así como el esfuerzo que mostraron en las diversas entregas realizadas, debieron ser valoradas dentro del término de vigencia de la licencia de construcción que permitía continuar con el

proyecto Villa Jesusita. Es legítimo y razonable que las autoridades hagan cumplir a las personas y entidades los requisitos mínimos que aseguren la calidad y adecuación de los proyectos de vivienda. Se trata de acciones que sólo buscan la mejor protección de los derechos de las personas. Sin embargo, es deber de la Administración tomar las medidas adecuadas y necesarias para acompañar el proceso de cumplimiento de tales requisitos, y evitar que éstos se puedan convertir en barreras y obstáculos infranqueables, que impidan garantizar el goce efectivo de los derechos. En especial, frente a grupos como el de la accionante y el resto de mujeres de la asociación, que merecen del Estado la acción decidida y positiva para garantizar sus derechos. Así, hay unas garantías y obligaciones mínimas para informar, guiar y acompañar a las personas en sus gestiones ante la administración.

El juez constitucional no es un funcionario idóneo para analizar especificidades técnicas en materia de ingeniería de proyectos de construcción de viviendas VIP, pero sí para discernir las situaciones particulares en las que se requiera extender la protección constitucional a sujetos que afrontan una condición especial, como lo es el caso que se resuelve en esta ocasión, donde la AMCAF se vio en la necesidad de realizar una serie de adecuaciones técnicas que le tardaban mayor tiempo al normalmente le podría tomar a compañías de construcción de carácter estrictamente comercial.

7.1.4. En cuarto lugar, la Sala encuentra la necesidad de realizar una aclaración. A pesar de la afirmación que realiza la parte actora y el municipio de Medellín sobre la no inclusión del proyecto Villa Jesusita dentro de la Resolución 258 de 2014, al analizar dicho documento, así como la Resolución 462 de 2014 “[p]or medio de la cual se prorroga el término de vigencia de la Resolución No. 258 del 15 de agosto de 2014”, se encuentra que en ambos, dentro del punto (12.), se incluyó el proyecto “OPV: AMCAF PROYECTO VILLA JESUSUTA ETAPAS 2-3”. Ahora, si bien es cierto que no se consigna el nombre Villa Jesusita, sino el nombre “VILLA JESUSUTA”, para la Sala esta diferencia puede constituir un error aritmético, ya que no se menciona, ni se advierte, que la misma asociación tenga en desarrollo dos proyectos distintos dentro del mismo paquete de beneficios, así como tampoco resultaría lógico desde la óptica del concurso que un grupo obtenga más beneficios que el resto de postulados. Por

esta razón, para la Sala queda desvirtuada la queja que presenta la parte actora en este punto, pues no existe soporte probatorio que ayude a sustentar esta afirmación. De hecho, como se explicó, las etapas 2 y 3 del proyecto social VIP Villa Jesusita sí fueron incluidos dentro de la Resolución 258 de 2014, así como en la Resolución 462 de 2014, que autorizó la prórroga de la primera.

7.1.5. En quinto lugar, es necesario mencionar que a diferencia de las grandes compañías o empresas de construcción, las asociaciones que se presentan para obtener subsidios públicos de vivienda familiar no cuentan con la logística, el patrimonio ni la infraestructura para desplegar la misma diligencia y eficiencia que aquéllos. Precisamente, la falta de medios para acceder de manera autónoma a una vivienda en condiciones de dignidad, hace necesario que el Estado deba intervenir en estos contextos con el fin de procurar programas de financiación y subsidios que permitan a estas personas materializar su derecho fundamental a la vivienda digna. Por esta razón, las exigencias técnicas que en materia de proyectos de urbanización deban hacerse sobre sociedades de madres cabeza de familia, no pueden tener la misma valoración estricta que se aplica en materia procedimental sobre otras compañías constructoras propiamente comerciales (no sociales). Así, en el caso concreto de la asociación accionante era necesario que las entidades demandadas hubiesen desplegado una valoración acorde con las condiciones constitucionalmente especiales que la revisten, pues, el cambio en la regulación normativa, la necesidad de adecuación técnica de los planos y el esfuerzo representado en 15 entregas previas a la aprobación del diseño de vías y rasantes, muestran que la asociación actora fue constante en su trabajo y realizó intentos por cumplir los términos dentro de sus capacidades logísticas. Como se dijo, el cumplimiento de los requisitos legítima y razonablemente exigidos, no pueden ser exigidos de tal forma que se conviertan en mecanismos de exclusión de las personas y grupos sociales más necesitados de protección y garantía estatal.

7.1.6. Finalmente, en sexto lugar, el proyecto de vivienda de interés prioritario Villa Jesusita dio inicio a su ejecución y logró avanzar hasta la terminación de la primera fase de la urbanización. Sin embargo, hoy día se encuentra pendiente la construcción de las etapas 2 y

3, para lo cual cuentan con el diseño de vías y rasantes aprobado por el Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, aunque el problema radica en que expiró la vigencia de la licencia. La Sala encuentra que en un principio el proyecto había sido aprobado en su integridad, pero el cambio de regulación en las indicaciones técnicas de construcción para proyectos VIP generó la necesidad de ajustar los planos a las nuevas medidas tomadas por la Administración Municipal. Esto condujo al trámite que desembocó en el proceso ante la oficina de Planeación de Medellín, donde la aprobación tomó un tiempo prolongado que culminó justo antes de expirar la vigencia de la licencia. Así, en consideración a la especial protección que reviste a la asociación accionante y a las particularidades de interés social que tiene la obra que se empezó a ejecutar, esta Sala no encuentra impedimentos para que se tomen las medidas necesarias que ayuden a la culminación de este proyecto y permitan a estas madres cabeza de familia acceder a la vivienda que les fue asignada. De esta manera se evitará que dicha construcción quede en un limbo administrativo y en un abandono material que genere afectación urbanística, especialmente cuando en estos momentos reúne los requisitos técnicos para ser levantada.

7.2. Para la Sala, por tanto, el factor de cambio en la regulación técnica de la construcción de VIP en Medellín puede ser considerado un desarrollo propio de la política, que modificó las condiciones en las cuales se venía adelantando la obra Villa Jesusita. Estos cambios, entre otros factores, generaron la necesidad de realizar modificaciones en los planos de construcción, pero bajo los mismos términos que venían corriendo para el diseño anterior. En este sentido, se procederá a dar la posibilidad de que se continúe la obra, manteniendo la vigencia de la licencia, por un término igual al que se venía contando antes de su expiración. De esta forma, se brinda la posibilidad para que se tomen las medidas adecuadas y necesarias para lograr que la obra de construcción avance, con el pleno cumplimiento de los requisitos básicos exigidos.

7.2.1. En virtud de lo expuesto, esta Sala procederá a revocar la sentencia del nueve (09) de diciembre de dos mil quince (2015), proferida en única instancia por el Juzgado Treinta y Nueve Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías, que declaró

improcedente la solicitud de protección constitucional invocada. En su lugar, el concederá la protección al derecho fundamental a la vivienda digna invocado por la Asociación de Mujer Afrocolombianas y demás Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda – AMCAF. De igual forma, se procederá a ordenar a las entidades accionadas dar reapertura a la licencia de construcción para la continuación del proyecto Villa Jesusita, por el mismo término inicialmente concedido y con posibilidad de prórroga. Para estos efectos, los términos de entregas y vencimientos deberán empezar a contarse a partir de la notificación de esta providencia.

7.2.2. Las órdenes que la Sala impartirá tienen como propósito restablecer la oportunidad de las madres afrodescendientes cabeza de familia que pertenecen a la AMCAF, para que así puedan acceder a una vivienda digna y materializar el subsidio del cual fueron beneficiarias por parte del Estado. Además, con ellas se busca presentar una advertencia a las autoridades administrativas en el municipio de Medellín, para que desplieguen una valoración especial en los casos de procedimientos y trámites relacionados con la satisfacción de necesidades básicas de comunidades o personas amparadas por una protección constitucional reforzada.

III. DECISIÓN

Las entidades públicas que realizan trámites para la expedición de licencias de construcción, vulneran los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de sujetos de especial protección (como aquellas que hacen parte de una asociación de madres cabeza de familia afrodescendientes), cuando niegan la prórroga extralegal de una licencia urbanística dirigida a terminar un proyecto de vivienda de interés prioritario (VIP), sin considerar (i) su especial condición y (ii) que existían razones que justificaban la demora (en este caso, luego de un cambio en la regulación municipal, se ven obligadas a realizar ajustes técnicos dentro de un término para el cual no cuentan con la capacidad financiera y logística que les permita cumplir oportunamente).

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia del nueve (09) de diciembre de dos mil quince (2015), proferida en única instancia por el Juzgado Treinta y Nueve Penal Municipal de Medellín con Función de Control de Garantías, que declaró improcedente la solicitud de protección constitucional invocada. En su lugar, CONCEDER la protección al derecho fundamental a la vivienda digna invocado por la Asociación de Mujeres Afrocolombianas y demás Asociados Cabeza de Familia para el Desarrollo Socio Empresarial y la Vivienda – AMCAF.

SEGUNDO.- ORDENAR al municipio de Medellín y a la Curaduría Cuarta de Medellín que dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta sentencia, procedan a realizar los trámites correspondientes para la renovación de la licencia de construcción dirigida a la continuación del proyecto Villa Jesusita. Para estos efectos se dará el mismo término inicialmente concedido y con posibilidad de prórroga. Los términos de entregas y vigencias deberán contabilizarse a partir de la notificación de esta sentencia.

TERCERO.- ADVERTIR al municipio de Medellín y a las dependencias administrativas que lo integran la necesidad de realizar una valoración especial en los casos de procedimientos y trámites relacionados con la satisfacción de necesidades básicas de comunidades o personas amparadas por una protección constitucional reforzada.

CUARTO.- LIBRAR las comunicaciones por la Secretaría General de la Corte Constitucional, así

como DISPONER las notificaciones a las partes a través del Juzgado Treinta y Seis Administrativo Oral de Medellín, previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARÍS

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

ROCÍO LOAIZA MILIÁN

Secretaria General (e)