

(Junio 21; Bogotá DC)

DERECHO DE LA POBLACION DESPLAZADA A LA VIVIENDA DIGNA-Caso en que los propietarios de las mismas manifiestan reparos relativos a la habitabilidad de los inmuebles y al incumplimiento de obligaciones contractuales

DERECHO DE LA POBLACION DESPLAZADA A LA VIVIENDA DIGNA-Reiteración jurisprudencial sobre su procedencia excepcional

VIVIENDA DIGNA-Requisitos básicos de una vivienda adecuada

Se destacan como necesarios para la efectividad del derecho a la vivienda el cumplimiento de criterios de (i.) habitabilidad, (ii.) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii.) lugar adecuado, y (iv.) adecuación cultural.

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos sine qua non de procedencia

ACCION DE TUTELA-Improcedencia por desconocimiento del principio de inmediatez y de subsidiariedad por cuanto los peticionarios no ejercieron ningún mecanismo jurídico para exigir el cumplimiento de los contratos de compraventa

Se declarará improcedente la acción de tutela por desconocimiento tanto del principio de inmediatez en la interposición de la acción, como del de subsidiariedad. Esto es así porque se estableció que a pesar de que los accionantes pertenecen a un grupo poblacional que por disposición jurisprudencial goza de una protección especial, no se justificó en manera alguna la razón de la inacción o se argumentó la imposibilidad de intentar alguno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico les brinda para tramitar sus pretensiones, en especial porque si los afectados estuvieron capacitados para firmar los respectivos contratos de compraventa de bienes inmuebles, es válido suponer que, siendo plenamente capaces, durante dos años y ocho meses tuvieron la posibilidad de exigir el cumplimiento del mismo, bien en sede judicial o buscando alternativas de autocomposición, del mismo modo que pudieron acudir más tempranamente a la acción de tutela para el amparo de su derecho a la vivienda.

Referencia: Expediente T - 2.501.498.

Demandante: María Cecilia Lozano en nombre propio y en representación de miembros de la Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta – ASOMUDEM

Demandado: Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Fondo Nacional del Vivienda, Villavivienda, Gobernación del Meta y Alcaldía Municipal de Villavicencio.

Magistrados de la Sala Segunda de Revisión: Mauricio González Cuervo, Juan Carlos Henao Pérez y Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Decisiones de tutela objeto de revisión: Sentencia del 22 de septiembre de 2009 del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio y Sentencia del 5 de noviembre de 2009 del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta – Sala de Decisión.

Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

I. ANTECEDENTES.

1. Demanda y Pretensión.

El 4 de septiembre de 2009, María Cecilia Lozano obrando como representante legal de la Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta – ASOMUDEM¹ y en representación de algunos de sus miembros, interpuso acción de tutela contra la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional – Acción Social, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – Fondo Nacional del Vivienda, Villavivienda, la Gobernación del Meta y la Alcaldía Municipal de Villavicencio, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales.

1. Elementos de la demanda

1.1.1 Derecho fundamental cuya protección se invoca: Vivienda digna de la población desplazada.

1.1.2 Conducta que causa la vulneración: La accionante y las personas que representa² fueron parte en varios contratos de compraventa como compradores de bienes inmuebles de

interés social destinados a suplir las necesidades de vivienda de la población desplazada en la ciudad de Villavicencio. En desarrollo de dichos contratos, los accionantes recibieron sus casas, aunque encontraron serias deficiencias que consideran, vulneran su derecho a la vivienda digna.

1.1.3 Pretensión: Teniendo en cuenta lo anterior, la accionante solicitó que se tutelara el derecho a la vivienda digna, se ordenara a las entidades accionadas el diseño de un plan de mejoramiento para las viviendas para adecuarlas “a los estándares del contenido del derecho a la vivienda, según las obligaciones internacionales del Estado colombiano”³, se ordenara la entrega de las respectivas escrituras, la entrega de las viviendas que aún no están en manos de sus propietarios, y “ordenar a las accionadas el pago a nuestro favor del incidente de reparación previsto por el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991 por el daño emergente en que hemos incurrido por causa de la vulneración de nuestro derecho”⁴.

1. Fundamentos de la Pretensión.

1.2.1. La accionante manifiesta que varios de los miembros de la asociación de desplazados que representa, adquirieron una vivienda a través de los subsidios que otorgan FONVIVIENDA y la Gobernación del Meta para el retorno o la reubicación de la población desplazada en la urbanización San Antonio II, en el municipio de Villavicencio. Dicha urbanización fue construida por Villavivienda –empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-, que se asoció con la Organización Popular de Vivienda “Los Colores” mediante la figura de la unión temporal, para ofrecer soluciones de vivienda especialmente destinadas a la población desplazada.

1.2.2. Destaca la accionante que varios de los propietarios de las viviendas encontraron inconvenientes luego de la entrega de los inmuebles o bien que impidieron la entrega oportuna de los mismos, consistentes en “serias deficiencias de habitabilidad”⁵, situaciones que en opinión de la accionante implican que “las entidades responsables de la política pública para la población desplazada en el tema de vivienda, no han adoptado medidas para garantizar el ejercicio pleno de nuestro derecho fundamental a la vivienda digna”⁶.

1.2.4. En la acción de tutela se hace una relación de algunos de los desperfectos de las

viviendas a nombre de Trinidad López Mora, Edna Flor Ortégón Céspedes, Senobia Pinzón Valencia, Blanca Nidia Quiceno, Luis Antonio Pérez López, Mónica Alonso Zambrano, Martha Ledy Ossa, Jhonny Jaramillo, Darío Augusto Garzón Gómez, Liliana Patricia Sepúlveda Mejía, María Leonor Valencia de Montoya, Fernando Hernández Gómez, Graciela Velasco Cubides, José Adolfo Vargas Daza, Blanca Cecilia Rivas, Nubia Acenet Beltrán, Carlos Montenegro, Jaime Antonio Parra, Delia Lugo Peralta, Nancy Arango Beltrán, Luz Mary Cortés, Francisco Javier Parra, Jesús Emilio Méndez, Olga Lucía Arias G., Guillermo Espinosa, Gloria Isabel Rondón, Edith Grisales, Orosnan Gómez Toncon, Sandra Janeth Rivera Ramírez, Aicardo Jaramillo Agudelo, Wilson Fernando Ome Guevara, Bellanedt Mancera, Luz Mery del Socorro Serna Caro, Jair Díaz Carabalí, Elga Ramos, María Cecilia Labrador, Gloria Mercedes García, Vitalia Huertas, Zeneida Pérez Valenzuela, Esther Gutiérrez Gutiérrez, Gildardo Legro, Ana Betulia Alfonso, Blanca Stella Méndez, Carlos Antonio Ladino Tacha, Olga Mireya Mesa, Nancy Sanabria Mora, Irma Amparo García, Clara Luz Ríos Torres, Isabel Cubillos Briceño, Blanca Lilia Urrea Vargas, Francy Elena Ospina, María Luisa Lozano Ortiz, Marleny Núñez, María Cecilia Lozano Camacho, Guillermo Montenegro, Elver Enrique Rada Tobón⁷. Entre ellos 32 firmaron la tutela, y los restantes 24 no lo hicieron. Igualmente, dentro de los firmantes, 15 no especificaron las deficiencias de sus viviendas⁸.

2. Respuesta de las entidades accionadas.

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, al admitir la tutela mediante providencia del 11 de septiembre de 2009, dictaminó que “revisada la demanda y sus anexos, observa el despacho que resulta innecesario vincular como parte demandada a LA AGENCIA PRESIDENCIAL PARA LA ACCIÓN SOCIAL Y LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL, al MINISTERIO DE AMBIENTE, VIVIENDA Y DESARROLLO TERRITORIAL, al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA y a la GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL META, ya que estas entidades no tienen dentro de sus funciones ingerencia alguna en la construcción y venta de las viviendas de la Urbanización Ciudadela San Antonio II del Municipio de Villavicencio, objeto de la presente demanda”⁹. En virtud de lo anterior, solo se vincularon al trámite de la acción de tutela al Municipio de Villavicencio y a la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio “Villavivienda” (en adelante Villavivienda).

2.1. Municipio de Villavicencio:

La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Municipio de Villavicencio contestó la tutela argumentando que la entidad territorial que representa no intervino en la construcción de las soluciones de vivienda, por lo que no estaría llamada a “responder por las posibles deficiencias técnicas que presentan”¹⁰. Destacó que la construcción de la urbanización objeto de discordia corrió por cuenta de “una persona jurídica particular denominada, ORGANIZACIÓN POPULAR DE VIVIENDA LOS COLORES”¹¹, a la par que aclaró que “VILLAVIVIENDA es una empresa Industrial y Comercial del Municipio con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera (art. 85 ley 489 de 1998) y por ende no es el Municipio quien debe comparecer y responder por sus actuaciones, si resultare obligada en el presente evento”¹².

2.2. VILLAVIVIENDA – Empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio.

El gerente y representante legal de Villavivienda destacó que el 21 de octubre de 2005 suscribió un contrato de unión temporal con la Organización Popular de Vivienda “Los Colores” con el objeto de “Diligenciar y ejecutar el proyecto de construcción de vivienda nueva BOLSA ORDINARIA DESPLAZADOS, según resolución 818 del 27 de diciembre de 2004 denominado CIUDADELA SAN ANTONIO del municipio de Villavicencio en un número aproximado de CIENTO CUATRO (104) soluciones de vivienda de interés social”¹³.

Indicó que la obligación a cargo de Villavivienda se circunscribía a la de otorgar subsidios en especie a los beneficiarios del proyecto, consistentes en la entrega de los lotes urbanizados para vivienda de interés social a nombre del Municipio de Villavicencio, los cuales fueron entregados a satisfacción el 21 de enero de 2006, según consta en acta de la misma fecha¹⁴, suscrita por el Gerente de Villavivienda y el Gerente de la Unión Temporal LOS COLORES VILLAVIVIENDA.

Igualmente puso de presente que para el desarrollo del proyecto se designó como interventora a la ingeniera Lina María Jara, quien debía “garantizar que la solución de vivienda se construya con el nivel de calidad esperado para la obra según los planos y las especificaciones del proyecto”¹⁵. Al respecto, señaló que si bien “la tutelante pone de manifiesto que las viviendas fueron entregadas en condiciones deficientes, también es cierto que dentro del proceso constructivo se contó con la participación de la respectiva interventoría quienes (SIC) constataron las condiciones de habitabilidad en que fueron

construidas las viviendas”¹⁶.

Finalmente consideró que la acción de tutela en este caso es improcedente, puesto que la petición se circunscribe a solicitar el cumplimiento de un contrato de carácter privado, situación que debe resolverse a través de los mecanismos ordinarios que prevé el ordenamiento jurídico. Al respecto destacó que “es claro que el amparo de tutela como mecanismo de defensa judicial extraordinario, no es procedente para estudiar el incumplimiento de un contrato de carácter privado, como tampoco es viable jurídicamente, que se utilice como mecanismo transitorio por que no existe como se expuso, un derecho fundamental en riesgo de ser trasgredido, que amerite el despliegue de esta excepcionalísima acción”¹⁷.

3. Decisiones de tutela objeto de revisión: Sentencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Meta – Sala de Decisión, del 5 de noviembre de 2009, que confirmó la Sentencia del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, del 22 de septiembre de 2009.

3.1. Sentencia de Primera Instancia.

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio declaró improcedente el amparo por considerar que “es evidente que la accionante y los demás afectados, cuentan con otros medios de defensa judicial, diferente a la tutela, para obtener la adecuación de sus viviendas a las características estructurales contratadas, así como, la entrega de sus escrituras públicas y de las viviendas que aún no han sido entregadas, y la consecuente reparación de los daños causados (pretensiones de esta Acción de Tutela), posibilidad en este caso representada en el ejercicio de otra acción judicial, de manera que los derechos invocados por la demandante pueden encontrar allí la debida protección”¹⁸.

Igualmente consideró el a quo que la protección de tutela solicitada por la accionante tampoco procedería como mecanismo transitorio, pues esa vía exige la prueba fehaciente de un perjuicio irremediable, pero que en este caso “no existe en el proceso elemento de juicio alguno que permita deducir la certeza de tal perjuicio, en la forma en que la jurisprudencia lo considera”¹⁹.

3.2. Impugnación.

La accionante impugnó la decisión de primera instancia argumentando que en su sentir el juez desconoció el precedente de la Corte Constitucional “sobre (i) la legitimación de las organizaciones de población desplazada para presentar acciones de tutela , (ii) la flexibilización de los requisitos formales exigidos a la población desplazada y (iii) el alcance de la utilización de la tutela como mecanismo transitorio”²⁰.

Hizo especial énfasis en el segundo punto destacando que ante el incumplimiento de algún requisito para la prosperidad o procedencia de la tutela, “las autoridades deben flexibilizar la exigencia de requisitos formales a la población desplazada en virtud de la situación de extrema vulnerabilidad en que se encuentra”²¹, y que “es inexcusable que la sentencia de primera instancia lo desconozca sin justificar porque (SIC) esta población desplazada no merece, según su juicio, esta protección constitucional”²².

Frente a la procedencia del amparo como mecanismo transitorio destacó que “podría intentarse una demanda contra la contratación de la vivienda, sin embargo, por nuestra situación de especial protección constitucional no estamos en la obligación de recurrir a un mecanismo sin idoneidad para proteger nuestros derechos fundamentales”²³, y señaló que efectivamente existe un perjuicio irremediable que atender puesto que “las casas se estaban inundando, que las construcciones tienen fallas estructurales que ponen en riesgo nuestra vida y la de nuestras familias, que las condiciones de hacinamiento violan nuestra dignidad humana”²⁴.

Pide por ende que se revoque la sentencia de primera instancia y que se acogieran las pretensiones planteadas en la acción de tutela.

3.3. Sentencia de segunda instancia.

El Tribunal Contencioso Administrativo del Meta – Sala de Decisión –, confirmó el fallo de primera instancia al considerar que en el presente caso no se cumplió el requisito de inmediatez en la interposición de la acción de tutela, en especial por cuanto “de acuerdo con las copias de las escrituras públicas (fls. 59 y sgtes C-1) por medio de las cuales se protocolizó la compraventa de las controvertidas viviendas de interés social, estas se otorgaron a favor de los accionantes en su gran mayoría en el mes de agosto de 2006 por parte de VILLAVIVIENDA, instrumento en el que incluso se dejó mención expresa acerca de la satisfacción del comprador respecto del inmueble materia de venta, aunque pese a tal

estipulación, las observaciones los formatos (SIC) para registro de las cantidades de obra recibida como no satisfactorias (fls. 784-837 C-2) datan del mes de enero del año 2007”²⁵, de manera que entre el momento en que se produjo la supuesta vulneración -que se materializó en el momento de la entrega de los inmuebles- y el momento de interposición de la tutela, transcurrieron más de 2 años, “lapso que no se compadece con el concepto de inmediatez que la jurisprudencia impone en materia de protección de derechos fundamentales”²⁶.

II. CONSIDERACIONES.

1. Competencia.

La Corte Constitucional, a través de esta Sala, es competente para revisar las decisiones proferidas en el asunto de la referencia, en desarrollo de las facultades conferidas en los artículos 86 y 241 numeral 9 de la Constitución Política, los artículos 33 a 36 del Decreto 2591 de 1991, y en cumplimiento del Auto del veintiséis (26) de febrero de dos mil diez (2010) de la Sala de Selección de Tutela Número Dos de la Corte Constitucional, por medio del cual se seleccionó el proceso.

2. Cuestión de constitucionalidad.

2.1. Problema de constitucionalidad.

* ¿Procede la acción de tutela en ausencia de los requisitos de subsidiariedad e inmediatez para la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada?

* ¿Se ha vulnerado el derecho a la vivienda de la población desplazada, teniendo en cuenta que los propietarios de las mismas han expuesto reparos relativos a la habitabilidad de los inmuebles y al incumplimiento de ciertas obligaciones contractuales relacionadas con la compraventa de las viviendas?

2.2. Procedencia de la Tutela.

2.2.1. En primera instancia corresponde analizar la procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna que está ubicado en el Capítulo II del Título II de la Carta²⁸, comprendido dentro de los derechos sociales, económicos y culturales, frente a los cuales la Corte Constitucional, en sentencia de unificación, ha conceptuado:

“Los derechos económicos, sociales y culturales, pese a su vinculación con la dignidad humana, la vida, la igualdad y la libertad, no son de aplicación inmediata, pues necesariamente requieren de la activa intervención del legislador con miras a la definición de las políticas públicas y de su adecuada instrumentación organizativa y presupuestal. Los derechos individuales de prestación, que surgen de la ejecución legal del mandato de procura existencial que se deriva del Estado social, se concretan y estructuran en los términos de la ley. Le corresponde a ella igualmente definir los procedimientos que deben surtir para su adscripción y, de otro lado, establecer los esquemas correlativos de protección judicial”²⁹.

Debido a que para la realización de estos derechos es indispensable recurrir al proceso político, donde “la participación ciudadana y [...] su deseo positivo de contribuir al fisco y exigir del Estado la prestación de determinados servicios”³⁰ lleve a la formulación de normas de rango legal y administrativo -siendo conscientes de las cargas que impone la realización progresiva de estos derechos- se ha considerado por parte de esta Corporación que la procedencia de la acción de tutela para hacer realidad esta categoría de derechos constitucionales ha de ser extraordinaria, so pena de terminar desconociendo el Estado Social de Derecho que precisamente pretende protegerse³¹. Al respecto ha considerado la Corte:

“El Estado social de derecho que para su construcción prescinda del proceso democrático y que se apoye exclusivamente sobre las sentencias de los jueces que ordenan prestaciones, sin fundamento legal y presupuestal, no tarda en convertirse en Estado judicial totalitario y en extirpar toda función a los otros órganos del Estado y a los ciudadanos mismos como dueños y responsables de su propio destino.

16. Por lo expuesto, la Corte, con arreglo a la Constitución, ha restringido el alcance procesal de la acción de tutela a la protección de los derechos fundamentales. Excepcionalmente ha considerado que los derechos económicos, sociales y culturales, tienen conexidad con

pretensiones amparables a través de la acción de tutela. Ello se presenta cuando se comprueba un atentado grave contra la dignidad humana de personas pertenecientes a sectores vulnerables de la población y el Estado, pudiéndolo hacer, ha dejado de concurrir a prestar el apoyo material mínimo sin el cual la persona indefensa sucumbe ante su propia impotencia. En estas situaciones, comprendidas bajo el concepto del mínimo vital, la abstención o la negligencia del Estado se ha identificado como la causante de una lesión directa a los derechos fundamentales que amerita la puesta en acción de las garantías constitucionales”³²

Se ha contemplado en reiterada jurisprudencia que, el acceso a una vivienda en condiciones dignas podría ser objeto de protección a través del amparo constitucional, siempre y cuando se evidencie la conexidad con la afectación o amenaza de derechos fundamentales³³. En sentencia T-125 de 2008 la Corte estableció unas pautas útiles para analizar la procedibilidad de la acción a la luz de las anteriores consideraciones:

“Entonces, al pretenderse el amparo del derecho a una vivienda digna, se hace necesario el estudio de las causas jurídico-materiales que rodean cada caso en particular, con respecto a: (i) la inminencia del peligro; (ii) la existencia de sujetos de especial protección que se encuentren en riesgo; (iii) la afectación del mínimo vital; (iv) el desmedro de la dignidad humana, expresado en situaciones degradantes que afecten el derecho a la vida y la salud, y (v) la existencia de otro medio de defensa judicial de igual efectividad para lo pretendido. Con ello se concluirá si la protección tutelar procede.

Con respecto a la inminencia del peligro a que se encuentre expuesta la persona, debe ser de tal magnitud y actualidad que ponga en riesgo la vida, la salud, la integridad física o la dignidad del interesado y su núcleo familiar, y que no exista otra forma de conjurar dicha situación.

Igualmente, la presencia de menores en el entorno amenazado convierte en más apremiante la situación, ya que los derechos de los niños se encuentran en un rango superior, según disposiciones internacionales y constitucionales, jurisprudencialmente desarrolladas”³⁴.

2.2.2. Junto con la orientación antes reseñada, debe recordarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado en recientes fallos que el derecho a la vivienda digna adquiere el carácter de fundamental en caso de que la población afectada hubiera sido

desplazada por la violencia³⁵. En esencia, la protección ofrecida a la población desplazada se ha enfocado hacia la garantía de acceso a programas eficaces de acceso a la provisión de vivienda -siguiendo los lineamientos y la orientación de la sentencia T-025 de 2004³⁶- y a la garantía de una vivienda adecuada a lo largo del proceso de reasentamiento.

En la sentencia T-585 de 2006, la Corte Constitucional analizó las responsabilidades del Estado para la satisfacción del derecho a la vivienda digna de la población desplazada por la violencia, haciendo énfasis en 5 puntos fundamentales:

- * Proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio.
- * Otorgar con prioridad subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas.
- * Promover planes de vivienda destinados a la población desplazada por la violencia.
- * Promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para esta población.
- * Promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar.

En dicho instrumento internacional se destacan como necesarios para la efectividad del derecho a la vivienda el cumplimiento de criterios de (i.) habitabilidad, (ii.) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii.) lugar adecuado, y (iv.) adecuación cultural. Frente a las anteriores condiciones, se retomarán apartes del análisis que sobre el alcance del derecho a la vivienda digna realizó esta Corporación en sentencia C-936 de 2003:

“Sobre la habitabilidad, en la Observación General 4° se lee:

“(Parágrafo 8) d) Habitabilidad. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El

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

En directa relación con lo anterior, la vivienda debe garantizar el acceso a una serie de bienes que aseguren su bienestar, como los servicios públicos, su seguridad, como acceso a servicios de emergencia, y su nutrición, lo que implica que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano. Tales planes de desarrollo deben asegurar que la vivienda se encuentre en un lugar donde exista acceso a elementos centrales para la vida digna de la persona y su vida en sociedad como acceso a trabajo, salud, educación y un ambiente sano. Finalmente, debe tomarse en cuenta factores culturales, de manera que la vivienda responda, sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos, a los patrones culturales de diseño, construcción, etc., de viviendas.

En los literales b, f y g del párrafo 8 de su Observación General 4 el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales analiza los elementos antes mencionados:

“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”.

“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. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. 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 por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.”

La Corte entiende, a partir de lo anterior, que el derecho a la vivienda digna implica, entonces, una relación estrecha entre las condiciones de vida digna de la persona y la garantía de la realización de derechos sociales y colectivos y el aseguramiento de la prestación eficiente y planificada de los servicios públicos domiciliarios y servicios públicos asistenciales, requeridos para la vida en sociedad de una persona. La Corte ha subrayado la importancia de algunos de estos servicios al considerar las dificultades derivadas de la ineficiente prestación del servicio de energía eléctrica en zonas urbanas³⁹⁴⁰

En suma, para la jurisprudencia constitucional el derecho a la vivienda digna de la población desplazada pasa a ubicarse como derecho fundamental y por ende de aplicación inmediata, en atención a las condiciones que debe afrontar esta población objeto de especial protección constitucional.

2.2.3. A la par que en el proceso se dio una discusión sobre la forma en que debe protegerse el derecho a la vivienda digna y a la procedencia de la acción de tutela para su protección, los jueces de instancia en sus fallos destacaron el incumplimiento de requisitos sine qua non de procedencia de la acción de tutela para denegar lo pretendido por la accionante ante el incumplimiento del principio de inmediatez en la interposición de la acción y el de subsidiariedad de la acción de tutela.

2.2.3.1 El requisito de inmediatez:

Frente al primero de ellos debe recordarse que es claro que la acción de tutela puede interponerse “en todo momento”⁴¹, lo que no puede llevar a desconocer que es un “remedio de aplicación urgente [encaminado a la] guarda de la efectividad concreta y actual del

derecho objeto de violación o amenaza”⁴², y en tal sentido se ha configurado jurisprudencialmente el requisito de la inmediatez –o plazo razonable- en la interposición de la acción como un mecanismo para evitar el uso de la acción de tutela “con temeridad, negligencia o desidia o que sea convertido en un factor de inseguridad jurídica”⁴³.

Frente a este tema, la Corte Constitucional, en sentencia SU-961 de 1999, declaró:

“la razonabilidad de este plazo está determinada por la finalidad misma de la tutela, que debe ser ponderada en cada caso concreto. De acuerdo con los hechos, entonces, el juez está encargado de establecer si la tutela se interpuso dentro de un tiempo prudencial y adecuado, de tal modo que no se vulneren derechos de terceros. Si bien el término para interponer la acción de tutela no es susceptible de establecerse de antemano de manera afirmativa, el juez está en la obligación de verificar cuándo ésta no se ha interpuesto de manera razonable, impidiendo que se convierta en factor de inseguridad, que de alguna forma afecte los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. En jurisprudencia reiterada, la Corte ha determinado que la acción de tutela se caracteriza por su ‘inmediatez’. (...) Si el elemento de la inmediatez es consustancial a la protección que la acción brinda a los derechos de los ciudadanos, ello implica que debe ejercerse de conformidad con tal naturaleza. Esta condiciona su ejercicio a través de un deber correlativo: la interposición oportuna y justa de la acción”⁴⁴.

Una de las expresiones más claras del desconocimiento del requisito de inmediatez en la interposición de la acción de tutela es la negligencia del afectado en la utilización de los recursos ordinarios a su disposición y que posteriormente pretende que mediante la acción de tutela las consecuencias de tal negligencia desaparezcan. Esta forma de actuar sin duda alguna desnaturaliza la acción de tutela pues pretende reabrir debates en escenarios a los cuales ya no se puede acceder –como cuando se dejan vencer de manera negligente los términos para recurrir una decisión, ejercitar una acción o iniciar un proceso-, o cuando se pretende hacer creer al juez que se está ante una situación apremiante cuando en realidad el paso del tiempo indica que no hay tal y para la cual podría implementarse una solución menos radical y de aplicación menos urgente. Frente a este tema, la sentencia SU-961 de 1999 dijo:

“Si la inactividad del accionante para ejercer las acciones ordinarias, cuando éstas proveen

una protección eficaz, impide que se conceda la acción de tutela, del mismo modo, es necesario aceptar que la inactividad para interponer esta última acción durante un término prudencial, debe llevar a que no se conceda. En el caso en que sea la tutela y no otro medio de defensa el que se ha dejado de interponer a tiempo, también es aplicable el principio establecido en la Sentencia arriba mencionada (C-543/92), según el cual la falta de ejercicio oportuno de los medios que la ley ofrece para el reconocimiento de sus derechos no puede alegarse para beneficio propio, máxime en los casos en que existen derechos de terceros involucrados en la decisión”⁴⁵.

Decantando las anteriores consideraciones se han establecido algunos criterios útiles para determinar el desconocimiento del requisito de inmediatez por parte del actor, en atención a los hechos relevantes de cada caso “a saber: i) que la inactividad del peticionario no se encuentre validamente justificada; ii) que se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los dos requisitos anteriores”⁴⁶.

2.2.3.2. La Corte ha ahondado en el tema del requisito de inmediatez en relación con la procedencia de la acción de tutela especificándolo para atender de manera especial el derecho a la vivienda digna. En sentencia T-125 de 2008, la Corte analizó el tema de la improcedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna en ausencia del principio de inmediatez. Al respecto se dijo:

“[E]l tiempo transcurrido desde que ocurrió la vulneración o se presentó la amenaza y cuando se incoe la acción, se convierte en un indicativo trascendente sobre la urgencia con la que quien acciona requiere que se le amparen sus derechos, ya que la no interposición en un tiempo razonable, permite conjeturar que el perjuicio al derecho supuestamente conculcado no es tan real, serio ni inminente.

Esta característica de la acción de tutela, entendida por la Corte como inmediatez, se erige como un requisito de procedibilidad en casos como el presente, de protección a la vivienda digna, ya que la poca diligencia del demandante a la hora de manifestar ante la administración su problema, e inclusive tolerar por largo tiempo la situación sin realizar ninguna acción tendiente a superarla, hace suponer que el quebrantamiento o riesgo al que se encuentra expuesto ese derecho, al igual que contra la vida digna del actor, no sea

apremiante.

Con el fin de reafirmar lo expuesto, cabe recordar lo manifestado en sentencia T-519 de julio 7 del 2006 (M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra):

“En efecto, la permisión del paso del tiempo hace presumir que el actor de la tutela no se ha sentido abatido en grado tal que haya sido imposible continuar conviviendo con la amenaza de vulneración o la vulneración y que, en esa medida, o bien no existe perjuicio u otros medios existentes en el ordenamiento jurídico, los cuales toman un tiempo razonable pero mayor que la tutela, serán los idóneos para conocer del caso.”

Es preciso entonces, en cada caso concreto, el análisis de la inmediatez dentro de la cual se haya ejercido la acción de tutela, o verificar la existencia de alguna motivación importante que permita establecer por qué no se actuó con la prontitud que el caso en particular requiere; en el evento de no concurrir dicha razón, el Juez de tutela se encontraría facultado para denegar el amparo”⁴⁷

2.2.3.3 El requisito de subsidiariedad:

Frente al principio de subsidiariedad de la acción de tutela, la Corte ha decantado las principales reglas jurisprudenciales en materia de subsidiariedad de la acción de tutela, destacándose que, como regla general, “el juez constitucional deberá declarar improcedente la tutela cuando encuentre que existe otro medio o recurso judicial a través del cual pueda el ciudadano obtener la protección de sus derechos”⁴⁸. La anterior regla deberá matizarse e incluso excepcionarse si el mecanismo ordinario no es eficaz o idóneo o bien cuando se invoca la tutela como un mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En cuanto al criterio de idoneidad del mecanismo ordinario, ha dicho la Corte que el mismo “debe ser materialmente apto para producir el efecto protector de los derechos fundamentales”⁴⁹, mientras que frente a la eficacia del mismo, se ha dicho que el criterio se refiere a la capacidad del mismo para brindar una protección oportuna. Ha dicho la jurisprudencia que:

Cuando la acción de tutela se interponga como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, es indispensable que se demuestre por parte de quien solicite el amparo que es

una medida necesaria para evitar la consumación de un perjuicio irremediable, es decir, que reúna las siguientes características⁵⁴:

i. Que el perjuicio sea cierto e inminente. Es decir, que “su existencia actual o potencial se infiera objetivamente a partir de una evaluación razonable de hechos reales, y no de meras conjeturas o deducciones especulativas”⁵⁵, de suerte que, de no frenarse la causa, el daño se generará prontamente⁵⁶. (ii) El perjuicio es grave, en la medida en que lesione, o amenace con lesionar con gran intensidad un bien que objetivamente pueda ser considerado de alta significación para el afectado. (iii) Se requiere de la adopción de medidas urgentes e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño es inevitable.

Cabe destacar que la Corte Constitucional también ha señalado y reiterado algunas situaciones en las que la acción de tutela debe considerarse improcedente, por ejemplo: “(i) cuando a través de la misma se pretendan reemplazar los mecanismos judiciales ordinarios que hayan caducado o vencido y (ii) cuando mediante su ejercicio se pretenda reabrir un asunto litigioso que por la negligencia, desidia e incuria del demandante, se encuentra debidamente resuelto a través de una sentencia ordinaria legalmente ejecutoriada”⁵⁷.

La sentencia T-530 de 2009 ha desarrollado el tema en el siguiente sentido:

“Sin duda alguna la naturaleza subsidiaria del amparo constitucional ante los diferentes mecanismos judiciales ordinarios dispuestos en nuestro Estado de Derecho ha sido resaltada y desarrollada en la jurisprudencia constitucional desde el primer año de vigencia de la Constitución Política de 1991⁵⁸. En la sentencia T-007 de 1992, la Corte advirtió que de ninguna manera la acción de tutela puede constituirse en un ‘remedio’ para quienes interponen la acción ordinaria por fuera de término o -peor aún- para quienes sin justificación evitan acudir sistemáticamente a los mecanismos judiciales ordinarios. En dicho fallo se dijo textualmente lo que sigue: “Si, por el contrario, el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para

su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante”.

La claridad adscrita a esta premisa ha llevado a que la Corte, en casos mas recientes, también haya advertido que la tutela no es un medio alternativo o supletorio, que pueden elegir los accionantes discrecionalmente, en perjuicio de los demás mecanismos o acciones judiciales. Bajo esta idea, la sentencia T-108 de 2003 observó lo siguiente: “La falta del ejercicio oportuno de los medios ordinarios que la ley ofrece para impugnar las decisiones judiciales, hacen improcedente la acción de tutela pues no puede alegarse el no ejercicio de los mismos para su beneficio”. Inclusive, en la sentencia T-051 de 2006, la Corte calificó tal conducta de “antijurídica”, ya que la pérdida de la oportunidad procesal para resolver una pretensión no puede pretender que sea remediada a través del mecanismo constitucional de defensa de los derechos fundamentales”

1. El caso concreto frente a la procedencia de la acción de tutela.

En el presente caso se presenta una indudable tensión en el análisis de procedibilidad, pues es claro que las personas representadas por la accionante y la asociación que encabeza pertenecen a la población desplazada, lo que implica la aplicación de reglas favorables en cuanto a la procedencia del amparo, situación que en opinión de la accionante no tuvieron presente los jueces de instancia ya que al abordar el caso, terminaron por basar su decisión de improcedencia de la tutela en el incumplimiento de los requisitos de inmediatez y de subsidiariedad.

Al respecto es necesario anotar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha pretendido abrir un espacio para que la población desplazada, víctima de las consecuencias indeseables de un estado de cosas inconstitucional que rodea su situación, tenga acceso a mecanismos expeditos y eficientes para la protección de sus derechos fundamentales⁵⁹, recurriendo a la formulación de reglas que abogan por la favorabilidad en el análisis tanto de las circunstancias del caso, como de la procedibilidad del amparo. Sin embargo, esa favorabilidad en el análisis y tratamiento de los casos puestos a consideración de los jueces de tutela por parte de sujetos de especial protección –como la población desplazada- no

puede entenderse ilimitada ni absoluta, pues la aplicación de las subreglas emanadas de la jurisprudencia constitucional depende de la adecuación del caso concreto a los presupuestos de las mismas, de manera que no solo por el hecho de encuadrar en la definición de sujeto de especial protección se puede eximir de manera automática al accionante de un deber mínimo de diligencia y del cumplimiento de determinados requisitos, cuya validez y adecuación frente a la realización efectiva de los derechos fundamentales se determinará por parte del juez contrastando las circunstancias específicas del caso con las normas del ordenamiento constitucional y legal vigente.

De este modo, y a pesar de que en la jurisprudencia de la Corporación se haya hecho especial mención a, por ejemplo, la suavización de la exigencia por parte del juez de ciertos requisitos de procedibilidad, lo anterior no implica su abolición y mucho menos una patente de corso para ignorar que el ordenamiento jurídico prevé unos mecanismos ordinarios para el trámite de la generalidad de pretensiones de los ciudadanos y que la acción de tutela, como se dijo anteriormente, es una solución urgente y prioritaria encaminada especialmente a proteger los derechos fundamentales.

Así, no es adecuado el análisis de la jurisprudencia que se encamina a considerar que se debe eximir por completo a ciertos ciudadanos del cumplimiento de exigencias mínimas propias del orden jurídico, pues solo cuando estas implican una carga desproporcionada para la persona es viable la excepción por aplicación del principio de igualdad. Esto en claro, es necesario resaltar que corresponde al juez de tutela hacer una valoración del caso que a la vez permita a los sujetos de especial protección hacer valer las limitaciones y dificultades propias de su condición, pero de tal forma que ello no implique el desconocimiento absoluto e injustificado de los mínimos requisitos que garantizan que la acción de tutela no se desnaturalice, afecte los derechos de terceros o implique un factor de inseguridad jurídica, en especial por el gran poder que tiene y la radicalidad de la solución que ofrece. Desde esta perspectiva el hecho de negar el amparo por la falta de requisitos de procedibilidad como la inmediatez y la subsidiariedad no puede considerarse, prima facie, en sí misma vulneratorio de los derechos de la población desplazada, y mucho menos como contrario a los principios fijados por la Corte Constitucional en la materia.

3.1. El requisito de inmediatez:

Dicho esto, se entrará a analizar el tema de la inmediatez en la procedencia de la acción y su aplicabilidad al caso concreto, teniendo siempre en consideración la situación de desplazamiento de la que fueron víctimas las personas representadas por la accionante. Al respecto se debe rescatar el análisis realizado por el juez de segunda instancia, encontrando que “de acuerdo con las copias de las escrituras públicas (fls. 59 y sgtes C-1) por medio de las cuales se protocolizó la compraventa de las controvertidas viviendas de interés social, estas se otorgaron a favor de los accionantes en su gran mayoría en el mes de agosto de 2006 por parte de VILLAVIVIENDA, instrumento en el que incluso se dejó mención expresa acerca de la satisfacción del comprador respecto del inmueble materia de venta, aunque pese a tal estipulación, las observaciones los formatos (SIC) para registro de las cantidades de obra recibida como no satisfactorias (fls. 784-837 C-2) datan del mes de enero del año 2007”⁶⁰.

De esta manera, si se tomara la fecha de los formatos aportados por los accionantes en donde informan los desperfectos en sus viviendas como la última actuación de los mismos en torno a su situación -pues no reportan ninguna otra en el escrito de tutela-, los accionantes dejaron transcurrir dos años y ocho meses en los cuales no tomaron cartas en el asunto, no iniciaron las acciones ordinarias a su disposición ni acudieron al juez de tutela para tramitar sus pretensiones.

Esta inactividad y el paso excesivo del tiempo derivado de la misma no se encuentran explicados en el escrito de tutela, por lo que el caso no encaja en las excepciones que sobre el principio de inmediatez se han considerado en la jurisprudencia de la Corporación. Así si se tienen en cuenta las excepciones contempladas en la jurisprudencia constitucional⁶¹, no se dieron razones para explicar ni mucho menos justificar la tardanza en la interposición de la acción de tutela. Tampoco es claro que el propósito de la misma como mecanismo protector de los derechos fundamentales se esté salvaguardando, pues frente a las pretensiones contenidas en la tutela, y de acuerdo a la narración de los hechos contenida en la misma, pareciera que lo que se busca con la misma es obtener el correcto y adecuado cumplimiento de múltiples contratos de compraventa en los que fungieron como compradores las personas representadas. En el escrito de tutela, si bien se menciona la afectación al derecho a la vivienda, no se aprecia con claridad que de los defectos puestos de presente⁶² se pueda deducir de manera clara la afectación al núcleo esencial del mismo. Así, no queda claro que los desperfectos de la construcción impliquen la inhabitabilidad de las viviendas -“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”⁶³-. Aunado a lo anterior no se identificó la inminencia de un peligro “de tal magnitud y actualidad que ponga en riesgo la vida, la salud, la integridad física o la dignidad del interesado y su núcleo familiar”⁶⁴, ni la eventual afectación de la dignidad humana por el estado de las viviendas cuya reparación se reclama.

Aún más, no está para nada claro que no hubiera existido otra forma de conjurar la situación que pretende solucionarse ahora por vía de tutela, pues no se explica el por qué los afectados nunca acudieron a mecanismos ordinarios, a su entera disposición durante dos años y ocho meses, para obtener la reparación de los inmuebles. Al respecto cabe destacar que como señaló el juez de segunda instancia, en las escrituras se aprecia que los compradores de las viviendas recibieron los mismos a satisfacción, situación avalada por la interventoría de la obra e incluso FONADE, que de acuerdo con Villavivienda fue designado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial “a fin de que revisara cada una de las viviendas, y así mismo, diera el visto bueno para poder hacer la entrega de las viviendas a los 104 beneficiarios”⁶⁵. De este modo, “el Constructor de la Unión Temporal LOS COLORES VILLAVIVIENDA, el día 6 de diciembre del año 2006, HIZO ENTREGA FORMAL A LOS BENEFICIARIOS, CON EL VISTO BUENO DE FONADE Y DE LA INTERVENTORA”⁶⁶. Si en efecto la construcción hubiera sido inhabitable la situación se hubiera identificado en aquel momento y, de acuerdo con el sentido común, sus habitantes hubieran actuado oportunamente para obtener una solución inmediata a la situación, cosa que nunca se hizo a pesar que las personas aquí representadas continúan habitando los inmuebles de acuerdo con las direcciones aportadas acompañando los avales a la presente acción de tutela⁶⁷. Cabe recordar que esta Corporación ha indicado que la falta de diligencia en la defensa del derecho propio “bien puede indicar que no hay inminencia ni gravedad en el riesgo o conculcación y, por lo mismo, que la acción de tutela no utilizada a tiempo no es el mecanismo indicado para neutralizar el suceso”⁶⁸, e incluso ha llegado a denegar el amparo al derecho a la vivienda cuando la inactividad es de tal magnitud que desvirtúa el propósito mismo de la acción de tutela, incluso en presencia de sujetos de especial protección⁶⁹.

Ante esta situación, no se considera como excesivo o irrazonable la exigencia a los accionantes, si bien sujetos de especial protección por ser desplazados, del cumplimiento de un mínimo de diligencia en el trámite de su pretensión, pues como se mencionó no hay una

sola razón en el expediente que permita justificar la inmovilidad y la negligencia para exigir sus derechos. Frente a esto cabe reiterar lo dicho en el inicio del análisis del caso concreto para destacar que la simple pertenencia a una población digna de especial protección no genera una barrera infranqueable e incontrovertible que le impida al juez valorar el cumplimiento de requisitos de procedibilidad de la acción, menos en situaciones como la presente, en donde no se encuentra una explicación satisfactoria de la inacción de unas personas que si bien desplazadas, están en el proceso de reasentamiento y gozan del acceso pleno a las entidades del Estado, especialmente las que atendieron sus solicitudes en cuanto a la obtención de subsidios y proveyeron soluciones de vivienda para atender su situación. Aún más, en el presente caso los propietarios de las viviendas gozan del apoyo de una organización como la Asociación de Mujeres Desplazadas del Meta - ASOMUDEM, para guiarlos en el trámite de sus pretensiones, razones que sumadas a las expresadas anteriormente permiten predicar de los aquí representados un mínimo de diligencia en la búsqueda a una solución a la problemática que enfrentan.

3.2. El requisito de subsidiariedad:

De igual modo puede argumentarse frente al incumplimiento del requisito de subsidiariedad de la acción de tutela, cobrando este aún más relevancia frente al caso, pues los accionantes tuvieron a su disposición varios mecanismos ordinarios -como por ejemplo el inicio de una acción de grupo o de responsabilidad civil contractual- para solicitar de las autoridades y sus contrapartes en el contrato de compraventa, una solución que ya habría podido resolver lo pretendido ahora en sede de tutela. Al respecto cabe reiterar que aunque integrantes de la población desplazada, estando ya en fase de reasentamiento, los propietarios de las viviendas no podrían aducir que no tenían a su disposición las entidades del Estado, tanto judiciales como administrativas para buscar una solución, y mucho menos que era imposible para ellos haber solicitado el cumplimiento del contrato ante los vendedores de las viviendas, pues aplicando un argumento *ad maiorem*, si ellos estuvieron capacitados para firmar un contrato de compraventa de bienes inmuebles, es válido suponer que, siendo plenamente capaces, estarían en posibilidad de exigir el cumplimiento del mismo, bien en sede judicial o buscando por ejemplo una conciliación.

Además de lo anterior, en el presente caso no se expusieron razones que excusen o justifiquen que el interesado no haya promovido los mecanismos ordinarios que tiene a su

alcance. Así, es viable decir que en el presente caso se pretende reemplazar los mecanismos judiciales ordinarios, algunos de los cuales ya se encuentran caducos o vencidos y que sin duda se está pretendiendo solucionar la negligencia, desidia e incuria del demandante, circunstancias ambas que ha considerado la jurisprudencia dan pie a la declaratoria de improcedencia de la acción⁷⁰.

Esta última circunstancia permite recordar que no es excusa para justificar la procedencia de la acción el descuido y la negligencia atribuible al accionante, situación que ha sido dejada en claro por la jurisprudencia de la Corporación desde sus inicios, y frente a lo cual conviene recordar lo dicho en sentencia T-007 de 1992:

“Si, por el contrario, el titular de la acción ordinaria no hace uso de ella dentro del tiempo que la ley le otorga, no podrá esperar que el Estado despliegue su actividad jurisdiccional para ofrecerle la protección que necesita, pero su situación, entonces, no es imputable al Estado o a sus agentes, sino que obedece a su propia incuria, a su negligencia, al hecho de haberse abstenido de utilizar los medios de los cuales gozaba para su defensa. En tales situaciones, menos aún puede ser invocada la tutela, por cuanto no es ésta una institución establecida para revivir los términos de caducidad ni para subsanar los efectos del descuido en que haya podido incurrir el accionante”.

Finalmente, debe recordarse que dentro de los argumentos de la impugnación se señaló que se solicitaba la procedencia de la tutela no como mecanismo principal, sino eventualmente como mecanismo transitorio. Así, es necesario analizar la existencia de un perjuicio irremediable, es decir que se acomode a las previsiones jurisprudenciales, antes mencionadas, sobre el mismo.

A pesar de lo que considera la accionante, no es claro que en el presente caso se esté en presencia de la existencia o la inminencia de un perjuicio irremediable, pues como se mencionó anteriormente, no se tiene claro que las circunstancias expuestas en el caso realmente impliquen el desconocimiento del derecho a la vivienda digna, en el sentido de que conculquen su núcleo esencial. Desde esta perspectiva, no se encuadra en los requisitos de certeza y gravedad; pero la circunstancia que definitivamente descarta su existencia es que, dada la inacción y la negligencia de los propietarios de las viviendas –situación previamente establecida-, no está claro que se requiera de la adopción de medidas urgentes

e impostergables, que respondan de manera precisa y proporcional a la inminencia del daño ya que, de no tomarse, la generación del daño sería inevitable⁷¹.

Al respecto es necesario traer a colación conceptos jurisprudenciales que otorgan una guía para la valoración del perjuicio irremediable, en especial cuando no hay inmediatez en la interposición de la acción de tutela. Al respecto ha dicho la Corte que “es posible establecer [...] una relación entre el principio de inmediatez y la ocurrencia de un perjuicio irremediable. En efecto, si éste se caracteriza por una inminencia y una gravedad de tal entidad que crean la necesidad de adoptar medidas urgentes e impostergables para la protección del derecho amenazado, entonces es claro que el hecho de que el peticionario no busque la protección en un plazo razonable, incidirá negativamente en la valoración que el juez haga sobre la procedencia de la acción como mecanismo transitorio de amparo”⁷², e incluso que “el tiempo transcurrido desde que ocurrió la vulneración o se presentó la amenaza y cuando se incoe la acción, se convierte en un indicativo trascendente sobre la urgencia con la que quien acciona requiere que se le amparen sus derechos, ya que la no interposición en un tiempo razonable, permite conjeturar que el perjuicio al derecho supuestamente conculcado no es tan real, serio ni inminente”⁷³.

3.3. Conclusión.

Se declarará improcedente la acción de tutela por desconocimiento tanto del principio de inmediatez en la interposición de la acción, como del de subsidiariedad. Esto es así porque se estableció que a pesar de que los accionantes pertenecen a un grupo poblacional que por disposición jurisprudencial goza de una protección especial, no se justificó en manera alguna la razón de la inacción o se argumentó la imposibilidad de intentar alguno de los mecanismos que el ordenamiento jurídico les brinda para tramitar sus pretensiones, en especial porque si los afectados estuvieron capacitados para firmar los respectivos contratos de compraventa de bienes inmuebles, es válido suponer que, siendo plenamente capaces, durante dos años y ocho meses tuvieron la posibilidad de exigir el cumplimiento del mismo, bien en sede judicial o buscando alternativas de autocomposición, del mismo modo que pudieron acudir más tempranamente a la acción de tutela para el amparo de su derecho a la vivienda.

Igualmente, ante la tardanza en la interposición de la tutela se determinó la improcedencia de la tutela como mecanismo transitorio al desvirtuarse los elementos de certeza, gravedad

y urgencia del perjuicio irremediable, necesario para aplicar esta solución al caso concreto.

4. Razón de la decisión.

4.1. Regla aplicada frente a la procedencia de la acción de tutela.

* La favorabilidad en el análisis y tratamiento de los casos puestos a consideración de los jueces de tutela por parte de sujetos de especial protección –como la población desplazada– no puede entenderse ilimitada ni absoluta, pues la aplicación de las subreglas emanadas de la jurisprudencia constitucional depende de la adecuación del caso concreto a los presupuestos de las mismas. Así, la exención a algunos accionantes del cumplimiento de ciertos requisitos se debe determinar por parte del juez, contrastando las circunstancias específicas del caso con las normas del ordenamiento constitucional y legal vigente. De este modo, no se debe eximir de manera automática al accionante por el simple hecho de tener la calidad de sujeto de especial protección y por el contrario es posible justificar la exigencia de un deber mínimo de diligencia y el cumplimiento de determinados requisitos como los de inmediatez y subsidiariedad.

* La acción de tutela deviene improcedente en ausencia de requisitos como la inmediatez en la interposición de la acción y el cumplimiento del principio de subsidiariedad.

* De acuerdo con las circunstancias del caso y ante la ausencia de inmediatez en la interposición de la acción, es posible inferir que el perjuicio irremediable no es tan real, serio ni inminente⁷⁴ y que la urgencia en la protección que se predica del mismo no es de la máxima entidad.

III. DECISIÓN.

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

RESUELVE

Primero-. CONFIRMAR la decisión Tribunal Contencioso Administrativo del Meta – Sala de Decisión del 5 de noviembre de 2009 que confirmó la sentencia del 22 de septiembre de 2009 del Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Villavicencio, por las razones expuestas en esta providencia.

Segundo-. Por Secretaría General, líbrese la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado Ponente

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

1 Folios 1036 a 1038, Cuaderno 2.

2 Se anexaron a la tutela las firmas de 47 personas más, en aparente respaldo a la interposición de la acción de tutela. Firmaron: María Cecilia Labrador, Blanca Nidia Quiceno Rodríguez, Nancy Sanabria Mora, Clara Luz Ríos Torres, Carmen Lina Valencia Rodríguez, María Leonor Valencia de Montoya, Elga Ramos, Olga Mireya Mesa, Darío Augusto Garzón Gómez, Jorge Eliécer Saavedra Gutiérrez, Carlos Antonio Ladino Tacha, Jaime Antonio Parra, Fernando Hernández Gómez, Luis Antonio Daza Sanabria, Francisco Javier Parra, Orosnan

Gómez Toncon, Yency Milena Bocanegra, Liliana Patricia Sepúlveda Mejía, Jaime Arbeláez Díaz, Belquis Beatriz Olave Hernández, Luz Estella Pérez Sánchez, Ángela Azucena Salcedo, Edna Flor Ortégón Céspedes, Olga Lucía Arias G., Gentil Hoyos Ramírez, Blanca Lilia Urrea Vargas, Rosa América González, Martha Ledy Ossa, José Álvaro Culma, Graciela Velasco Cubides, María Soledad Durán Melo, Esther Gutiérrez Gutiérrez, Aurora Ramírez Tafur, José Adolfo Vargas Daza, Aicardo Jaramillo Agudelo, Senobia Pinzón Valencia, Wilson Fernando Ome Guevara, María Luisa Lozano Ortiz, María Cecilia Lozano Camacho, Sevulo Aya Linares, Luz Mery del Socorro Serna Caro, Gloria Isabel Rondón, Luis Antonio Pérez López, Delia Lugo Peralta, Trinidad López Mora, José Alexander Melo Ramírez y Nancy Arango Beltrán.

3 Folio 22 Primer Cuaderno.

4 Folio 23 Primer Cuaderno.

5 Folio 2 Primer Cuaderno.

6 Ibíd. Destaca la accionante que la Contraloría de Villavicencio conceptuó en ese sentido al verificar la situación de las 104 familias beneficiarias del proyecto de vivienda Urbanización San Antonio II.

7 Ver folios 3 a 16 Cuaderno 1, folios 784 a 837 y 936 a 939 cuaderno 2.

8 Carmen Lina Valencia Rodríguez, Jorge Eliécer Saavedra Gutiérrez, Luis Antonio Daza Sanabria, Yency Milena Bocanegra, Jaime Arbeláez Díaz, Belquis Beatriz Olave Hernández, Luz Estella Pérez Sánchez, Ángela Azucena Salcedo, Gentil Hoyos Ramírez, Rosa América González, José Álvaro Culma, María Soledad Durán Melo, Aurora Ramírez Tafur, Sevulo Aya Linares y José Alexander Melo Ramírez.

9 Folio 965 Cuaderno 2.

10 Folio 970 Cuaderno 2.

11 Ibíd.

12 Ibíd.

13 Folio 987 Cuaderno 2.

14 Folio 1009 Cuaderno 2.

15 Cita Villavivienda en su respuesta el Art. 2 del Cap. 1 de la Resolución 0966 de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

16 Folio 988 Cuaderno 2.

17 Ibíd.

18 Folio 1021, Cuaderno 2.

19 Ibíd.

20 Folio 1030, Cuaderno 2.

21 Folio 1031, Cuaderno 2.

22 Ibíd.

23 Folio 1032, Cuaderno 2.

24 Ibíd.

25 Folio 15, Cuaderno 3.

26 Ibíd.

27 Folio 16, Cuaderno 3.

28 La Constitución Política de Colombia estatuye en su 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.”

29 Sentencia SU-111 de 1997.

30 *Ibíd.*

32 Sentencia SU-111 de 1997.

33 Cfr. Entre otras, Sentencias T-569 de 2009, T-473 de 2008, T-637 de 1997.

34 Sentencia T-125 de 2008.

35 Cfr. Entre otras, sentencias T-966 de 2007 y T-585 de 2006.

36 Recuérdese que la sentencia T-025 de 2004 declaró el estado de cosas inconstitucional en materia de atención a la población desplazada, y en ella se reconoció que uno de los problemas más acuciantes para la población desplazada es precisamente la realización efectiva del derecho a la vivienda digna.

37 U.N. Doc. E/1991/23.

38 Al respecto ver Sentencia C-936 de 2003.

39 Sentencia T-881 de 2002.

40 Sentencia C-936 de 2003.

41 Constitución Política, Art. 86.

42 Sentencia T-001 de 1992.

43 Sentencia T-108 de 2006.

44 (Subrayas fuera del texto original).

45 (Subrayas fuera del texto original).

46 Sentencia T-108 de 2006.

47 Sentencia T-125 de 2008 (subrayas fuera del texto original)

48 Sentencia T-211 de 2009.

49 Ibíd.

50 T-068/06, T-822/02, T-384/98, y T-414/92.

51 Ibidem.

52 Ver, entre otras, las sentencias T-656 de 2006, T-435 de 2006, T-768 de 2005, T-651 de 2004, y T-1012 de 2003.

53 Sentencia T-211 de 2009.

54 Cfr. Sentencias T-211 de 2009, T-494/06, SU-544/01, T-142/98 y T-225/93.

55 T-456/04.

56 Cfr T-234/94.

57 Sentencia T-530 de 2009.

58 De hecho, en la sentencia T-001 de 1992⁵⁸ la Sala Tercera de Revisión de ese entonces previno lo siguiente: “(...) la acción de tutela no ha sido consagrada para provocar la iniciación de procesos alternativos o sustitutivos de los ordinarios, o especiales, ni para modificar las reglas que fijan los diversos ámbitos de competencia de los jueces, ni para crear instancias adicionales a las existentes, ni para otorgar a los litigantes la opción de rescatar pleitos ya perdidos, sino que tiene el propósito claro y definido, estricto y específico, que el propio artículo 86 de la Constitución indica, que no es otro diferente de brindar a la persona protección inmediata y subsidiaria para asegurarle el respeto efectivo de los derechos fundamentales que la Carta le reconoce”.

59 Ver, entre otras, sentencia T-025 de 2004.

60 Folio 15, Cuaderno 3.

61 Cfr. Sentencia T-108 de 2006. En ella se proponen como excepciones a la aplicación del principio de inmediatez las siguientes: “i) que la inactividad del peticionario no se encuentre validamente justificada; ii) que se vulneren derechos de terceros o se desnaturalice el amparo solicitado; y iii) que se configure un nexo causal suficiente entre los dos requisitos

anteriores”.

62 Folios 3 a 16, Cuaderno 1.

63 Observación General N°4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, parágrafo 8, U.N. Doc. E/1991/23.

64 Sentencia T-125 de 2008.

65 Folio 997, Cuaderno 2.

66 Ibíd.

67 Folios 34 a 37, Cuaderno 1.

68 Sentencia T-125 de 2008.

70 Cfr. Sentencia T-530 de 2009.

71 Cfr. Sentencias T-211 de 2009, T-494/06, SU-544/01, T-142/98 y T-225/93.

72 Sentencia T-913 de 2008.

73 Sentencia T-125 de 2008 (subrayas fuera del texto original).

74 Sentencia T-125 de 2008