

T-763-15

NOTA DE RELATORIA: Mediante auto 154 de fecha 19 de abril de 2016, el cual se anexa en la parte final de la presente providencia, se corrige el numeral décimo tercero de su parte resolutive, en el sentido de indicar que el nombre correcto de la accionante allí referenciada es YAIDY JAZMIN RODRIGUEZ AREVALO y no, YORMAN DISNEY OBANDO CANO, como erradamente quedó registrado.

Sentencia T-763/15

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

Si bien en sede de tutela se puede exigir el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna de manera inmediata, ello 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.

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

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

SISTEMA NACIONAL DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

Este sistema es un mecanismo permanente de coordinación entre todas las entidades con funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, de tal naturaleza. Así mismo, dicho sistema se instituyó para que tales entidades, actuando bajo una misma directriz, logaran una mayor

racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Procesos de postulación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL MINIMO VITAL-Vulneración por las entidades demandadas al trasladarles cargas jurídicas, técnicas y financieras que nunca debieron soportar los accionantes

Las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes, al trasladarles cargas jurídicas, técnicas y financieras que nunca debieron soportar según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL MINIMO VITAL-Orden a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda otorgar nuevamente subsidio familiar de vivienda al accionante hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio

Accionantes: Carlos Alberto Hernández Cruz; Ana Graciela Quevedo Gómez, Aura Castillo de Muñoz, Yaidy Yazmín Rodríguez Arévalo, Yorman Disney Obando Cano

Accionados: Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos, Ministerio de Vivienda, Alcaldía de Villavicencio, Gobernación del Meta, Aseguradora Cóndor S.A., Fonvivienda, Unión Temporal LlanoVivienda, Unión Temporal Nuevo Milenio, Caja de Compensación-Cofrem, Seguros del Estado, Villavivienda, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO.

Bogotá D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado

la siguiente

SENTENCIA

En la revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, dentro del expediente T-4.267.044, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, dentro de los expedientes T-4.296.880, T-4.296.906 y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro de los expedientes T-4.297.614; T-4.306.034.

I. ACUMULACIÓN DE EXPEDIENTES

De acuerdo con lo establecido en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Tres de la Corte Constitucional, mediante auto de dieciocho (18) de marzo de dos mil catorce (2014), decidió seleccionar para revisión el expediente T-4.267.044, correspondiendo su estudio a la Sala Cuarta de Revisión.

Posteriormente, la Sala de Selección Número Cuatro de la Corte Constitucional, mediante Auto de nueve (9) de abril de dos mil catorce (2014), decidió seleccionar para revisión los fallos de tutela correspondientes a los expedientes T-4.296.880, T-4.296.906, T-4.297.614, T-4.306.034. De igual forma, en dicha providencia, la Sala resolvió acumular estos expedientes al expediente T-4.267.044, por presentar unidad de materia, para que fueran fallados en una misma sentencia.

II. ANTECEDENTES

1. Expediente T-4.267.044

1.1. La solicitud

El 30 de septiembre de 2013, el señor Carlos Alberto Hernández Cruz impetró acción de tutela contra la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Ministerio de Vivienda, Alcaldía de Villavicencio y Gobernación del Meta con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital presuntamente vulnerados por dichas entidades al transcurrir más de 6 años desde que le fue asignado el

subsidio familiar de vivienda y de firmar el contrato para la construcción de la misma, sin que, hasta la fecha, esta le haya sido entregada.

1.2. Reseña fáctica

1.2.1. Manifiesta el accionante que, el 25 de enero de 2007, se postuló para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la caja de compensación familiar de Villavicencio, COFREM.

1.2.2. Refiere que, el 18 de julio de 2007, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N.º 210, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$8'200.000, el cual debía aplicarse en el Departamento del Meta.

Así mismo, indica que dicho subsidio debía utilizarse durante los seis meses siguientes a la fecha de publicación de la resolución de asignación en una solución de vivienda Tipo 1.

1.2.3. Sostiene que, el 11 de septiembre de 2007, suscribió un contrato con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos para la construcción de una vivienda básica de interés social, en el lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

En dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'.970.000 con recursos propios del señor Carlos Alberto Hernández Cruz. Dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

Así mismo, se estipuló que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

Finalmente, se dispuso que el contratista constituiría una póliza que ampararía el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda con el fin de asegurar el buen manejo de su cobro anticipado.

1.2.4. Señala que, el 25 de octubre de 2007, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.º 208, le asignó un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 6, manzana 2, casa 20. Dicha empresa se comprometió a entregar dicho terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

1.2.5. Expresa que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos suscribió contrato de encargo Fiduciario N.º 31907 con Fiduagraria S.A. y constituyó póliza de garantía con Seguros Cóndor S.A. para que le fuera desembolsado el anticipo del subsidio de vivienda que Fonvivienda le había reconocido, mediante Resolución N.º 210 de 2007.

1.2.6. Aduce que en noviembre de 2007 pagó los \$4'970.000 que le correspondían a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos con los ahorros que tenía en el Banco Caja Social.

1.2.7. Refiere que transcurrido el término pactado en el contrato y al no recibir información sobre la entrega de su vivienda, solicitó a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos que le informara el estado del proyecto. Al respecto, dicha entidad indicó que la demora en el inicio de las obras obedecía al incumplimiento por parte de Villavivienda de la construcción de las obras de urbanismo.

1.2.8. Afirma que con la demora en la entrega de su vivienda ha tenido que pagar arriendo, situación que le causa un perjuicio irremediable, pues no cuenta con recursos económicos. Así mismo, indica que tiene 71 años de edad, padece de cáncer de piel y es padre cabeza de familia de dos menores de edad.

1.3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, despacho que, mediante auto de siete (07) de octubre de dos mil trece (2013), admitió la demanda, corrió traslado a las entidades demandadas y vinculó al Fondo Nacional de Vivienda, a Villavivienda, a Fiduagraria S.A., al Banco Agrario de Colombia, a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación a las Víctimas, a la Aseguradora Cóndor y al Banco Caja Social para efectos de

ejercer su derecho a la defensa.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio guardó silencio frente a los requerimientos hechos por el despacho judicial.

1.3.1. Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos

Oscar Javier García Parrado, Representante Legal de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, adujo que por los convenios suscritos, el 7 de junio de 2012, entre Seguros Cóndor S.A y el municipio de Villavicencio en los que se establece que, de ahora en adelante, son los responsables jurídico, legal y administrativamente de terminar el proyecto Ciudadela San Antonio, es que la empresa, que representa, se encuentra impedida como oferente para realizar algún trámite al respecto. Informa que dichos convenios incluían la legalización de los subsidios sobre los cuales Fonvivienda declaró el incumplimiento.

Indica que el proyecto denominado Ciudadela San Antonio presenta un desequilibrio financiero debido al sobre costo ocasionado por la demora de más de 5 años en la entrega de las obras de urbanismos por parte de Villavivienda.

Finalmente, refiere que Villavivienda, mediante Resolución N. °029 de 2011, revocó algunos de los subsidios en especie otorgados.

1.3.2. Villavivienda

William Reinoso Rodríguez, Gerente y Representante legal de la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda, solicitó al juez de tutela que ordene a Fonvivienda ampliar la vigencia del subsidio de vivienda otorgado al accionante hasta que se materialice la entrega efectiva de la vivienda, así mismo, que dicho subsidio sea indexado, pues fue expedido en el año 2007.

De igual manera, requiere que se ordene al departamento del Meta, al municipio de Villavicencio y al Ministerio de Vivienda que coadyuven en la solución de la problemática que presenta la Ciudadela San Antonio.

Refiere que en desarrollo de las tareas encomendadas por el municipio de Villavicencio,

Villavivienda asignó lotes a familias que cuentan con un subsidio de vivienda.

Indica que, para cumplir con la obligación de construir las obras de urbanismo en el proyecto Ciudadela San Antonio Etapa II, suscribió el convenio 0886 de 28 de abril de 2009 con el departamento del Meta. Refiere que dichas obras se terminaron el 11 de noviembre de 2011, fecha en la que se firmó el acta del 100% de su entrega.

Sostiene que durante la ejecución del proyecto se adicionó, mediante Resolución N. °083 de 2010, la Supermanzana 4 correspondiente a 88 lotes para la población desplazada, respecto de la cual faltan por concluir algunas obras de urbanismos. En virtud de lo anterior, el 30 de noviembre de 2012, suscribió contrato con el municipio de Villavicencio para la realización de dichas obras.

También aduce que gestionó con la empresa de servicios públicos del Meta EDESA S.A. la construcción de las obras que se requieren para conectar el proyecto Ciudadela San Antonio con el Plan Maestro de Alcantarillado del municipio de Villavicencio.

Por último, indica que Fonvivienda, antes de que él iniciara su gestión en la entidad, declaró el incumplimiento del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio etapa 2, mediante las Resoluciones N. °162, 433 de 2009 y 1442, 0283, 0284, 0285, 0286, y 0370 de 2011.

1.3.3. Municipio de Villavicencio

Ana Ligia Expósito Herrera, Jefe de la Oficina Jurídica del municipio de Villavicencio, solicitó al juez de tutela denegar el amparo invocado, pues el accionante cuenta con otros mecanismos para la defensa de sus derechos, tales como solicitar la resolución del contrato o su cumplimiento.

Refiere que el municipio de Villavicencio cumplió con su obligación de construir las obras de urbanismo en el Proyecto Ciudadela San Antonio, en consecuencia, corresponde a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, con la que firmó contrato el señor Hernández Cruz, construir la vivienda.

Ahora bien, indica que luego de revisar la base de datos remitida por la aseguradora Cóndor S.A. advirtió que el accionante no forma parte de las personas amparadas por el convenio suscrito con dicha entidad, el 4 de septiembre de 2012, razón por la cual es necesario que

Fonvivienda reasigne el subsidio.

1.3.4. Gobernación del Meta

Eleazar Alfonso Duran Mora, Secretario de Vivienda del departamento del Meta, solicitó al juez de la acción de amparo, desvincular a la entidad del trámite de la referencia. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Sostiene que la Gobernación del Meta no tiene participación contractual en el Proyecto Ciudadela San Antonio y que su intervención en el mismo se produjo por solicitud del Gobierno Nacional y con el fin de evitar el siniestro del proyecto. En virtud de lo anterior, suscribió el convenio N. °0886 de 2009 por medio del cual aportó \$ 9'715.000 para la construcción de las obras de urbanismos. Indica que dicho convenio fue ejecutado en el 100%.

1.3.5. Banco Agrario

Martha Helena Torres Gutiérrez, actuando como representante legal del Banco Agrario de Colombia, solicita al juez de tutela desvincular a la entidad del trámite de la referencia, toda vez que carece de legitimación en la causa por pasiva.

1.3.6. Fonvivienda

Elsa Liliana Quebrada Bautista, actuando como apoderada judicial del Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda- solicita al juez de tutela denegar las pretensiones del accionante.

Aduce que la entidad, mediante Resolución N.° 210 de 2007, le reconoció al señor Carlos Alberto Hernández Cruz un subsidio de vivienda familiar por valor de 8'.950.000, el cual fue consignado, el 27 de febrero de 2009, en la cuenta de ahorro programado del beneficiario, en el Banco Agrario de Colombia S.A. y trasladado a la cuenta de Fiduagraría S.A., en el Banco BBVA, el 21 de octubre de 2009.

Así mismo, indica que dicho subsidio fue prorrogado, en varias oportunidades, por el Ministerio de Vivienda y que este estuvo vigente por más de 3 años desde su asignación.

Sostiene que Fonvivienda, con ocasión de la pérdida de vigencia del subsidio, adelantó el

trámite de reintegro de estos recursos al Tesoro Nacional, razón por la cual, para la entidad es imposible disponer de ese rubro presupuestal.

1.3.7. Fiduagraria S.A.

Richard Giovanni Espitia Barrera, actuando como apoderado judicial de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., solicita al juez de la acción de amparo desvincular a la entidad que representa del trámite de la referencia. Lo anterior, con base en los siguientes argumentos:

Refiere que el 28 de diciembre de 2007, Fiduagraria S.A. y la Unión Temporal Pro-Orinoquía Llanos suscribieron un contrato de encargo fiduciario para administrar 499 subsidios de vivienda familiar asignados por Fonvivienda, mediante Resolución N.º 210 de 2007. En dicho contrato se pactó que Fiduagraria entregaría a la Unión Temporal Pro-Orinoquía Llanos el 80% del valor de los subsidios, una vez el interventor certificara que se había cumplido con la construcción del 100% de las obras de urbanismo en el lote de terreno en el cual se desarrolla el proyecto y el 20% restante sería entregado al oferente, luego de que la entidad otorgante lo autorizara por escrito, previo el cumplimiento de todos los requisitos.

Señala que el 11 de abril de 2011, Fonvivienda declaró el incumplimiento por parte de Villavivienda de las obligaciones adquiridas en el proyecto Ciudadela San Antonio. En razón de lo anterior, el 8 de mayo de 2013, dicha entidad, mediante Oficio N.º 7220-2-40416, solicitó a la Fiduagraria que devolviera 136 subsidios de vivienda que estaban destinados para el proyecto Ciudadela San Antonio, dentro de los que se encontraba el del accionante.

Roberth Mauricio Sanabria González, actuando como apoderado judicial del Banco Caja Social, aduce que la entidad carece de legitimación por pasiva, en la medida en que no existe una relación procesal entre el amparo solicitado por el accionante y la actuación de la empresa que representa.

1.3.9. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Luis Alberto Donoso Rincón, actuando como apoderado judicial de la Unidad Administrativa

Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicita al juez de tutela desvincular a la entidad que representa del trámite de la referencia, toda vez que carece de legitimación por pasiva, en la medida en que no tiene competencia para resolver las peticiones del accionante.

1.4.0. Cóndor S.A.

Javier Santiago Benjume Celemín, actuando como apoderado judicial de Cóndor S.A. Compañía de Seguros, indica que, una vez revisados los archivos y la base de datos de la entidad, observó que no existe ningún registro que acredite al accionante como beneficiario del convenio celebrado entre Cóndor S.A. y Villavivienda, tampoco como tomador asegurado o beneficiario de un seguro de cumplimiento, por consiguiente, solicita al juez de tutela que deniegue las pretensiones del accionante.

1.4. Pruebas allegadas al proceso

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia del Oficio de julio de 2007, por medio del cual la Directora Ejecutiva de Fonvivienda le informa al señor Carlos Alberto Hernández Cruz que le fue asignado un subsidio de vivienda por valor de \$8'200.000 para ser aplicado en el departamento del Meta y que el mismo tiene vigencia hasta el 31 de enero de 2008 (folio 4).
- Copia del Contrato N.º 390 suscrito entre el señor Carlos Alberto Hernández Cruz y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, el 11 de septiembre de 2007, para la construcción de una vivienda de interés social tipo 1 (folios 5 a 7).
- Copia de la petición presentada, el 11 de septiembre de 2007, por el señor Carlos Alberto Hernández Cruz a Fonvivienda en la que informa su decisión de continuar con el proceso de asignación del subsidio familiar (folio 8).
- Copia de la petición presentada, el 11 de septiembre de 2007, por el señor Carlos Alberto Hernández Cruz a Fonvivienda en la que informa el cierre financiero objeto del subsidio familiar de vivienda (folio 9).
- Copia de la petición presentada, el 11 de febrero de 2011, por el señor Carlos Alberto

Hernández Cruz a Villavivienda en la que solicita información sobre el estado en el que se encuentra la construcción de su vivienda (folio 10).

- Copia de la respuesta dada al señor Carlos Alberto Hernández Cruz, el 9 de marzo de 2011, por parte de Villavivienda, en la que se afirma que el retraso en la construcción de su vivienda obedece a que dicha entidad no pudo entregar las obras de urbanismo en el tiempo acordado porque no contaba con los recursos para realizarlas, lo que a su vez, impidió que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos pudiera empezar a construirla. En razón de lo anterior, Villavivienda en el año 2009 suscribió un convenio de asociación con la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América "CASA" y la Gobernación del Meta con el fin de que se construyeran dichas obras urbanísticas, las cuales se están ejecutando (folios 11 a 12).

- Copia de la respuesta dada por la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos al señor Carlos Alberto Hernández Cruz en la que informa que los dineros correspondientes al subsidio familiar de vivienda que le fue reconocido por Fonvivienda se encuentran 100% en la Fiduagraria S.A. (folio 14).

- Copia de las peticiones presentadas por el señor Carlos Alberto Hernández Cruz y otros al Alcalde de Villavicencio, al Presidente de la República, al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en las que solicitan su intervención en el proyecto Ciudadela San Antonio para que les sea entregada su vivienda (folios 15 a 18).

- Copia de la petición presentada por el señor Carlos Alberto Hernández Cruz a la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos en la que solicita la expedición de un paz y salvo respecto de sus obligaciones para con ellos (folio 24).

- Copia de las certificaciones expedidas el 2 de julio de 2008 y el 9 de junio de 2011 por la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos en la que consta que el señor Carlos Alberto Hernández Cruz se encuentra a paz y salvo por la suma de \$4'970.000 (folios 24 y 25).

- Copia de la cédula de ciudadanía del señor Carlos Alberto Hernández Cruz (folio 28)

- Copia del Acta de acuerdo de intención suscrita entre el municipio de Villavicencio y

Seguros Cándor S.A. para la terminación de los proyectos de vivienda, incluida la legalización de subsidios respecto de los cuales se hizo la declaratoria de incumplimiento por parte de Fonvivienda, correspondientes a la Ciudadela San Antonio (folios 52 a 55).

- Copia de la Resolución N.º 208 de 2007, proferida por el Gerente de Villavivienda, mediante la cual se le asigna un subsidio en especie al señor Carlos Alberto Hernández Cruz (folios 87 a 98).

- Copia de la historia clínica del señor Carlos Alberto Hernández Cruz (folios 141 a 160).

- Copia del Informe Pericial de Clínica Forense realizado el 24 de julio de 2013 al señor Carlos Alberto Hernández Cruz luego de que fuera atropellado por una moto (folio 161 a 162).

- Copia del Contrato de Encargo Fiduciario de Administración y Pagos suscrito entre la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.-Fiduagraria S.A.- y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos (folios 223 a 247).

- Copia de la Resolución N.º 286 de 2011, proferida por Fonvivienda, mediante la cual se declara el incumplimiento por parte del oferente, Villavivienda, de construir 50 soluciones de vivienda en el proyecto denominado Ciudadela San Antonio, Supermanzanas 2, 3 y 6 ubicado en el municipio de Villavicencio. Así mismo, se hace efectiva la garantía constituida a su favor por Seguros Cándor S.A. (folios 249 a 252)

- Copia del Oficio de 8 de mayo de 2013, por medio del cual el Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda solicita al Gerente de Fiduagraria la entrega de 136 subsidios familiares de vivienda asignados al proyecto Ciudadela San Antonio y sobre los cuales no existió aplicación parcial (folios 253 a 261).

- Copia del Acta de Modificación N.º 001 al Acuerdo entre el municipio de Villavicencio y Seguros Cándor S.A. para la terminación y legalización del proyecto de vivienda denominado San Antonio Etapa II (folios 61 a 68).

1.5. Decisión judicial que se revisa

Primera instancia

Mediante sentencia de dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013), el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, denegó el amparo solicitado, al considerar que el señor Carlos Alberto Hernández Cruz cuenta con otros mecanismos para la defensa de sus derechos, como acudir a la jurisdicción ordinaria a solicitar el cumplimiento del contrato de construcción de vivienda de interés social que suscribió con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos.

2. Expediente T- 4.296.880

2.1. La solicitud

El 22 de octubre de 2013, la señora Ana Graciela Quevedo Gómez impetró acción de tutela contra la Unión Temporal Nuevo Milenio, Fonvivienda, la Alcaldía de Villavicencio y la Gobernación del Meta con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital presuntamente vulnerados por dichas entidades al transcurrir más de 10 años desde que le fue asignado el subsidio familiar de vivienda urbana y de firmar el contrato para su construcción sin que, hasta la fecha, esta le haya sido entregada.

2.2. Reseña fáctica

2.2.1. Manifiesta la accionante que, el 13 de junio de 2004, se postuló para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la caja de compensación familiar de Villavicencio, COFREM.

2.2.2. Refiere que el 12 de octubre de 2004, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N.º 784, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$7'518.000 el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

Así mismo, indica que dicho subsidio debía utilizarse durante los seis meses siguientes a la fecha de publicación de la resolución de asignación en una solución de vivienda Tipo 1.

2.2.3. Sostiene que, el 30 de octubre de 2004, suscribió un contrato con la Unión Temporal Nuevo Milenio para la construcción de una vivienda básica de interés social, en el lote de

terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

En dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$13'968.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'500.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 7'518.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 2'950.000 con recursos propios de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

Así mismo, se estipuló que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

Finalmente, se dispuso que el contratista constituiría una póliza que ampararía el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda con el fin de asegurar el buen manejo de su cobro anticipado.

2.2.4. Indica que en el año 2005, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.º 162, le asignó un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 20. Dicha empresa se comprometió a entregar dicho terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

2.2.5. Señala que la Unión Temporal Nuevo Milenio suscribió contrato de encargo Fiduciario con Fiducentral y constituyó póliza de garantía con Seguros del Estado para que le fuera desembolsado el anticipo del subsidio de vivienda que Fonvivienda le había reconocido, mediante Resolución N.º 784 de 2004.

2.2.6. Refiere que transcurrido el término pactado en el contrato y al no recibir información sobre la entrega de su vivienda, solicitó a la Unión Temporal Nuevo Milenio que le informara el estado del proyecto. Al respecto, dicha entidad indicó que la demora en el inicio de las obras obedecía al incumplimiento por parte de Villavivienda de la construcción de las obras de urbanismo.

2.2.7. Afirma que con la demora en la entrega de su vivienda ha tenido que pagar arriendo, situación que le causa un perjuicio irremediable, pues no cuenta con recursos económicos. Así mismo, indica que es madre cabeza de familia de dos menores de edad.

2.3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada, en primera instancia, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, despacho que, mediante auto de veintitrés (23) de octubre de dos mil trece (2013), admitió la demanda, corrió traslado a las entidades demandadas y vinculó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, al Departamento de Prosperidad Social, a la Caja de Compensación Familiar Campesina-COMCAJA, a la Unidad de Atención a la Población Desplazada, al Incoder, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a Bancoldex, al Banco Agrario de Colombia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, al Sena, al Ministerio de Vivienda, a Seguros del Estado, a Seguros Córdor, a la Unión Temporal Llanovivienda, a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos y a la Caja de Compensación Familiar de Villavicencio-COFREM para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

No obstante lo anterior, la Unión Temporal Nuevo Milenio, la Unidad de Atención a la Población Desplazada, Seguros Córdor, Unión Temporal Llanovivienda y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos guardaron silencio frente a los requerimientos hechos por el despacho.

2.3.1. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Edward Daza Guevara, actuando como apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, solicitó al juez de tutela desvincular a la entidad que representa del trámite de la referencia, como quiera que del relato de los hechos que hizo la accionante no se advierte ninguna acción u omisión que se le pueda imputar al ministerio.

2.3.2. Caja de Compensación Familiar-COFREM

Hans Arjona Apolinar, actuando como representante judicial de la Caja de Compensación Familiar-COFREM, señala que la entidad adelanta el proceso de postulación, prevalidación y

seguimiento en la aplicación de los subsidios de vivienda, en razón a que suscribió un contrato con el INURBE para la administración de los mismos, por consiguiente no tiene competencia para seleccionar a los beneficiarios del subsidio.

Refiere que, de conformidad con la información consultada en la página de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social-CAVIS-, la señora Ana Graciela Quevedo Gómez fue escogida como beneficiaria de un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada en el año 2004, así mismo, indica que dicho dinero fue desembolsado al oferente Fiducentral en el año 2006.

2.3.3. Caja de Compensación Familiar Campesina-COMCAJA

Felipe Sánchez Luna, Asesor Jurídico de la Caja de Compensación Familiar Campesina, informa que, consultada la base de datos de CAVIS, se encontró que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez no se postuló para acceder al subsidio de vivienda ante dicha entidad sino por intermedio de la Caja de Compensación Familiar del Meta-COFREM. En consecuencia, solicita se desvincule a la entidad de la acción objeto de estudio.

2.3.4. Servicio Nacional de Aprendizaje-SENA

Cielo Isabel Usme Andrade, Directora Regional del Servicio Nacional de Aprendizaje, solicita al juez de tutela desvincular a la entidad del trámite de la referencia, toda vez que no se le endilga la violación de los derechos fundamentales de la accionante.

Aduce que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez está registrada en el Servicio Nacional de Empleo desde el 13 de noviembre de 2010.

2.3.5. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural-Incoder

Jesús Horacio Parraga Aponte, Coordinador de la Oficina Jurídica del Incoder, solicita al juez de la acción de amparo que desvincule a la entidad que representa del trámite en cuestión, por cuanto no se le atribuye la violación de ningún derecho fundamental de la accionante.

2.3.6. Gobernación del Meta

Eleazar Alfonso Duran Mora, Secretario de Vivienda del departamento del Meta, indica que la Gobernación no participó contractualmente en el proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio, pues este solo fue ejecutado por la empresa industrial y comercial de Villavicencio-Villavivienda.

Sostiene que con el fin de evitar el siniestro del proyecto Ciudadela San Antonio y a petición del Gobierno Nacional, la Gobernación del Meta, mediante convenio N. °0886 de 2009 coadyuvó con \$9'715.000.000 para la construcción de las obras urbanísticas en dicho proyecto.

De conformidad con lo anterior, solicita al despacho desvincular a la Gobernación del Meta de la acción de la referencia, toda vez que no participó, de forma contractual, en el proyecto Ciudadela San Antonio.

2.3.7. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Manuel Vicente Cruz Alarcón, actuando como apoderado del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicita al juez de tutela denegar el amparo solicitado, toda vez que la demandante cuenta con otros mecanismos judiciales para la defensa de sus derechos. Así mismo, señala que el oferente del proyecto Ciudadela San Antonio es el encargado de construir la vivienda de interés social de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez.

2.3.8. Departamento de la Prosperidad Social

Lucy Edrey Acevedo Meneses, Jefe de la Oficina Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, solicita al juez de tutela desvincular a la entidad del trámite de la referencia, toda vez que no se le endilga la violación de los derechos fundamentales de la accionante.

2.3.9. Bancoldex

María Andrea Cañón Mejía, en representación del Banco de Comercio Exterior de Colombia S.A., solicita al juez de la acción de amparo desvincular a la entidad del asunto de la referencia, por cuanto la demandante no aduce la violación de ningún derecho fundamental por parte del Banco.

2.4.0. Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

Jorge Eduardo Valderrama Beltrán, Jefe de la Oficina Jurídica del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, solicita al juez de tutela desvincular a la entidad del trámite de la referencia, toda vez que la demandante no le endilga la violación de sus derechos fundamentales al ICBF.

2.4.1. Fonvivienda

Sindy Carolina Forero Martínez, actuando como apoderada judicial del Fondo Nacional de Vivienda, informa que la entidad, mediante Resolución N. °156 de 2005, le reconoció a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez un subsidio de vivienda familiar por valor de 7'518.000, el cual fue consignado, el 3 de marzo de 2006, en la cuenta de ahorro programado de la beneficiaria, en el Banco Bancolombia y trasladado a la cuenta de la Fiduciaria Central S.A. Así mismo, indica que dicho subsidio fue prorrogado, en varias oportunidades, por el Ministerio de Vivienda y que este estuvo vigente hasta el 16 de septiembre de 2013.

Afirma que Fonvivienda, mediante Resolución N.° 286 de 2011, declaró el incumplimiento del proyecto Ciudadela San Antonio y decidió hacer efectivas las pólizas otorgadas para el efecto por parte de Seguros Cóndor S.A.

Sostiene que Fonvivienda, con ocasión de la pérdida de vigencia del subsidio, adelantó el trámite de reintegro de estos recursos al Tesoro Nacional, razón por la cual, para la entidad es imposible disponer de ese rubro presupuestal.

2.4.2. Banco Agrario de Colombia

Martha Helena Torres Gutiérrez, Representante Legal del Banco Agrario, señala que carece de legitimación en la causa por pasiva en el asunto de la referencia, toda vez que la entidad no ha vulnerado ningún derecho de la demandante.

2.4.3. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas

Luis Alberto Donoso Rincón, actuando como apoderado judicial de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, solicita al despacho desvincular a la entidad

del trámite de la referencia, por cuanto no es competente para resolver ninguna de las peticiones incoadas por la accionante.

2.4.4. Municipio de Villavicencio

Ana Ligia Expósito Herrera, actuando como apoderada judicial del municipio de Villavicencio, solicitó al juez de tutela que deniegue el amparo impetrado, toda vez que la accionante cuenta con otros mecanismo judiciales para la defensa de sus derechos.

Así mismo, aduce que la administración municipal no generó el problema planteado por la demandante y tampoco tiene competencia para solucionarlo, pues el predio en el que se debe construir su vivienda de interés social ya cuenta con las obras de urbanismos necesarias, por consiguiente, corresponde a la Unión Temporal Nuevo Milenio construir dicha vivienda.

2.4.5. Seguros del Estado S.A.

Astrid Juliana Gonzalez Mejía, actuando como apoderada judicial de Seguros del Estado S.A, señala que Fonvivienda, mediante Resolución N. °162 de 2009, declaró el incumplimiento de la obligaciones asumidas por el oferente Unión Temporal Nuevo Milenio en el proyecto Ciudadela San Antonio. Así mismo, ordenó hacer efectivas las pólizas de cumplimiento otorgadas por Seguros del Estado S.A. Refiere que la compañía indemnizó solo los subsidios que fueron aplicados, pues aquellos que no fueron utilizados se devolvieron a la Dirección del Tesoro Nacional.

2.4. Pruebas allegadas al proceso

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia del Oficio de octubre de 2004, por medio del cual la Directora Ejecutiva de Fonvivienda le informa a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez que le fue asignado un subsidio de vivienda por valor de \$7'518.000 para ser aplicado en el departamento del Meta (folio 8).
- Copia de la autorización que otorgó la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, el 8 de noviembre de 2004, al Fondo Nacional de Vivienda para que consignara su subsidio de

vivienda en el encargo fiduciario que constituyó la Unión Temporal Nuevo Milenio con la Fiduciaria Central (folio 9).

- Copia del Oficio de 2 de agosto de 2004, por medio del cual la Unión Temporal Nuevo Milenio le informa a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez el procedimiento que debe seguir con los recursos que le corresponde asumir en la construcción de su vivienda de interés social (folio 10).

- Copia del certificado de no declarante diligenciado por la señora Ana Graciela Quevedo Gómez el 17 de noviembre de 2005 (folio 11).

- Copia del Contrato N.º 52 suscrito entre la señora Ana Graciela Quevedo Gómez y la Unión Temporal Nuevo Milenio, el 30 de octubre de 2004, para la construcción de una vivienda de interés social Tipo 1 (folios 12 a 15).

- Copia de la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el estado del subsidio asignado a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez (folio 16).

- Copia de la certificación, de 21 de octubre de 2013, por medio de la cual el Subgerente Técnico de Villavivienda hace constar que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez es beneficiaria de un subsidio en especie ubicado en la Ciudadela San Antonio, el cual fue asignado por la entidad mediante Resolución N.º 162 de 2005 (folio 17).

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez (folio 18).

- Copia de la consulta realizada con el número de cédula de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez en la base de datos de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social-CAVIS (folio 73).

- Copia del Informe de supervisión realizado, el 16 de octubre de 2012, por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE- al proyecto Ciudadela San Antonio (folios 102 a 115).

2.5. Decisión Judicial que se revisa

2.5.1. Primera instancia

Mediante sentencia de siete (7) de noviembre de dos mil trece (2013), el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, denegó el amparo solicitado, al considerar que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez cuenta con otros mecanismos para la defensa de sus derechos, como acudir a la jurisdicción ordinaria a solicitar el cumplimiento del contrato de construcción de vivienda de interés social que suscribió con la Unión Temporal Nuevo Milenio.

En desacuerdo con lo anterior, la accionante impugnó el fallo de primera instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, mediante providencia proferida el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013), confirmó la decisión proferida por el a quo con base en los mismos argumentos.

Adicionalmente, señaló que la petición de amparo carece del requisito de inmediatez, toda vez que pasaron nueve años desde la fecha en que le fue otorgado el subsidio familiar de vivienda y dos años desde la fecha en que Fonvivienda declaró el incumplimiento del proyecto Ciudadela San Antonio.

3. Expediente T- 4.296.906

3.1 La solicitud

El 28 de octubre de 2013, la señora Aura Castillo de Muñoz impetró acción de tutela contra la Unión Temporal Llanovivienda, Villavivienda, Fonvivienda, la Gobernación del Meta, la Aseguradora Cóndor, la Alcaldía de Villavicencio y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital presuntamente vulnerados por dichas entidades al transcurrir más de 6 años desde que le fue asignado el subsidio familiar de vivienda y de firmar el contrato para la construcción de la misma sin que, hasta la fecha, esta le haya sido entregada.

3.2. Reseña fáctica

3.2.1. Manifiesta la accionante que, en el año 2006, se postuló para acceder a un subsidio

familiar de vivienda urbana ante la caja de compensación familiar de Villavicencio, COFREM.

3.2.2. Refiere que el 18 de julio de 2007, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N. °210, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$8.200.000 el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

Indica que dicho subsidio debía utilizarse durante los seis meses siguientes a la fecha de publicación de la resolución de asignación en una solución de vivienda Tipo 1.

3.2.3. Señala que el 25 de octubre de 2007, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.° 210, le asignó un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 2, manzana 1, casa 3. Dicha empresa se comprometió a entregar el terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

3.2.4. Sostiene que el 19 de abril de 2010, suscribió un contrato con la Unión Temporal Llanovivienda para la construcción de una vivienda básica de interés social, en el lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

En dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'.970.000 con recursos propios de la la señora Aura Castillo de Muñoz, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

Así mismo, se estipuló que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

3.2.5. Aduce que el 6 de mayo de 2011 terminó de pagar a la Unión Temporal Llanovivienda los \$ 4'.970.000 que le correspondían según el mencionado contrato.

3.2.6. Refiere que transcurrido el término pactado en el contrato y al no recibir información

sobre la entrega de su vivienda, solicitó a la Unión Temporal Llanovivienda que le informara el estado del proyecto. Al respecto, dicha entidad indicó que la demora en el inicio de las obras obedecía al incumplimiento por parte de Villavivienda de la construcción de las obras de urbanismo.

3.2.7. Afirma que con la demora en la entrega de su vivienda ha tenido que pagar arriendo, situación que le causa un perjuicio irremediable, pues no cuenta con recursos económicos. Así mismo, indica que tiene 77 años de edad.

3.3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada, en primera instancia, por el Tribunal Superior del Distrito de Villavicencio, Sala Penal, Corporación que, mediante auto de trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) admitió la demanda, corrió traslado a las entidades demandadas y vinculó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

No obstante lo anterior, la Unión Temporal Llanovivienda, Fonvivienda, Aseguradora Cóndor y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial guardaron silencio frente a los requerimientos hechos por la Corporación.

3.3.1. Villavivienda

William Reinoso Rodríguez, Gerente y Representante Legal de la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda- refiere que Fonvivienda no desembolsó los subsidios de vivienda de algunos de los beneficiarios que suscribieron contrato de obra con la Unión Temporal Llanovivienda porque esta no constituyó las pólizas de cumplimiento correspondientes.

En razón de lo anterior, Villavivienda se ofreció a financiar la construcción de algunas viviendas de interés social solo si la Unión Temporal Llanovivienda constituía las garantías que se requerían y endosaba, a su nombre, el subsidio reconocido por Fonvivienda.

Afirma que si bien existe un contrato de obra entre la accionante y la Unión Temporal Llanovivienda no se puede obligar a esta última a construir la vivienda de interés social sin que antes la beneficiaria pague el valor de la misma, en ese orden de ideas, es necesario

que Fonvivienda reconozca, de nuevo, a la señora Aura Castillo de Muñoz, el mencionado subsidio de vivienda.

3.3.2. Gobernación del Meta

Eleazar Alfonso Duran Mora, Secretario de Vivienda del departamento del Meta, indica que la Gobernación no participó contractualmente en el proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio, pues este solo fue ejecutado por la empresa industrial y comercial de Villavicencio-Villavivienda.

Sostiene que con el fin de evitar el siniestro del proyecto Ciudadela San Antonio y a petición del Gobierno Nacional, la Gobernación del Meta, mediante convenio N. °0886 de 2009 coadyuvó con \$9'715.000.000 para la construcción de las obras urbanísticas en dicho proyecto.

De conformidad con lo anterior, solicita al despacho desvincular a la Gobernación del Meta de la acción de la referencia, toda vez que no participó de forma contractual en el proyecto Ciudadela San Antonio.

3.3.3. Municipio de Villavicencio

Ana Ligia Expósito Herrera, actuando como apoderada judicial del municipio de Villavicencio, solicita al juez de tutela que deniegue el amparo solicitado, toda vez que la accionante cuenta con otros mecanismo judiciales para la defensa de sus derechos.

Aduce que el municipio le hizo entrega del predio en el que se construiría el proyecto Ciudadela San Antonio a Villavivienda, quien en adelante realizó todos los trámites correspondientes, inclusive, constituir las Uniones Temporales, como Llanovivienda, para la construcción de las viviendas de interés social, por consiguiente, el municipio no tiene injerencia en las decisiones que tomen dichas entidades.

Señala que según la información reportada por Villavivienda, dicha entidad, mediante Resolución N.° 210 de 2010 otorgó a la Señora Aura Castillo de Muñoz un subsidio en especie ubicado en la supermanzana 2, manzana 1, casa 3. Así mismo, indica que la Unión Temporal Llanovivienda, con la que suscribió contrato de obra la accionante, no constituyó las pólizas de garantía lo que ocasionó que no se pudieran usar los recursos asignados por

Fonvivienda.

Manifiesta que, por lo anterior, Fonvivienda no declaró el incumplimiento por parte de la Unión Temporal Llanovivienda sino la pérdida de vigencia de los subsidios, por consiguiente, el municipio está buscando los recursos necesarios para poder cerrar financieramente el proyecto y así obtener la prórroga de los subsidios que se encuentran vencidos por parte de Fonvivienda.

3.4. Pruebas allegadas al proceso

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Aura Castillo de Muñoz (folio 7).
- Copia de la declaración extraproceso que rindió la señora Aura Castillo de Muñoz ante la Notaria Tercera de Villavicencio, el 12 de mayo de 2006, en la que manifiesta ser madre cabeza de familia de dos menores de edad (folio 8).
- Copia del Oficio de julio de 2007, por medio del cual la Directora Ejecutiva de Fonvivienda le informa a la señora Aura Castillo de Muñoz que le fue asignado un subsidio de vivienda por valor de \$8'200.000 para ser aplicado en el departamento del Meta y que el mismo tiene vigencia hasta el 31 de enero de 2008 (folio 9).
- Copia de la Resolución N.º 210 de 2007, proferida por Fonvivienda, por medio de la cual asigna 2003 subsidios familiares de vivienda urbana (folios 10 a 16).
- Copia del Contrato N.º 103 suscrito entre la señora Aura Castillo de Muñoz y la Unión Temporal Llanovivienda, el 19 de abril de 2010, para la construcción de una Vivienda de Interés Social Tipo 1 (folios 17 a 19).
- Copia de la solicitud presentada por la señora Aura Castillo de Muñoz ante Villavivienda, el 26 de agosto de 2013, en la que solicita una certificación de la asignación del subsidio en especie (folio 20).
- Copia de la certificación de 30 de agosto de 2013, por medio de la cual el Subgerente Técnico de Villavivienda hace constar que la señora Aura Castillo de Muñoz es beneficiaria

de un subsidio en especie ubicado en la Ciudadela San Antonio, el cual fue asignado por la entidad mediante Resolución N.º 210 de 2007 (folio 22).

- Copia de los comprobantes de los pagos realizados por la señora Aura Castillo de Muñoz a la Unión Temporal Llanovivienda por un total de \$4'970.000 (folios 23 a 25).

- Copia de la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el estado del subsidio asignado a la señora Aura Castillo de Muñoz (folio 60)

- Copia de la certificación de 8 de noviembre de 2013, por medio de la cual el Subgerente Técnico de Villavivienda hace constar que la señora Aura Castillo de Muñoz es beneficiaria de un subsidio en especie ubicado en la Ciudadela San Antonio, el cual fue asignado por la entidad mediante Resolución N.º 210 de 2007 (folio 61).

- Copia de la Resolución N.º 246176 de 2013, proferida por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas mediante la cual se incluye en el registro único de víctimas a la señora Aura Castillo de Muñoz (folios 1 a 4).

3.5. Decisión Judicial que se revisa

3.5.1. Primera instancia

Lo anterior, al considerar que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, toda vez que se encuentra en estado de indefensión respecto de todas las entidades involucradas en el proyecto Ciudadela San Antonio, quienes, injustificadamente, han incumplido con las obligaciones pactadas.

En desacuerdo con lo anterior, la Caja de Compensación Familiar COFREM impugnó el fallo de primera instancia.

3.5.2. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, mediante providencia proferida el veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014), revocó la decisión proferida por el a quo al advertir que la petición de amparo de la accionante carece

del requisito de inmediatez, toda vez que el subsidio de vivienda que pretende se prorrogue venció el 31 de marzo de 2011, es decir transcurrieron más de 2 años para que la señora Aura Castillo de Muñoz acudiera a la acción de tutela a solicitar la protección de sus derechos fundamentales sin que durante este tiempo adelantara alguna gestión.

3.6. Documentos allegados por las partes al expediente de la referencia, en sede de revisión

El 29 de abril de 2014, la Secretaría General de la Corte Constitucional, informó al Magistrado Sustanciador que en la recepción de esta Corporación se recibieron los siguientes documentos: i) Resolución N.º 2013-246176 de 23 de agosto de 2013, mediante la cual la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas incluye a la señora Aura Castillo de Muñoz y a su núcleo familiar en el Registro Único de Víctimas y ii) copia del oficio de 13 de febrero de 2014, por medio del cual la señora Aura Castillo de Muñoz solicitó a la Corte Constitucional la selección de la acción de tutela de la referencia.

4. Expediente T-4.297.614

4.1. La solicitud

El 30 de julio de 2013, la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo impetró acción de tutela contra la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, la Alcaldía de Villavicencio, la Gobernación del Meta, Fonvivienda y Villavivienda con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna presuntamente vulnerados por dichas entidades al transcurrir más de 6 años desde que le fue asignado el subsidio familiar de vivienda y de firmar el contrato para la construcción de la misma sin que, hasta la fecha, esta le haya sido entregada.

4.2. Reseña fáctica

4.2.1. Manifiesta la accionante que, el 31 de enero de 2007, se postuló para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la caja de compensación familiar Campesina, C.C.F.

4.2.2. Refiere que el 18 de julio de 2007, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N.º 210, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de

\$8'200.000 el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

4.2.3. Indica que el 25 de octubre de 2007, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.º 208, le asignó un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 3, manzana 1, casa 1. Dicha empresa se comprometió a entregar dicho terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

4.2.4. Sostiene que el 13 de febrero de 2008, suscribió un contrato con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos para la construcción de una vivienda básica de interés social, en el lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

En dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'.970.000 con recursos propios de la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

Así mismo, se estipuló que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

Finalmente, se dispuso que el contratista constituiría una póliza que ampararía el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda con el fin de asegurar el buen manejo de su cobro anticipado.

4.2.5. Señala que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos suscribió contrato de encargo Fiduciario N.º 31907 con Fiduagraria S.A. y constituyó póliza de garantía con Seguros Cóndor S.A. para que le fuera desembolsado el anticipo del subsidio de vivienda que Fonvivienda le había reconocido, mediante Resolución N.º210 de 2007.

4.2.6. Aduce que el 3 de septiembre de 2008 abrió una cuenta de ahorro programado con el Banco AV Villas para cumplir con la obligación adquirida en el mencionado contrato. Dicha cuenta para el 31 de mayo de 2012 tenía un saldo de \$3'868.364.

4.2.7. Refiere que transcurrido el término pactado en el contrato y al no recibir información sobre la entrega de su vivienda, solicitó a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos que le informara el estado del proyecto. Al respecto, dicha entidad indicó que la demora en el inicio de las obras obedecía al incumplimiento por parte de Villavivienda de la construcción de las obras de urbanismo.

4.2.8. Indica que Villavivienda, mediante Resolución N.º 029 de 2011, le revocó el subsidio en especie que le había asignado a través de la Resolución N.º 208 de 2007 correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 3, manzana 1, casa 1.

4.2.9. Afirma que con la demora en la entrega de su vivienda ha tenido que pagar arriendo, situación que le causa un perjuicio irremediable, pues no cuenta con recursos económicos. Así mismo, indica que es madre cabeza de familia de tres menores de edad.

4.3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada, en primera instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, Corporación que, mediante auto de trece (13) de noviembre de dos mil trece (2013) admitió la demanda, corrió traslado a las entidades demandadas y vinculó Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

No obstante lo anterior, la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos guardó silencio frente a los requerimientos hechos por la Corporación.

4.3.1. Villavivienda

William Reinoso Rodríguez, Gerente y Representante legal de la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda, refiere que en desarrollo de las tareas encomendadas por el municipio de Villavicencio, Villavivienda asignó lotes a familias que cuentan con un subsidio de vivienda.

Indica que para cumplir con la obligación de construir las obras de urbanismo en el proyecto Ciudadela San Antonio Etapa II suscribió el convenio 0886 de 28 de abril de 2009, con el departamento del Meta. Señala que dichas obras se terminaron el 11 de noviembre de 2011, fecha en la que se firmó el acta de entrega del 100 % de dichas obras.

Sostiene que durante la ejecución del proyecto se adicionó, mediante Resolución N. °083 de 2010, la Supermanzana 4 correspondiente a 88 lotes para la población desplazada, respecto de la cual faltan por concluir algunas obras de urbanismos. En virtud de lo anterior, el 30 de noviembre de 2012, suscribió contrato con el municipio de Villavicencio para la realización de dichas obras.

También afirma que gestionó con la empresa de servicios públicos del Meta EDESA S.A. la construcción de las obras que se requieren para conectar el proyecto Ciudadela San Antonio con el Plan Maestro de Alcantarillado del municipio de Villavicencio.

Indica que Fonvivienda declaró, antes de que él iniciara su gestión en la entidad, el incumplimiento del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio etapa 2, mediante las Resoluciones N. °162, 433 de 2009 y 1442, 0283, 0284, 0285, 0286, y 0370 de 2011 e hizo efectivas las pólizas suscritas para tal evento con la Aseguradora Cóndor S.A. En virtud de lo anterior, la Aseguradora Cóndor S.A. asumió, de forma automática, las obligaciones de Villavivienda en el proyecto Ciudadela San Antonio.

Señala que Villavivienda, mediante Resolución N.° 029 de 2011, revocó el subsidio en especie que le había asignado a la señora Yaidy Jazmín a través de la Resolución N. °208 de 2007 correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 3, manzana 1, casa 1.

Así mismo, señala que el lote de terreno que, inicialmente, le fue asignado a la accionante fue adjudicado a la señora María Esguerra Millán, mediante Resolución N.° 344 de 2011, quien ya recibió la vivienda construida.

Por último, aduce que Villavivienda, en principio, no asigna subsidios, pues solo lo puede hacer cuando una entidad obligada a apoyar el desarrollo de la política pública de vivienda, en forma complementaria, suscribe un acuerdo con la entidad para tal fin, es decir, cuando la entidad territorial paga a Villavivienda dichos subsidios.

De conformidad con lo expuesto, solicita al juez de tutela que, en primer lugar, desvincule a la entidad del trámite de tutela de la referencia, toda vez que, como se explicó, Villavivienda fue sustituida en sus obligaciones en el proyecto Ciudadela San Antonio por Seguros Cóndor S.A. y el municipio de Villavicencio, en segundo lugar, ordene al departamento del Meta, al Ministerio de Vivienda y a Fonvivienda que coadyuven en la solución de la problemática que presenta la ciudadela San Antonio y, en tercer lugar, comine a Fonvivienda a indexar el subsidio de vivienda asignado a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y ayude en la asignación de un nuevo lote de terreno en el que pueda materializar su vivienda.

4.3.2. Alcaldía de Villavicencio

Ana Ligia Expósito Herrera, actuando como apoderada judicial del municipio de Villavicencio, solicita al juez de tutela que deniegue el amparo solicitado, toda vez que la accionante cuenta con otros mecanismo judiciales para la defensa de sus derechos. Así mismo, advierte que la petición de amparo carece del requisito de inmediatez, ya que el subsidio que reclama la accionante le fue reconocido por Fonvivienda en el año 2007, es decir hace 6 años.

Por último, señala que Villavivienda es una empresa industrial y comercial del Estado dotada con autonomía administrativa y presupuestal, motivo por el cual, el municipio de Villavicencio no tiene injerencia en sus decisiones.

4.3.3. Banco Av Villas

Omar Enrique Galindo Bernal, Jefe de Organismos Jurisdiccionales del Banco Av Villas, indica que para el 12 de agosto de 2013 la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo tiene una cuenta de ahorro programado con el banco que registra un saldo de \$3'906.128, la cual se encuentra bloqueada por "postulación subsidio".

4.3.4. Gobernación del Meta

Eleazar Alfonso Duran Mora, Secretario de Vivienda del departamento del Meta, indica que la Gobernación no participó contractualmente en el proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio, pues este solo fue ejecutado por la empresa industrial y comercial

de Villavicencio-Villavivienda.

Sostiene que con el fin de evitar el siniestro del proyecto Ciudadela San Antonio y a petición del Gobierno Nacional, la Gobernación del Meta, mediante convenio N.º 0886 de 2009, coadyuvó con \$9'715.000.000 para la construcción de las obras urbanísticas en dicho proyecto.

De conformidad con lo anterior, solicita al despacho desvincular a la Gobernación del Meta de la acción de la referencia, toda vez que no participó de forma contractual en el proyecto Ciudadela San Antonio.

4.3.5. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Jorscean Maestre Toncel, actuando como apoderado especial del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, solicita al juez de tutela denegar la petición de amparo, lo anterior con base en los siguientes argumentos:

Señala que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se encarga de formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral mientras que Fonvivienda es la entidad encargada de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social.

Aduce que Fonvivienda le reconoció a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo un subsidio familiar de vivienda, que estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2011 y que después fue reintegrado al Tesoro Nacional porque la actora no lo utilizó.

Refiere que por lo anterior, no es posible prorrogar el mencionado subsidio, sin embargo, ello no es óbice para que la accionante se postule, nuevamente, a las convocatorias futuras que haga Fonvivienda.

4.3.6. Fonvivienda

Ana María Nossa Aranguren, actuando como apoderada judicial del Fondo Nacional de Vivienda-Fonvivienda-solicita al juez de tutela denegar las pretensiones de la accionante.

Aduce que la entidad, mediante Resolución N.º 210 de 2007, le reconoció a la señora Yaidy

Jazmín Rodríguez Arévalo un subsidio de vivienda familiar por valor de 8'200.000, el cual fue consignado en la cuenta de ahorros de la beneficiaria, en el Banco Agrario de Colombia S.A. y trasladado a la cuenta de Fiduagraria S.A., en el Banco BBVA, el 21 de octubre de 2009.

Así mismo, indica que dicho subsidio fue prorrogado, en varias oportunidades, por el Ministerio de Vivienda y que este estuvo vigente por más de 3 años desde su asignación.

Sostiene que Fonvivienda, con ocasión de la pérdida de vigencia del subsidio, adelantó el trámite de reintegro de estos recursos al Tesoro Nacional, razón por la cual, para la entidad es imposible disponer de ese rubro presupuestal.

Señala que la relación que existe entre el hogar que es beneficiario de un subsidio y Fonvivienda está regulada por la Ley 3ª de 1991 y el Decreto 555 de 2003, pues esta es de carácter legal y no contractual.

Afirma que el oferente es la persona natural o jurídica, pública o privada que suministra, financia o construye la solución de vivienda de interés social Así mismo, indica que para poder ser oferente debe ser declarado elegible, previamente, por parte de Findeter.

Aduce que Findeter es la entidad que verifica el cumplimiento por parte del oferente de los requisitos legales y formales con base en los documentos aprobados por las autoridades municipales.

Indica que el oferente que acude a Fonvivienda a solicitar el desembolso, giro o movilización de un subsidio lo hace en calidad de mandatario del hogar beneficiario, en virtud de un contrato de promesa de compraventa, contrato de compraventa sobre bien inmueble, contrato de obra o contrato de mandato sin representación.

Sostiene que los llamados a responder en el caso objeto de estudio son el municipio de Villavicencio y Villavivienda, pues son los encargados de realizar el seguimiento a la ejecución de las viviendas.

4.3.7. Seguros Cóndor S.A.

Javier Santiago Benjume Celemín, actuando como apoderado judicial de Cóndor S.A.

Compañía de Seguros, indica que, una vez revisados los archivos y la base de datos de la entidad, observó que no existe ningún registro que acredite a la accionante como beneficiaria del convenio celebrado entre Cóndor S.A. y Villavivienda, tampoco como tomador asegurado o beneficiaria de un seguro de cumplimiento, por consiguiente, solicita al juez de tutela que deniegue las pretensiones de la accionante.

4.4. Pruebas allegadas al proceso

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo (folio 7).
- Copia del Oficio de julio de 2007, por medio del cual la Directora Ejecutiva de Fonvivienda le informa a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo que le fue asignado un subsidio de vivienda por valor de \$8'200.000 para ser aplicado en el departamento del Meta y que el mismo tiene vigencia hasta el 31 de enero de 2008 (folio 8).
- Copia del Contrato N.º 492 suscrito entre la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, el 13 de febrero de 2008, para la construcción de una vivienda de interés social Tipo 1 (folios 9 a 11).
- Copia del oficio por medio del cual el representante legal de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos le informa a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo que suscribió un encargo fiduciario con Fiduciaria S.A. y la póliza con Seguros Cóndor S.A. (folio 12).
- Copia de la certificación expedida por el Banco Av Villas el 31 de mayo de 2012 en la que hace constar que la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo tiene una cuenta de ahorro programado con la entidad en la que tiene un saldo de \$3'868.364 (folio 13).
- Copia de la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el estado del subsidio asignado a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo (folio 14).
- Copia del Acta de acuerdo suscrita entre el municipio de Villavicencio y Seguros

Cóndor S.A. para la terminación y legalización del proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio (folios 64 a71).

- Copia del Acta de inicio del contrato que tiene por objeto terminar el proyecto Ciudadela San Antonio por parte de Seguros Cóndor S.A. (folio 72).

- Copia del contrato de encargo fiduciario de administración y pagos N.º 022 suscrito entre Fiduagraria S.A., el municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. (folios 74 a 85).

- Copia del contrato de obra suscrito entre la Empresa de Servicios Públicos del Meta EDESA S.A. y el Consorcio para la construcción del Plan Maestro de Alcantarillado Sanitario del municipio de Villavicencio (folios 86 a 98).

- Copia de la certificación de 9 de agosto de 2012, por medio de la cual el Subgerente Técnico de Villavivienda hace constar que la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo fue beneficiaria de un subsidio en especie ubicado en la Ciudadela San Antonio pero que en el año 2011, el representante legal de Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos informó a la entidad que dicha señora no cumplió con los requisitos pactados, razón por la cual, Villavivienda, mediante Resolución N.º029 de 2011 revocó dicho subsidio (folio 100).

- Copia de la certificación expedida por el Banco Av Villas, el 12 de agosto de 2013, por medio de la cual hace constar que la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo tiene una cuenta de ahorro programado con la entidad la cual registra un saldo bloqueado de \$3'906.128 por motivo postulación subsidio (folio 114)

- Copia de la Resolución N.º 344 de 2011 proferida por Villavivienda, por medio de la cual se asignan subsidios de vivienda de interés prioritaria representados en la construcción de 32 viviendas unifamiliares en la segunda etapa del proyecto Ciudadela San Antonio (folios 177 a 180).

- Copia del informe rendido por el Director de Inversiones en Vivienda de Interés Social del Ministerio de Vivienda a la Contraloría General de la República sobre el proyecto Ciudadela San Antonio (folios 76 a 85).

4.5. Decisión Judicial que se revisa

4.5.1. Primera instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, mediante providencia proferida el veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), denegó el amparo invocado, al considerar que la accionante cuenta con otros mecanismos para controvertir la decisión de Fonvivienda de terminar con la vigencia del subsidio asignado, pues tratándose de una actuación de carácter administrativo, proceden los recursos de la vía gubernativa. Tal decisión no fue impugnada.

5.1. La solicitud

El 30 de septiembre de 2013, la señora Yorman Disney Obando Cano impetró acción de tutela contra la Alcaldía de Villavicencio, la Gobernación del Meta, Fonvivienda, la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos y Villavivienda con el propósito de obtener la protección de sus derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital presuntamente vulnerados por dichas entidades al transcurrir más de 6 años desde que le fue asignado el subsidio familiar de vivienda y de firmar el contrato para la construcción de la misma sin que, hasta la fecha, esta le haya sido entregada.

5.2. Reseña fáctica

5.2.1. Manifiesta la accionante que, el 31 de enero de 2007, se postuló para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la caja de compensación familiar Campesina, C.C.F.

5.2.2. Refiere que el 18 de julio de 2007, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N. °210, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$8'200.000 el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

Indica que dicho subsidio debía utilizarse durante los seis meses siguientes a la fecha de publicación de la resolución de asignación en una solución de vivienda Tipo 1.

5.2.3. Sostiene que el 6 de septiembre de 2007, suscribió un contrato con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos para la construcción de una vivienda básica de interés social, en el lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

En dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'970.000 con recursos propios de la señora Yorman Disney Obando Cano, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

Así mismo, se estipuló que el término de duración del contrato sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

Finalmente, se dispuso que el contratista constituiría una póliza que ampararía el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda con el fin de asegurar el buen manejo de su cobro anticipado.

5.2.4. Señala que el 25 de octubre de 2007, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.º 208, le asignó un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 3, manzana 4, lote 5. Dicha empresa se comprometió a entregar el terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

5.2.5. Expresa que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos suscribió contrato de encargo Fiduciario N.º 31907 con Fiduagraria S.A. y constituyó póliza de garantía con Seguros Cóndor S.A. para que le fuera desembolsado el anticipo del subsidio de vivienda que le había reconocido Fonvivienda, mediante Resolución N.º210 de 2007.

5.2.6. Aduce que con el fin de cumplir con las obligaciones adquiridas en el mencionado contrato, el 11 de enero de 2007, consignó en su cuenta de ahorros 4'300.000 y el 29 de marzo de ese mismo año depositó \$670.000 para un total de \$4'970.000.

5.2.8. Afirma que con la demora en la entrega de su vivienda ha tenido que pagar arriendo, situación que le causa un perjuicio irremediable, pues no cuenta con recursos económicos. Así mismo, indica que es madre cabeza de familia de un menor de edad.

5.3. Oposición a la demanda de tutela

La acción de tutela objeto del presente pronunciamiento, fue tramitada, en primera instancia, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, despacho que, mediante auto de primero (01) de octubre de dos mil trece (2013), admitió la demanda, corrió traslado a las entidades demandadas y vinculó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a la Aseguradora Cóndor S.A. para efectos de ejercer su derecho a la defensa.

No obstante lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Fonvivienda guardaron silencio frente a los requerimientos hechos por el despacho judicial.

5.3.1. Villavivienda

William Reinoso Rodríguez, Gerente y Representante legal de la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda, refiere que en desarrollo de las tareas encomendadas por el municipio de Villavicencio, Villavivienda asignó lotes a familias que cuentan con un subsidio de vivienda.

Indica que para cumplir con la obligación de construir las obras de urbanismo en el proyecto Ciudadela San Antonio Etapa II suscribió el convenio 0886 de 28 de abril de 2009, con el departamento del Meta. Dichas obras fueron terminadas el 11 de noviembre de 2011, fecha en la que se firmó el acta de entrega del 100 %.

Sostiene que durante la ejecución del proyecto se adicionó, mediante Resolución N.º 083 de 2010, la Supermanzana 4 correspondiente a 88 lotes para la población desplazada, respecto de la cual faltan por concluir algunas obras de urbanismos. En virtud de lo anterior, el 30 de noviembre de 2012, suscribió contrato con el municipio de Villavicencio para la realización de dichas obras.

También afirma que gestionó con la empresa de servicios públicos del Meta EDESA S.A. la construcción de las obras que se requieren para conectar el proyecto Ciudadela San Antonio con el Plan Maestro de Alcantarillado del municipio de Villavicencio.

Indica que Fonvivienda declaró, antes de que él iniciara su gestión en la entidad, el

incumplimiento del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio etapa 2, mediante las Resoluciones N. °162, 433 de 2009 y 1442, 0283, 0284, 0285, 0286, y 0370 de 2011 e hizo efectivas las pólizas suscritas para tal evento con la Aseguradora Cóndor S.A. En virtud de lo anterior, la Aseguradora Cóndor S.A. asumió de forma automática las obligaciones de Villavivienda en el proyecto Ciudadela San Antonio.

Por último, aduce que Villavivienda, en principio, no asigna subsidios, pues solo lo puede hacer cuando una entidad obligada a apoyar el desarrollo de la política pública de vivienda, en forma complementaria, suscribe un acuerdo con la entidad para tal fin, es decir, cuando la entidad territorial paga a Villavivienda dichos subsidios.

De conformidad con lo expuesto, solicita al juez de tutela que, en primer lugar, desvincule a la entidad del trámite de tutela de la referencia, toda vez que, como se explicó, Villavivienda fue sustituida en sus obligaciones en el proyecto Ciudadela San Antonio por Seguros Cóndor S.A. y el municipio de Villavicencio, en segundo lugar, ordene al departamento del Meta, al Ministerio de Vivienda y a Fonvivienda que coadyuven en la solución de la problemática que presenta la Ciudadela San Antonio y, en tercer lugar, conmine a Fonvivienda a indexar el subsidio de vivienda asignado a la señora Yorman Disney Obando Cano.

5.3.2. Alcaldía de Villavicencio

Ana Ligia Expósito Herrera, actuando como apoderada judicial del municipio de Villavicencio, solicita al juez de tutela que deniegue el amparo invocado, toda vez que la accionante cuenta con otros mecanismo judiciales para la defensa de sus derechos, pues puede instaurar un proceso ejecutivo contra la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos para que construya la vivienda o solicitar la resolución del contrato de obra que suscribió con dicha entidad.

Aduce que el municipio de Villavicencio cumplió con su obligación en el proyecto Ciudadela San Antonio a través de Villavivienda, pues otorgó los subsidios en especie con las obras de urbanismo.

Por último, señala que Villavivienda es una empresa industrial y comercial del Estado dotada con autonomía administrativa y presupuestal, motivo por el cual, el municipio de

Villavicencio no tiene injerencia en sus decisiones.

5.3.3. Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos

Oscar Javier García Parrado, Representante Legal de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, aduce que por los convenios suscritos, el 7 de junio de 2012, entre Seguros Cónдор S.A y el municipio de Villavicencio en los que se establece que de ahora en adelante, son los responsables jurídico, legal y administrativamente de terminar el proyecto Ciudadela San Antonio, es que la empresa, que representa, se encuentra impedida como oferente para realizar algún trámite al respecto. Informa que dichos convenios incluían la legalización de los subsidios sobre los cuales Fonvivienda declaró el incumplimiento.

Indica que el proyecto denominado Ciudadela San Antonio presenta un desequilibrio financiero debido al sobre costo ocasionado por la demora de más de 5 años en la entrega de las obras de urbanismos por parte de Villavivienda.

5.3.4. Gobernación del Meta

Eleazar Alfonso Duran Mora, Secretario de Vivienda del departamento del Meta, indica que la Gobernación no participo contractualmente en el proyecto de vivienda denominado Ciudadela San Antonio, pues este solo fue ejecutado por la empresa Industrial y Comercial de Villavicencio-Villavivienda.

Sostiene que con el fin de evitar el siniestro del proyecto Ciudadela San Antonio y a petición del Gobierno Nacional, la Gobernación del Meta, mediante convenio N.º 0886 de 2009 coadyuvó con \$9'715.000.000 para la construcción de las obras urbanísticas en dicho proyecto.

De conformidad con lo anterior, solicita al despacho desvincular a la Gobernación del Meta de la acción de la referencia, toda vez que no participo de forma contractual en el proyecto Ciudadela San Antonio.

5.3.5. Seguros Cónдор S.A.

Mauricio Castro Forero, actuando como apoderado judicial de Cónдор S.A. Compañía de Seguros, indica que, una vez revisados los archivos y la base de datos de la entidad,

observó que no existe ningún registro que acredite a la accionante como beneficiaria del convenio celebrado entre Cóndor S.A. y Villavivienda, tampoco como tomador asegurado o beneficiaria de un seguro de cumplimiento, por consiguiente, solicita al juez de tutela que deniegue las pretensiones de la accionante.

Durante el trámite de la acción de tutela, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia de la consulta realizada en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el estado del subsidio asignado a la señora Yorman Disney Obando Cano (folio 9).

- Copia del Oficio de julio de 2007, por medio del cual la Directora Ejecutiva de Fonvivienda le informa a la señora Yorman Disney Obando Cano que le fue asignado un subsidio de vivienda por valor de \$8'200.000 para ser aplicado en el departamento del Meta y que el mismo tiene vigencia hasta el 31 de enero de 2008 (folio 10).

- Copia de la certificación expedida por la Secretaria General de Villavivienda, el 25 de abril de 2012, mediante la cual hace constar que el lote asignado a la señora Yorman Disney Obando Cano cuenta con la totalidad de las obras de urbanismo para que sea construida su vivienda (folio 11).

- Copia de los comprobantes de las consignaciones realizadas por la señora Yorman Disney Obando Cano en su cuenta de ahorro programado para un total de \$4'970.000 (folio 12).

- Copia del Contrato N.º 289 suscrito entre la señora Yorman Disney Obando Cano y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, el 6 de septiembre de 2007, para la construcción de una vivienda de interés social Tipo 1 (folios 13 a 15).

- Copia de la certificación de 8 de octubre de 2013, por medio de la cual el Subgerente Técnico de Villavivienda hace constar que la señora Yorman Disney Obando Cano es beneficiaria de un subsidio en especie ubicado en la Ciudadela San Antonio, el cual fue asignado por la entidad mediante Resolución N.º 208 de 2007 (folio 45).

- Copia del Acta de entrega y recibo definitivo de las obras de urbanismo del programa de vivienda de interés social "Ciudadela San Antonio" (folios 73 a 88).

· Copia del oficio proferido por el Ministerio de Vivienda, mediante el cual se responde a la solicitud de información que presentó Villavivienda sobre el proyecto Ciudadela San Antonio (folios 24 a 34).

5.5. Decisión Judicial que se revisa

3.5.1. Primera instancia

Mediante sentencia de quince (15) de octubre de dos mil trece (2013), el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, concedió el amparo solicitado y ordenó, en primer lugar, a Fonvivienda que en el término no superior a tres (3) meses, contados a partir de la notificación de la sentencia, coordine nuevamente la activación del subsidio de vivienda de la accionante y, en segundo lugar, ordena a la Alcaldía Municipal de Villavicencio que ejecute el acuerdo que suscribió con la aseguradora Cóndor S.A.

Lo anterior, al considerar que el Estado tiene la obligación de garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna de la accionante, toda vez que se encuentra en estado de indefensión respecto de todas las entidades involucradas en el proyecto Ciudadela San Antonio, quienes, injustificadamente, han incumplido con las obligaciones pactadas.

En desacuerdo con lo anterior, el Fondo Nacional de Vivienda impugnó el fallo de primera instancia.

3.5.2. Segunda Instancia

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, mediante providencia del veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013), revocó la decisión proferida por el a quo al considerar que la accionante cuenta con otros mecanismos para controvertir la decisión de Fonvivienda de terminar con la vigencia del subsidio asignado, pues, tratándose de una actuación de carácter administrativo, proceden los recursos de la vía gubernativa.

Así mismo, advirtió que la petición de amparo que hace la accionante carece del requisito de inmediatez, toda vez que el subsidio de vivienda que pretende se prorrogue venció el 31 de marzo de 2011, es decir transcurrieron más de 2 años para que la señora Yorman Disney Obando Cano acudiera a la acción de tutela a solicitar la protección de sus derechos fundamentales sin que durante este tiempo adelantara alguna gestión.

III. PRUEBAS SOLICITADAS EN SEDE DE REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Mediante auto de diez (10) de julio de dos mil catorce (2014), el Magistrado sustanciador consideró necesario recaudar algunas pruebas para verificar hechos relevantes de los procesos y proveer como corresponde. En consecuencia, resolvió lo siguiente:

PRIMERO: ORDENAR que por conducto de la Secretaría General, se ponga en conocimiento del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, de Villavivienda, de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A.-Fiduagraria-, de la Caja de Compensación-Cofrem-, Corporación para el Avance Social y Ambiental de América-CASA- y del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo -FONADE-, Constructora Provento S.A., el contenido de la demanda de tutela que obra en el expediente T-4.267.044, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, se pronuncien respecto de los hechos, las pretensiones y el problema jurídico que plantea la aludida acción de tutela.

SEGUNDO: Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos, que actúa como demandado dentro del expediente T-4.267.044, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto, se sirva informar a esta corporación, con los correspondientes documentos que respalden sus afirmaciones, lo siguiente:

¿Qué sucedió con los cuatro millones novecientos setenta mil pesos (\$ 4.970.000) que desembolsó el señor Carlos Alberto Hernández Cruz a la entidad para dar cumplimiento a la cláusula tercera del contrato No. 390 suscrito entre las partes, el 11 de septiembre de 2007?

TERCERO: Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Empresa Industrial y Comercial del Municipio de Villavicencio -Villavivienda-, que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto remita:

- Copia de la Resolución No. 208 de 2007
- Copia de la Resolución No. 029 de 2011

CUARTO: Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Compañía de Seguros Generales Seguros Cóndor S.A. que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de

este auto remita:

- Copia del acuerdo suscrito con Fonvivienda para el pago del siniestro con cargo a las garantías de los seguros de cumplimiento correspondientes a los proyectos de vivienda de la ciudadela San Antonio.

QUINTO: Por Secretaría General, OFÍCIESE al Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda- que en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación de este auto remita:

- Copia de la Resolución No. 210 de 2007

SEXTO: SUSPENDER el término para fallar los procesos de la referencia, mientras se surten los trámites correspondientes y se evalúan las pruebas decretadas.

2. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 28 de julio de 2014, informó al Magistrado Ponente sobre la recepción de varios oficios suscritos por Hans Arjona Apolinar, representante judicial de la Caja de Compensación Familiar-COFREM, Luz Jaqueline Zea, en nombre de Provento S.A., Gina Paola Sotelo Castiblanco, apoderada del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, Guillermo Vallejo, representante legal de Cóndor S.A., Richard Giovanni Espitia Barrera, apoderado judicial de Fiduagraria S.A., Jorge Alexander Vargas Mesa, Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda-FONVIVIENDA, y Oscar Hernando Mendoza Parra, representante legal de la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América. En dichos documentos, se afirma:

2.1. Caja de Compensación Familiar-COFREM

Hans Arjona Apolinar, actuando como representante judicial de la Caja de Compensación Familiar-COFREM, señala que la entidad adelanta el proceso de postulación, prevalidación y seguimiento de la aplicación de los subsidios de vivienda, en razón a que suscribió un contrato con el INURBE para la administración de los mismos, por consiguiente no tiene competencia para seleccionar a los beneficiarios del subsidio.

2.2. PROVENTO S.A.

Luz Jaqueline Zea, afirma que el accionante cuenta con otros mecanismos judiciales para la

defensa de sus derechos fundamentales, toda vez que lo que pretende es el cumplimiento del contrato de obra suscrito con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llano.

2.3. FONADE

Gina Paola Sotelo Castiblanco, actuando como apoderada judicial del Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE, señala que Fonvivienda suscribió contratos y convenios interadministrativos con la entidad para que esta supervisara la aplicación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbano en los proyectos de vivienda de interés prioritario, vivienda de interés social y vivienda saludable. Así las cosas, indica que FONADE no tiene competencia para asignar o negar dichos subsidios

2.4. CONDOR S.A.

Guillermo Vallejo, representante legal de Cóndor S.A. allegó copia (i) del acuerdo suscrito con el municipio de Villavicencio para la terminación del proyecto de vivienda, Ciudadela San Antonio y, (ii) del acuerdo suscrito con Fonvivienda para el pago del siniestro con cargo a las garantías de los seguros de cumplimiento correspondientes al proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio.

2.5. Fiduagraria S.A.

Richard Giovanni Espitia Barrera, actuando como apoderado judicial de la Sociedad Fiduciaria de Desarrollo Agropecuario S.A., indica que la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos suscribió un contrato con la entidad para “la administración de los recursos del subsidio familiar de vivienda, para ser entregado al Fideicomitente solo en la cuantía y oportunidad indicada por el interventor de la obra, de acuerdo con el avance de éste debidamente certificado por el interventor”.

Informa que si bien el accionante fue beneficiario de un subsidio de vivienda por valor de 8'200.000 éste fue devuelto a FONVIVIENDA en razón de la declaratoria de incumplimiento que dicha entidad hizo sobre el proyecto Ciudadela San Antonio.

En consecuencia, solicita al juez de tutela que desvincule a la entidad del trámite de la referencia.

2.6. Fondo Nacional de Vivienda

Jorge Alexander Vargas Mesa, Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda, solicita a la Sala Cuarta de la Corte Constitucional desvincular a la entidad del trámite de la referencia, toda vez que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de los accionantes.

Indica que en junio de 2004, la señora Ana Graciela Quevedo Gómez se postuló ante la caja de compensación Cofrem para ser beneficiaria del subsidio familiar de vivienda, a través de la Convocatoria "Bolsa Ordinaria". El 12 de octubre de ese mismo año, Fonvivienda, mediante Resolución N.º 784 le reconoció el subsidio familiar de vivienda urbana, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva por valor de \$7'518.000. Dicho dinero fue consignado en la cuenta que se creó a su nombre para tal fin en el Banco Bancolombia.

De igual manera, informa que en enero de 2007, el señor Carlos Alberto Hernández Cruz y las señoras Yorman Disney Obando Cano, Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y Aura Castillo de Muñoz se postularon ante las cajas de compensación familiar Cofrem y Campesina de Villavicencio para ser beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda, a través de la convocatoria "Bolsa Única Nacional 1751". El 18 de julio de ese mismo año, Fonvivienda, mediante Resolución N.º 210, les reconoció el subsidio familiar de vivienda urbana, en la modalidad de adquisición de vivienda nueva para ser aplicado en el proyecto Ciudadela San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6, por valor de \$ 8'.200.000. Dicho dinero fue consignado en las cuentas que se crearon a nombre de los accionantes para tal fin en los Bancos Agrario y BBVA.

Aduce que Fonvivienda, el 11 de abril de 2011, mediante Resolución 286, declaró el incumplimiento del proyecto Ciudadela San Antonio e hizo efectivas las pólizas que para el efecto expidió la aseguradora CONDOR S.A.

Sostiene que a pesar de los requerimientos que seguros Cónдор hizo a Villavivienda para que reorganizara el manejo operativo y financiero del proyecto Ciudadela San Antonio ésta hizo caso omiso, motivo por el cual, la aseguradora le informo a Fonvivienda que no seguiría apoyando el proyecto y por consiguiente la autorizó a recuperar los recursos disponibles en el encargo fiduciario y a liquidar el siniestro.

Señala que en virtud de lo anterior, se expidió la Ley 1537 de 2012 por medio de la cual se faculta a Fonvivienda a recaudar los recursos de los subsidios de vivienda familiar que no fueron cobrados durante el término de su vigencia.

Refiere que los subsidios otorgados a los accionantes fueron restituidos al Tesoro Nacional, excepto el reconocido a la señora Aura Castillo de Muñoz, por cuanto un juez de tutela le ordenó a Fonvivienda prorrogar e indexar dicho subsidio, motivo por el cual, la entidad le otorgó un nuevo subsidio por valor de \$ 12'969.000 para que fuera aplicado al proyecto Ciudadela San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6. Lo anterior, por cuanto no es posible prorrogar el dinero que fue devuelto al Tesoro Nacional.

2.7. Corporación para el Avance Social y Ambiental de América “Corporación Casa”

Oscar Hernando Mendoza Parra, Representante Legal de la Corporación Casa, señala que la entidad que representa, el 28 de abril de 2009 suscribió un convenio con la Gobernación del Meta de cooperación, asociación financiación y aportes para “realizar la actuación urbanística del programa de vivienda de Interés Social Ciudadela San Antonio del Municipio de Villavicencio, mediante la Construcción de Obra de Urbanismo”. Refiere que dicho convenio se ejecutó a cabalidad, como consta en el acta de entrega de obra firmada, el 11 de noviembre de 2011.

3. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 30 de julio de 2014, informó al Magistrado Ponente sobre la recepción de un Oficio suscrito por William Reinoso Rodríguez, Gerente de Villavivienda, por medio del cual remite copia de las Resoluciones N.º 208 de 2007 y N.º 029 de 2011 “por medio de la cual se asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva” y se “revocan unas asignaciones”.

4. La Secretaría General de la Corte Constitucional, el 12 de agosto de 2014, informó al Magistrado Ponente que el Oficio PPT-A-597/2014 librado al doctor Oscar Javier García Parrado, representante legal de la Unión Temporal Vivienda Pro-Orinoquía Llanos, en virtud del auto de 10 de julio de 2014, fue devuelto por la Oficina de Correo 472 con la anotación “Cerrado”.

5. Pruebas allegadas al proceso en sede de revisión

Durante el trámite en sede de revisión por parte de la Corte Constitucional, las partes allegaron los siguientes documentos:

- Copia del Oficio de 7 de mayo de 2013, por medio del cual el Gerente Técnico de Seguros Cóndor informa al Subdirector de Promoción y Apoyo Técnico del Ministerio de Vivienda que la compañía indemnizara con la construcción de viviendas, únicamente, a los beneficiarios de los subsidios que fueron girados al contratista en calidad de anticipo. Así las cosas, solicita al Ministerio que recaude del encargo fiduciario los 152 subsidios que no fueron objeto de anticipo (folios 69 a 88).
- Copia del Acuerdo general de pago de siniestro con cargo a las garantías de los seguros de cumplimiento a favor de la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, Fonvivienda y la compañía aseguradora, Seguros Cóndor S.A. (folios 89 a 101).
- Copia del informe de supervisión realizado, el 20 de junio de 2014, por el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo-FONADE- al proyecto Ciudadela San Antonio (folios 102 a 115).
- Copia de las consignaciones realizadas por Fiduagraria S.A. ante el Banco de la República por concepto de 150 subsidios de vivienda más el rendimiento de los mismos (folios 159 a 165).
- Copia de las consultas realizadas en la página del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio sobre el estado de los subsidios asignados a los señores Carlos Alberto Hernández Cruz, Ana Graciela Quevedo Gómez, Aura Castillo de Muñoz, Yaidy Yazmín Rodríguez Arévalo y Yorman Disney Obando Cano (folios 169 a 179).
- Copia de la Resolución N.º 210 de 2007, proferida por Fonvivienda, por medio de la cual asigna 2003 subsidios familiares de vivienda urbana (folios 180 a 205).
- Copia del Convenio celebrado entre el departamento del Meta Villavivienda y la Corporación para el avance social y ambiental de América “Casa” para realizar las obras urbanísticas del programa Ciudadela San Antonio (folios 208 a 261).
- Copia de la Resolución N.º 208 de 2007, proferida por Villavivienda y por medio de la cual otorga subsidios en especie para la adquisición de vivienda nueva (folios 265 a 277).

· Copia de la Resolución N. °029 de 2011, proferida por Villavivienda y a través de la cual revoca algunos subsidios en especie asignados (folios 278 a 286).

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

Es competente esta Sala de la Corte Constitucional para revisar las decisiones proferidas por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, el dos (2) de diciembre de dos mil trece (2013) dentro del expediente T-4.267.044, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, el dieciocho (18) de diciembre de dos mil trece (2013) y el veintitrés (23) de enero de dos mil catorce (2014) dentro de los expedientes T-4.296.880, T-4.296.906 y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, el veintiséis (26) de noviembre de dos mil trece (2013) dentro de los expedientes T-T-4.297.614; T-4.306.034, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34 y 35 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico

De acuerdo con las reseñas fácticas expuestas le corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si las entidades demandadas, todas involucradas en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio de vivienda de interés social y a su vez pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda de la misma naturaleza, vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes al incumplir con las obligaciones adquiridas en el proyecto Ciudadela San Antonio y por consiguiente, no haberles entregado su vivienda dentro de los plazos acordados.

A efecto de resolver las cuestiones planteadas, se realizará un análisis jurisprudencial sobre (i) la procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho a la vivienda digna, (ii) el derecho a una vivienda digna adecuada, (iii) el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y, luego analizará (iv) los casos concretos.

3. Procedencia de la acción de tutela para exigir la protección del derecho a la vivienda digna. Reiteración de jurisprudencia

El derecho a la vivienda digna está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política

de 1991 en los siguientes términos: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”. En el plano internacional, este derecho está desarrollado en diferentes instrumentos suscritos y ratificados por Colombia, así como en los pronunciamientos de los órganos internacionales autorizados para interpretarlo[1]. El artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, por ejemplo, sostiene que: “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios [...]” (negritas fuera de texto original). Por su parte, el numeral 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[2], establece lo siguiente: “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [...]” (negritas fuera de texto).

En relación con su titularidad, esta Corporación ha señalado que la vivienda digna no es un bien jurídico de carácter exclusivamente individual[3], pues, la mayoría de las veces es disfrutada por un grupo: la familia, que en virtud del artículo 42 superior, ostenta una especial protección constitucional[4]. Así pues, la familia requiere de un espacio determinado para desarrollarse en conjunto con los procesos sociales que le son propios y lo encuentra en la vivienda. Sin la mencionada protección, esta se ve desprotegida y corre el riesgo de disolverse[5].

Cabe señalar que al respecto, la Corte Constitucional, desde sus primeros pronunciamientos, negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna, como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, al considerar que como se trataba de un derecho de carácter prestacional, su contenido debía ser precisado, en forma programática, por los poderes democráticamente constituidos para tal fin, de conformidad con las condiciones jurídico materiales del momento[6].

De conformidad con lo anterior, el Alto Tribunal Constitucional, en un primer momento, consideró que la acción de tutela era procedente para proteger el derecho a la vivienda

digna solo si se cumplía con los requisitos generales de procedibilidad y se estaba frente actuaciones arbitrarias de las autoridades estatales o de particulares[7]. Seguidamente, sostuvo que el derecho a la vivienda digna derivaba en un derecho fundamental cuando la falta de su reconocimiento vulneraba o amenazaba, de manera ostensible, un derecho sobre el cual no había discusión de su naturaleza fundamental[8]. Posteriormente, amplió esa tesis reconociendo su fundamentalidad en los casos en lo que se evidenciaba una afectación al mínimo vital como resultado del despojo ilegal de la vivienda y, especialmente, cuando la parte actora se encontraba en una situación de debilidad manifiesta o era un sujeto de especial protección constitucional[9]. Poco tiempo después, señaló que el derecho adquiriría un carácter fundamental cuando se vaciaba su contenido[10].

Así las cosas, el Alto Tribunal Constitucional ha considerado que el derecho a la vivienda digna 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. De esta manera, la Constitución al autorizar el reconocimiento de derechos fundamentales no positivizados explícitamente en su capítulo primero (1º) permitió que la Corte incluyera dentro de esta categoría a la vivienda digna como una condición para lograr la libertad de elección del plan de vida concreto y la posibilidad de funcionar en la sociedad, desarrollando un papel activo en ella. En estos términos, calificar como fundamental el derecho a la vivienda digna a pesar de que hacer parte de los derechos económicos, sociales y culturales, llevó a esta colegiatura a adoptar una postura más cercana al ideario plasmado por los Constituyentes y, adicionalmente, más respetuosa de los compromisos adquiridos por el Estado colombiano a nivel internacional[13].

Al introducir esta lectura sobre el derecho a la vivienda digna, la Corte aclaró que sostener la idea contraria, afirmando que ese derecho no es fundamental autónomamente porque tiene una faceta prestacional, es desconocer que todos los derechos constitucionales, con independencia de si son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o del medio ambiente, poseen un matiz prestacional. Sin importar la generación a la cual se adscriba su reconocimiento, todo derecho comprende tanto un mandato de abstención (protección y respeto), como de prestación (garantía), y ello no es óbice para negar su naturaleza

fundamental o para restringir su defensa en sede de tutela. Tampoco se debe afirmar que los únicos derechos que pueden ser exigidos mediante esta acción son aquellos cuyo contenido ha sido plenamente desarrollado, dado que todos gozan de un grado de indeterminación propio del lenguaje con el que se redactan las cartas políticas. La distinción entre derechos civiles y políticos de un lado, a derechos económicos, sociales y culturales, (DESC), de otro, solamente responde a razones históricas y metodológicas, y no necesariamente a que unos sean más relevantes que otros. De esta manera, si se adoptara la tesis descrita, no se podría predicar la fundamentalidad de ninguno de los derechos; ni siquiera del derecho a la vida misma, toda vez que para garantizarlo el Estado debe, por ejemplo, financiar la creación y el funcionamiento de una fuerza pública encargada de velar por la seguridad de la ciudadanía. Por consiguiente, el carácter fundamental de una garantía o una libertad consagrada en la Constitución no reside, como se creía antes, en la posibilidad de ordenar su amparo de manera inmediata sino, por el contrario y como ya se dijo, en su relación intrínseca con una de las facetas de la dignidad humana, pilar del Estado Social de Derecho.

Ahora, si bien en sede de tutela se puede exigir el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna de manera inmediata, ello 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[14].

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.[15] 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.

Ahora bien, el Constituyente, al reconocer el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, de manera autónoma, sujetó el amparo de dicho derecho, a través de la acción de tutela, únicamente, a la satisfacción de los requisitos generales de procedibilidad, particularmente, los de subsidiariedad e inmediatez.

En relación con el primero, los conflictos que giran en torno al derecho a la vivienda digna deben, en principio, dirimirse en las jurisdicciones ordinaria o contencioso administrativo, pues en ellas existen los espacios naturales y apropiados para analizar las cláusulas contractuales y el alcance de los derechos sustanciales consagrados en ellas, así mismo, el desarrollo efectivo de las políticas y programas gubernamentales que se han formulado sobre la materia.

De igual manera, la imposibilidad de proteger el derecho a la vivienda a través de la acción de tutela obedece al carácter complejo y bidimensional que lo caracteriza. Particularmente, en su faceta prestacional toda vez que el disfrute de varios de sus elementos depende, en buena parte, del desarrollo progresivo de las políticas sociales y de la capacidad presupuestal del Estado. De esta manera, la tutela será procedente solo en los casos en los que a través de ella se busque la protección o el cumplimiento de una de las garantías que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo y, también, si la acción se emplea (i) como mecanismo principal porque el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) como mecanismo subsidiario porque los otros medios no resultan idóneos o eficaces o, (iii) como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En el primero y en el segundo caso, la protección constitucional adquirirá un carácter definitivo, en el tercero, uno transitorio. En esta última situación, surge la obligación para el accionante de acudir posteriormente a las instancias ordinarias para que allí se desarrolle el debate jurídico de fondo sobre los hechos planteados en su demanda[16].

Cabe señalar que el análisis del juez constitucional sobre la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios no debe ser abstracto[17], pues le corresponde determinar la funcionalidad de tales mecanismos a la luz del caso concreto, para así asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende[18]. Es decir, el juez de tutela debe examinar si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que podría otorgar el mecanismo excepcional de la tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado[19].

Así las cosas, cuando el accionante sea un sujeto de especial protección constitucional o esté en una situación de debilidad manifiesta, el juez de tutela debe aplicar un tratamiento diferencial positivo y analizar todos los requisitos de procedencia de la acción de tutela desde una óptica menos estricta, pues este no puede soportar, de la misma manera que el resto de la sociedad, las cargas y los tiempos procesales de los medios ordinarios de defensa judicial[20].

Por su parte, el requisito de inmediatez de la acción de tutela implica que esta sea presentada, de forma oportuna, respecto del acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Como requisito de procedibilidad, la inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión que existe entre el derecho constitucional a presentar una acción de tutela “en todo momento” y el deber de respetar la configuración de la acción como un medio de protección “inmediata” de derechos fundamentales[21]. Es decir, que pese a no contar con un término de prescripción por mandato expreso del artículo 86 superior, debe existir necesariamente una correspondencia entre la célere naturaleza de la tutela y su interposición justa y oportuna.

Para verificar el cumplimiento de este principio, el juez debe constatar si el tiempo transcurrido entre la supuesta violación o amenaza y la interposición de la tutela es razonable. De no serlo, debe analizar si existe una razón válida que justifique la inactividad del accionante, pues es inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo[22]. De tal modo que, si bien el término para interponer la acción de tutela no puede establecerse de antemano, el juez está en la obligación de verificar cuándo no se ha interpuesto de manera razonable para evitar que se convierta en un factor de inseguridad que lesione los derechos fundamentales de terceros, o que desnaturalice la acción. A este respecto, la Corte

Constitucional ha puesto de presente la existencia de tres (3) factores excepcionales que justifican el transcurso de un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la acción. Estos son (i) Que existan razones válidas para justificar la inactividad de los accionantes. Pueden ser situaciones de fuerza mayor, caso fortuito y en general la incapacidad del accionante para ejercer la acción en un razonable[23](ii) que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo en el entendido de que si bien el hecho que la originó es muy antiguo, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual; y (iii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial[24].

Ahora bien, cuando la vulneración del derecho a la vivienda digna sea alegada a partir de la existencia de un contenido prestacional del mismo, es decir, ya existiendo las condiciones para que la persona exija del Estado el cumplimiento de una obligación específica y previamente establecida,[25] cuya infracción arbitraria esté además desconociendo otros derechos de raigambre fundamental, esta Corporación ha admitido que el derecho a la vivienda digna sea justiciable mediante la acción de tutela.

Estos presupuestos especiales de procedencia para solicitar el amparo constitucional del derecho a la vivienda, que no excluyen los relacionados con la subsidiariedad y la inmediatez y que en alguna medida también están relacionados con la prosperidad del mismo, operan entonces cuando “(i) por vía normativa se defina [el] contenido [de tal derecho], de modo que pueda traducirse en un derecho subjetivo; (ii) cuando su no satisfacción ponga en riesgo otros derechos de naturaleza fundamental, como el derecho a la vida, al mínimo vital, a la integridad física, etc., y (iii) cuando se reclame la protección del derecho en cuestión frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales y de los particulares”[26]

4. El Derecho a una vivienda digna y adecuada

Con el fin de precisar el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna, contemplado por el artículo 51 constitucional,[27] este Tribunal ha recurrido con frecuencia a diversos referentes de derecho internacional,[28] particularmente al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, el cual dispone el

reconocimiento del derecho a una vivienda en condiciones adecuadas.[29]

El concepto de adecuación, a su vez, ha venido desarrollándose de tiempo atrás por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, a través de instrumentos como la Observación General N.º4,[30] mediante la cual se describen las diversas condiciones que configuran el derecho a una vivienda adecuada. En efecto, la seguridad jurídica de su tenencia; la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura;[31] los gastos soportables;[32] la habitabilidad;[33] asequibilidad; así como el lugar y la adecuación cultural, fueron considerados como factores indispensables para establecer si determinadas formas de vivienda podían considerarse como adecuadas.

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

Precisamente, los subsidios familiares de vivienda, establecidos, por primera vez, en la Ley 3 de 1991,[34] como soluciones habitacionales son un ejemplo de ello, puesto que implican un aporte Estatal cuyo propósito fundamental es facilitarle al beneficiario del mismo el acceso a una vivienda en unas condiciones mínimas de adecuación y dignidad.

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

Así mismo, no deja de ser evidente que un aporte estatal para vivienda es una clara manifestación de asequibilidad de la misma, puesto que dichos subsidios, según la citada ley[35] y su Decreto Reglamentario 2190 de 2009[36], son extendidos con el fin de solventar el déficit cuantitativo y cualitativo habitacional de la población más vulnerable, propósito que compagina con la interpretación que hace el Comité de tal componente,[37] al decir que “[d]ebe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda.” Inclusive precisando que, “(...) el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, deb[e] ser el centro del objetivo de la política.”

Otro asunto de suma importancia es el relativo a la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda,[38] frente al cual el Comité ha manifestado que “[s]ea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección (...).”

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha considerado que cuando se trata de subsidios de vivienda el factor de seguridad jurídica puede verse afectado por los numerosos trámites que deben surtirse en un proceso de obtención y legalización del mismo, así como por los diversos actores que intervienen, dichas dificultades administrativas y de cumplimiento del proyecto impiden el acceso efectivo del derecho a la vivienda por parte del beneficiario.

5. Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social

Así pues, con el fin de que las entidades, que intervienen en los procesos de aplicación de los subsidios familiares de vivienda, no actúen de forma inconexa, por todos los perjuicios que ello podría generar a los beneficiarios, es que el Legislador Colombiano creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Este sistema, es en realidad, un mecanismo permanente de coordinación entre todas las entidades con funciones de financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos de viviendas, de tal naturaleza. Así mismo, dicho sistema se instituyó para que tales entidades, actuando bajo una misma directriz, logran una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.[39]

En razón de lo expuesto, la Sala estima pertinente realizar una sucinta descripción del proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio familiar de vivienda de interés social. Así, el Decreto 2190 de 2009, por el cual se reglamenta el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, establece que el hogar que pretenda ser beneficiario de dicho subsidio debe, en primer lugar, postularse ante las entidades otorgantes[40], quienes a su vez calificaran y seleccionaran a las familias dependiendo de sus condiciones socioeconómicas[41] para después asignarles los mencionados

recursos[42]. Dichas entidades son el Fondo Nacional de Vivienda- FONVIVIENDA- quien podrá asignar los subsidios con cargo a los recursos del presupuesto nacional[43] y, las Cajas de Compensación Familiar con cargo a las contribuciones parafiscales que administran.[44]

Aunque una de las principales funciones del Fondo Nacional de Vivienda, según el Decreto Ley 555 de 2000, es otorgar los subsidios de vivienda,[45] esta entidad, además, debe hacer un seguimiento financiero y físico permanente de los mismos, así como de la política de vivienda en general, a través del sistema de información respectivo.[46]

Por otra parte, debe aclararse que de conformidad con el artículo 16 del Decreto 2190 de 2009, los subsidios de vivienda de interés social solo pueden aplicarse en planes de vivienda que cuenten con la declaratoria de elegibilidad, entendida ésta como “(...) la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios [aplicarán el respectivo subsidio]”. En algunos casos, la declaratoria de elegibilidad de los proyectos se entiende dada por la licencia de construcción y urbanismo, mientras que en otros, es necesario su otorgamiento por organismos específicos como la Financiera de Desarrollo Territorial S. A., Findeter u otras entidades financieras vigiladas por la Superintendencia Financiera.[47]

Ahora, una vez declarada la elegibilidad del proyecto, el oferente, quien es la persona natural o jurídica que ofrece la solución de vivienda al beneficiario y establece una relación contractual con el mismo, recibe de aquél, mediante encargos fiduciarios, el desembolso del dinero del subsidio y otros recursos complementarios al mismo[48], con el fin de concretar la entrega material de la vivienda, en las modalidades de adquisición nueva o usada, construcción en sitio propio o mejoramiento.[49]

Frente al giro del subsidio de vivienda, el beneficiario del mismo tiene la facultad de efectuarlo, de manera anticipada, a favor del oferente, siempre que éste último presente ante la entidad otorgante o su operador, el certificado de elegibilidad del proyecto, las respectivas promesas de compraventa o los contratos previos para la adquisición del dominio, la constitución de un encargo fiduciario, el contrato de interventoría y, una póliza que garantice a los beneficiarios del encargo fiduciario la construcción de la solución de

vivienda, así como la correcta inversión de los recursos desembolsados por concepto del subsidio familiar de vivienda, que debe cubrir el 100% del valor de los subsidios desembolsados por la entidad otorgante.[50] Movilizados los recursos del subsidio a la fiducia, el 80% de los mismos serán desembolsados al oferente en los términos establecidos por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Para el desembolso del 20% restante y la legalización total del subsidio, la entidad otorgante del mismo debe informar a la fiducia el cumplimiento de todos los requisitos señalados en el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009,[51] según la modalidad de solución de vivienda de que se trate. En todo caso, cuando no se haga uso de la facultad del giro anticipado del Subsidio Familiar de Vivienda por el beneficiario, la entidad otorgante girará el valor del mismo en favor del oferente, una vez se acredite la conclusión de la solución de vivienda y bajo los mismos requisitos del citado artículo 58.

Ahora, teniendo en cuenta que mientras se surten todas las etapas del proceso hasta la legalización del subsidio es posible que el mismo pierda vigencia, por situaciones como retrasos o dificultades a nivel técnico, financiero o jurídico, es que el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009 prevé que cuando se trate de subsidios con cargo al presupuesto nacional, como los otorgados por FONVIVIENDA, la vigencia de los mismos puede ser prorrogada mediante resolución expedida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, siempre que exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Finalmente, vista la participación de las entidades otorgantes del subsidio, de los oferentes de las soluciones de vivienda, de las entidades fiduciarias, de las aseguradoras y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, también cabe destacar la especial importancia que reviste la participación de las entidades territoriales en estos procesos. De acuerdo con el artículo 10 del Decreto 2190 de 2009, tanto las alcaldías municipales y distritales, como las gobernaciones y las áreas metropolitanas, en su condición de instancias responsables de la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano en su territorio, según la Constitución Política[52] y las Leyes 136 de 1994[53] y 1537 de 2012[54], podrán participar en la estructuración y ejecución de los programas de vivienda de interés social en los cuales hagan parte los hogares beneficiarios de subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

En ese orden de ideas, para la Sala resulta de vital importancia la acción coordinada de las entidades involucradas en los procesos de postulación, asignación, desembolso y legalización de los subsidios de vivienda de interés social, toda vez que cualquier dificultad que se presente en una de las etapas puede ocasionar consecuencias gravísimas para la siguiente como quiera que todas se encuentran conectadas y que cada una es resultado de la anterior. Así pues, para esta Sala es apenas razonable que los beneficiarios de un subsidio de esta naturaleza estén protegidos contra todos aquellos obstáculos administrativos que puedan implicar una amenaza contra la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en virtud de las responsabilidades conjuntas de quienes conforman el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.

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

Inicialmente, en la sentencia T-472 de 2010,[55] la Corte resolvió el caso de una persona que, luego de haber sido beneficiada con un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva por parte de Fonvivienda, celebró un contrato de construcción, tal como en algunos de los casos que se estudian, con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, para obtener un inmueble de interés social en el proyecto Ciudadela San Antonio. No obstante, habiendo transcurrido más de cinco años desde la asignación del subsidio, no le habían entregado el inmueble como quiera que Villavivienda E.I.C.E. no había realizado la adjudicación del lote urbanizado sobre el cual debía realizarse la construcción. Frente a esta situación, la Sala Quinta de Revisión de la Corporación concluyó que las entidades demandadas habían lesionado el derecho a la vivienda digna del accionante puesto que por una dificultad administrativa ajena a su voluntad, lo habían privado de una solución habitacional permanente a la que tenía pleno derecho. Así mismo, reprochó que los proyectos de

vivienda de interés social para atender a la población vulnerable- en esta oportunidad el demandante se encontraban en situación de desplazamiento- tardaran lustros completos en concluirse a causa de los innumerables problemas de cumplimiento por parte de las entidades involucradas como resultado de la falta de planeación y organización en su respectiva ejecución, sin dejar de mencionar que era inexcusable que todas las entidades demandadas pretendieran endilgar la responsabilidad propia a los demás miembros del Sistema Nacional de Vivienda. Considerando lo anterior, la Sala le ordenó a la Unión Temporal, a las personas jurídicas que la integraban, entre ellas Villavivienda E.I.C.E, a la empresa constructora y al gobierno municipal que, en una acción coordinada le asignaran un lote al peticionario y le construyeran allí su casa, en los dos meses siguientes a la notificación de dicha providencia.

Posteriormente, este Tribunal, mediante sentencia T-573 de 2010,[56] resolvió la acción de tutela presentada por una mujer en situación de desplazamiento, también afectada por los impases técnicos del proyecto Ciudadela San Antonio en Villavicencio. En esta oportunidad, la accionante llevaba más de 3 años esperando la entrega del inmueble desde la fecha en que se tenía prevista la misma de conformidad con el acta de inicio de la obra. El oferente alegó que no había iniciado la obra porque la entidad del municipio encargada de los espacios comunes, no había construido las obras urbanísticas y, como consecuencia, FONVIVIENDA no había hecho el desembolso del subsidio, entre otras cosas, porque ya se encontraba vencido. Tras analizar las razones que obstaculizaban el acceso a la vivienda por parte de la accionante, la Corte encontró que todo se debía a un “(...) círculo vicioso de traslado de responsabilidades entre las partes que conforma[ban] la Unión Temporal [oferente] y las entidades territoriales responsables de garantizarle el derecho a la vivienda(...)”, circunstancia que propiciaba la confusión y la falta de comunicación entre los organismos involucrados y, de paso, impedía constatar plenamente qué entidad era la verdadera responsable de los hechos. Ante lo inaceptable de la situación, la Sala reafirmó la existencia de un estado de cosas inconstitucional sobre la situación de la población desplazada y ordenó, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, la prórroga del subsidio en cabeza del Ministerio de Vivienda y en favor de la accionante y, en consecuencia, la entrega de una casa igual o de mejores condiciones a ésta última dentro de los treinta (30) días siguientes a la notificación de la respectiva providencia.

Otro de los casos relevantes, también con motivo de la delicada situación de

incumplimiento en la Ciudadela San Antonio, fue el analizado en la sentencia T-088 de 2011.[57] En esta ocasión, la Corte recibió dos acciones de tutela acumuladas para revisión, en las que los demandantes, víctimas del desplazamiento forzado, aducían que a pesar de que fueron seleccionados como beneficiarios de los subsidios, suscribieron el respectivo contrato de construcción con la Unión Temporal en el año 2006 y realizaron los aportes personales exigidos para que se iniciaran las obras, llevaban más de 5 años sin recibir sus casas. La Sala encontró que los retrasos se debían, nuevamente, a conflictos administrativos y de cumplimiento entre las entidades, puesto que Villavivienda- aportante del subsidio en especie- había entregado el lote pero sin la infraestructura urbanística adecuada (acueducto, alcantarillado pluvial, redes eléctricas, planta de tratamiento, andenes, sardineles y vías, entre otros), motivo por el que el constructor tuvo que detener el avance de las obras y fue necesario que se surtieran largas negociaciones tendientes a obtener el cumplimiento de la primera, sin contar con que Fonvivienda amenazaba con no prorrogar más la vigencia del subsidio hasta que la construcción no estuviese terminada. Finalmente, ante la falta de liquidez de Villavivienda, el departamento del Meta se vio en la obligación de aportar recursos adicionales para terminar las obras de urbanismo. Ante esta situación, la Corte reprochó que Villavivienda, quien había sido la misma entidad que propuso el desarrollo del proyecto y diseñó un presupuesto, hubiera planeado mal o no hubiera previsto los recursos financieros que necesitaba realmente para llevar a feliz término el proyecto, motivo por el que había desconocido la garantía de disponibilidad de infraestructura de la vivienda. Asimismo, se advirtió que con la falta de entrega de los inmuebles, las entidades habían desconocido otros de los componentes de una vivienda adecuada: el componente de razonabilidad en el gasto. De un lado, porque la financiación de las unidades habitacionales se había visto amenazada, continuamente, por la cercanía del vencimiento de los subsidios otorgados por Fonvivienda, y de otro, en tanto que la ausencia de la entrega de la vivienda, había implicado que los accionantes debieran destinar recursos para costear un lugar donde vivir, poniendo en riesgo el cubrimiento de otras necesidades básicas. Por lo anterior, se declaró la sobrevivencia del estado de cosas inconstitucional ante la persistente carencia de capacidad y coordinación institucional, y con el ánimo de superar la mencionada problemática, la Sala impartió una serie de órdenes con un efecto inter comunis.[58]

Finalmente, en la Sentencia T-886 de 2014[59], la Sala Primera de Revisión de la Corporación resolvió dos casos de mujeres víctimas del desplazamiento forzado y madres

cabeza de familia que consideraban vulnerado su derecho fundamental a la vivienda digna porque habían pasado varios años desde que fueron incluidas en los programas de vivienda de interés social Ciudadela San Antonio y Urbanización El Recreo[60], sin que se les entregara una solución habitacional permanente. En dichos casos, las entidades territoriales, argumentaban que no habían podido entregar las casas por el incumplimiento contractual de las empresas encargadas de su construcción.

En dicha providencia, la Sala reiterando el precedente fijado por esta Corporación en situaciones similares, señaló que “las entidades territoriales y las empresas constructoras que no hacen la entrega efectiva de las soluciones habitacionales a las que tienen derecho las personas en situación de desplazamiento forzado bajo el argumento de que su construcción no ha terminado como consecuencia de un incumplimiento contractual, vulneran su derecho fundamental a la vivienda digna tan pronto vence el plazo previsto para la entrega de los inmuebles, toda vez que dichas personas requieren de una vivienda permanente con urgencia en cuanto carecen de una propia, así como del dinero suficiente para cancelar un arrendamiento”

Específicamente, la Sala impartió las siguientes órdenes:

“[...] Tercero.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al municipio de Villavicencio que conjuntamente en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo y en los términos del artículo 113 y 116 del Decreto 4800 de 2011, realicen los procesos de caracterización respectivos y, en los casos en los que sea necesario, garanticen una solución habitacional temporal a las víctimas del desplazamiento forzado que sean beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto Ciudadela San Antonio, que hayan aportado recursos propios y que requieran de dicha medida de atención hasta tanto no se verifique que se les haya hecho la entrega material de sus viviendas.

Cuarto.- ORDENAR a Fonvivienda, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, al departamento del Meta, al municipio de Villavicencio, a Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio y a Seguros Cóndor S.A., a reunirse en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia judicial para (i) identificar los problemas de ejecución del

proyecto de vivienda de interés social Ciudadela San Antonio, y (ii) adoptar, sin perjuicio de los acuerdos y planes ya establecidos, un plan de acción interinstitucional para terminar, en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de notificación de la presente providencia judicial, la construcción de todas las etapas del proyecto donde van a residir víctimas del desplazamiento forzado y que se encuentran atrasadas o, en su defecto, para otorgarle a todos los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social que son víctimas, que han aportado recursos propios y que no han recibido sus casas de manera oportuna, una solución habitacional alternativa de carácter permanente y de iguales condiciones en otro lugar dentro del municipio de Villavicencio dentro del mismo plazo arriba señalado. La reunión deberá ser convocada por el municipio, quien deberá darle participación efectiva a la población afectada en las decisiones que allí se tomen a través de los voceros que la representen. El plan de acción, por su parte, deberá incluir (i) un informe detallado sobre el estado de ejecución del proyecto, especificando el número de casas originalmente previsto, el número de casas entregadas y el número de casas en construcción; (ii) un balance financiero; (iii) un banco de datos con los nombres y números de cédula de todos las víctimas del desplazamiento forzado beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social, indicando cuáles han recibido sus viviendas; (iv) una propuesta definitiva para terminar la construcción de todas las etapas atrasadas o, en su defecto, para adoptar una solución alternativa que garantice el derecho fundamental a la vivienda digna de las víctimas beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social en iguales condiciones a las originalmente previstas, siempre y cuando su materialización no exceda del plazo arriba señalado; (v) un cronograma de las actividades necesarias para garantizar el adecuado desarrollo de la anterior propuesta, y (vi) la distribución de responsabilidades y compromisos entre las entidades y empresas involucradas en relación con las actividades señaladas en el cronograma.

Quinto.- ORDENAR al municipio de Villavicencio a (i) notificarle a la presente Sala de Revisión la celebración de la reunión de la que trata la orden anterior en el término de los diez (10) días hábiles siguientes a su realización; (ii) enviarle a la presente Sala de Revisión copia del plan de acción en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la reunión mencionada con el cronograma de tiempos, y (iii) remitirle a la presente Sala de Revisión un informe semestral del avance.

Sexto.- ORDENAR a Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de

Villavicencio, a entregarle a la señora Martha Janeth Prieto Machado una casa de iguales características a las pactadas en el Contrato 164 del treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007), en el proyecto Ciudadela San Antonio, o en cualquier otro lugar dentro del municipio Villavicencio, en el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia judicial, debiendo asumir el costo del arrendamiento de su hogar hasta que le brinde una solución definitiva.

Séptimo.- ORDENAR a Fonvivienda a (i) prorrogar hasta el momento en que se haga entrega de las casas, si no lo ha hecho, la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social de todas las víctimas del desplazamiento forzado que son beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto Ciudadela San Antonio durante los tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, y (ii) a que, en razón de las facultades de investigar el incumplimiento de las condiciones de inversión de los recursos de vivienda de interés social otorgadas por el artículo 3º del Decreto 555 de 2003, cumpla a cabalidad con sus funciones.

Octavo.- COMPULSAR copias de la presente providencia a la Contraloría General de la República, a la Procuraduría General de la Nación, a la Defensoría del Pueblo y a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias, acompañen el cumplimiento de las órdenes aquí proferidas e investiguen y, si es del caso, sancionen las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades que adquirieron obligaciones en torno al proyecto de vivienda de interés social Ciudadela San Antonio.

Noveno.- ORDENAR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y al departamento del Meta que conjuntamente en el término de tres (3) meses contados a partir de la notificación de este fallo y en los términos del artículo 113 y 116 del Decreto 4800 de 2011, realicen los procesos de caracterización respectivos y, en los casos en los que sea necesario, garanticen una solución habitacional temporal a las víctimas del desplazamiento forzado que sean beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto Urbanización El Recreo, que hayan aportado recursos propios y que requieran de dicha medida de atención hasta tanto no se verifique que se les haya hecho la entrega material de sus viviendas.

Décimo.- ORDENAR a Fonvivienda, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y

Reparación a las Víctimas, al departamento del Meta y a Seguros Cóndor S.A. a reunirse en un plazo máximo de un (1) mes contado a partir de la notificación de la presente providencia judicial para (i) identificar los problemas de ejecución del proyecto de vivienda de interés social Urbanización El Recreo, y (ii) adoptar, sin perjuicio de los acuerdos y planes ya establecidos, un plan de acción interinstitucional para terminar, en el plazo máximo de un (1) año contado a partir de la fecha de notificación de la presente providencia judicial, la construcción de todas las etapas del proyecto donde van a residir víctimas del desplazamiento forzado y que se encuentran atrasadas o, en su defecto, para otorgarle a las víctimas beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social que han aportado recursos propios y que no han recibido sus casas de manera oportuna, una solución habitacional alternativa de carácter permanente y de iguales condiciones en otro lugar dentro del municipio de Granada, Meta dentro del mismo plazo arriba señalado. La reunión deberá ser convocada por el departamento, quien deberá darle una participación efectiva a la población afectada en las decisiones que allí se tomen a través de los voceros que la representen. El plan de acción, por su parte, deberá incluir (i) un informe detallado sobre el estado de ejecución del proyecto, especificando el número de casas originalmente previsto, el número de casas entregadas y el número de casas en construcción; (ii) un balance financiero; (iii) un banco de datos con los nombres y números de cédula de todas las víctimas del desplazamiento forzado beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social, indicando cuáles han recibido sus viviendas; (iv) una propuesta definitiva para terminar la construcción de la urbanización o, en su defecto, para adoptar una solución alternativa que garantice el derecho fundamental a la vivienda digna de todas las víctimas beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social en iguales condiciones a las originalmente previstas, siempre y cuando su materialización no exceda del plazo arriba señalado; (v) un cronograma de las actividades necesarias para garantizar el adecuado desarrollo de la anterior propuesta, y (vi) la distribución de responsabilidades y compromisos entre las entidades y empresas involucradas en relación con las actividades señaladas en el cronograma.

Décimo primero.- ORDENAR al departamento del Meta a (i) notificarle a la presente Sala de Revisión la celebración de la reunión de la que trata la orden anterior en el término de diez (10) días hábiles siguientes a su realización; (ii) enviarle a la presente Sala de Revisión copia del plan de acción en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la reunión mencionada con el cronograma de tiempos, y (iii) enviarle a la presente Sala de Revisión un

informe semestral del avance.

Décimo segundo.- ORDENAR al departamento del Meta a entregarle a la señora Deyanira Gómez Gómez una casa de iguales características a las pactadas en la urbanización El Recreo, o en cualquier otro lugar dentro del municipio de Granada, Meta, en el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la notificación de la presente providencia judicial, debiendo asumir el costo del arrendamiento de su hogar hasta que le brinde una solución definitiva.

Décimo tercero.- ORDENAR a Fonvivienda a (i) prorrogar hasta el momento en que se haga entrega de las casas, si no lo ha hecho, la vigencia de los subsidios de vivienda de interés social de todas las víctimas del desplazamiento forzado que son beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto urbanización El Recreo durante los tres (3) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, y (ii) a que, en razón de las facultades de investigar el incumplimiento de las condiciones de inversión de los recursos de vivienda de interés social otorgadas por el artículo 3º del Decreto 555 de 2003, cumpla a cabalidad con sus funciones.(...)”

En virtud de lo anterior, el 2 de octubre de 2015, la Sala Primera de Revisión de la Corporación, mediante Auto 460, señaló que:

“El día veintisiete (27) de julio del año en curso, la Jefe de la Oficina de la Alcaldía Villavicencio[61] radicó un informe sobre el cumplimiento de las órdenes cuarta (4ª), quinta (5ª) y séptima (7ª). Todas ellas referentes al proyecto Ciudadela San Antonio. En el mencionado documento, la Alcaldía indicó lo siguiente: 1. Hasta la fecha, y para efectos de adoptar el plan de acción ordenado por la Corte, la UARIV, Fonvivienda, el Departamento del Meta, la Alcaldía de Villavicencio, Villavivienda E.I.C. y Seguros Cóndor S.A. se han reunido en dos (2) ocasiones. 2. El principal problema que enfrentan estas entidades para terminar de construir la Ciudadela es la ausencia de recursos, pues el dinero faltante fue devuelto por Fonvivienda al Tesoro Nacional como consecuencia de la baja ejecución del proyecto. 3. Según el balance financiero presentado, el municipio ha invertido dieciocho mil veintidós millones cuarenta y cuatro mil ochenta y ocho pesos (\$18.022.044.088) en el proyecto Ciudadela San Antonio. 4. Quedan ochocientas cincuenta y tres (853) viviendas por construir, de las cuales doscientas quince (215) son para familias en situación de

desplazamiento forzado, quinientas veintisiete (527) están en proceso de construcción, o ya fueron construidas pero se encuentran en trámite de legalización, setenta y tres (73) están pendientes por construir y veintitrés (23) no pueden ser construidas y sus titulares serán indemnizados. 5. Cada casa cuesta veinticinco millones novecientos setenta y seis mil setecientos catorce pesos (\$25.976.714) y, por ende, se requieren de veintidós mil ciento cincuenta y ocho millones ciento treinta y siete mil seiscientos trece pesos (\$22.158.137.613) para terminar de construir las ochocientos cincuenta y tres (853) viviendas restantes. 6. Villavivienda E.I.C. se comprometió a construir ciento treinta y siete (137) casas y Seguros Cóndor S.A. se comprometió a construir seiscientos veintitrés (623) antes de que culmine su proceso de liquidación en diciembre de dos mil quince (2015). 7. Para tal efecto, el municipio le transferirá los recursos necesarios a la aseguradora, teniendo en cuenta que la entidad territorial ya constituyó un encargo fiduciario por catorce mil cuatrocientos cinco millones cuatrocientos ochenta mil novecientos ochenta y dos pesos (\$14.405.480.982), y, a través de Fonvivienda, va a solicitar la apropiación presupuestal respectiva al Ministerio de Hacienda y Crédito Público. 8. De no lograr terminar la construcción de las seiscientos veintitrés (623) residencias, Seguros Cóndor S.A. realizará la indemnización respectiva. 9. La UARIV se comprometió caracterizar a las doscientas catorce (214) familias restantes en situación de desplazamiento forzado, para efectos de darles el auxilio de arrendamiento a las que así lo necesiten. 10. Todas las entidades involucradas acordaron reunirse cada dos (2) meses para adelantar la ejecución del mencionado plan de acción.

De conformidad con lo anterior, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional resolvió:

“Primero.- REQUERIR a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que en el término de diez (10) días hábiles siguientes a la notificación de este Auto, le informe a la Sala Primera de Revisión (i) cuáles fueron los resultados del proceso de caracterización de las doscientas catorce (214) familias en situación de desplazamiento forzado que son beneficiarias del proyecto Ciudadela San Antonio, y (ii) de acuerdo con la información recogida en el punto anterior, señale a qué familias se les hizo o va a hacer entrega de un auxilio de alojamiento, especificando para tal efecto el nombre y el documento de identidad de la cabeza de hogar respectiva.

Segundo.- ORDENAR a la Alcaldía municipal de Villavicencio, Meta, garantizar la plena participación de las familias en situación de desplazamiento forzado que se han visto afectadas con el retraso en la construcción del proyecto Ciudadela San Antonio, en su terminación. Para tal efecto, la Alcaldía deberá (i) comunicarles todas las gestiones realizadas y los acuerdos institucionales celebrados en cumplimiento de la Sentencia T-886 de 2014 dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de este Auto, haciendo uso del medio que se considere más efectivo para este propósito y teniendo en cuenta las limitaciones tecnológicas que enfrentan algunas de ellas, y (ii) invitar a los delegados de las víctimas a todas las futuras reuniones que convoque el municipio con el propósito de ejecutar o hacer seguimiento al plan de acción acordado para terminar de construir el proyecto Ciudadela San Antonio.

Tercero.- REQUERIR a la Alcaldía municipal de Villavicencio, Meta, para que en el término de quince (15) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, presente un nuevo informe ante la Sala Primera de Revisión especificando (i) el total de viviendas contempladas originalmente en el proyecto Ciudadela San Antonio; (ii) el número de casas ya construidas y entregadas o en trámite de legalización; (iii) el número de casas en construcción, y (iv) el número de viviendas que van a ser construidas en el futuro. Al hacer este listado, el municipio deberá precisar cuántas de todas las casas contempladas en cada punto pertenecen a personas en situación de desplazamiento forzado, así como quién estuvo o está a cargo de su construcción.

Cuarto.- REQUERIR a la Alcaldía municipal de Villavicencio, Meta, para que en el término de veinte (20) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, adopte y le envíe a la Sala Primera de Revisión un cronograma de las actividades necesarias para terminar de construir el proyecto Ciudadela San Antonio, así como las fechas en las que se van a llevar a cabo dichas acciones.

Quinto.- REQUERIR al Departamento del Meta para que en el término de diez (10) días hábiles contados a partir de la notificación de este Auto, de cumplimiento a las órdenes décima (10ª) y décimo primera (11ª) de la Sentencia T-886 de 2014, recordándole que, según lo dispuesto en los artículos 27, 52 y 53 del Decreto 2591 de 1991, los funcionarios que las incumplan incurrirán en desacato sancionable con arresto de hasta seis (6) meses y multa de hasta veinte (20) salarios mínimos mensuales vigentes, sin perjuicio de las

acciones penales que se adelanten contra ellos por el delito de fraude a resolución judicial”

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

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

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala de Revisión pasa al análisis de los casos concretos.

A partir de las reseñas fácticas expuestas y de las pruebas que obran dentro de los expedientes, la Sala de Revisión encuentra acreditados los siguientes hechos:

- Que Villavivienda presentó ante la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter- el proyecto de vivienda de interés social denominado Ciudadela San Antonio Segunda Etapa el cual fue declarado elegible, el 28 de junio de 2004.

- Que el 30 de octubre de 2006, Villavivienda presentó ante la Financiera de Desarrollo Territorial -Findeter- el proyecto de vivienda de interés social denominado Ciudadela San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6, el cual fue declarado elegible, el 23 de noviembre de 2006.

- Que las señoras Ana Graciela Quevedo Gómez, Aura Castillo de Muñoz y el señor Carlos Alberto Hernández Cruz se postularon para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la Caja de Compensación Familiar de Villavicencio-COFREM, en los años 2004, 2006 y 2007, respectivamente.

- Que las accionantes Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y Yorman Disney Obando Cano se postularon para acceder a un subsidio familiar de vivienda urbana ante la Caja de Compensación Familiar Campesina-C.C.F., en el año 2007.

- Que el 12 de octubre de 2004, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N.º 784, le asignó a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$7'5180.000 el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

- Que el 30 de octubre de 2004, la señora Ana Graciela Quevedo Gómez suscribió un contrato con la Unión Temporal Nuevo Milenio para la construcción de una vivienda básica de interés social, en un lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

- Que en dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$13'968.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'500.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$7'518.000 con el subsidio que

reconoció Fonvivienda y (iii) \$2'.950.000 con los recursos propios de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

- Que en el año 2005, la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio-Villavivienda-, a través de Resolución N.º 162, le asignó a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 20. Dicha empresa se comprometió a entregar dicho terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

- Que de las pruebas que obran dentro del expediente no se puede concluir que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez haya pagado a la Unión Temporal Nuevo Milenio los \$2'950.000 a los que se comprometió en el contrato de 30 de octubre de 2004.

- Que el 18 de julio de 2007, el Fondo Nacional de Vivienda, mediante Resolución N.º 210, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por valor de \$8'200.000 a los señores Carlos Alberto Hernández Cruz, Aura Castillo de Muñoz, Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y Yorman Disney Obando Cano, el cual debía aplicarse en el departamento del Meta.

- Que el 6 y 11 de septiembre del año 2007 y el 13 de febrero de 2008, los demandantes Yorman Disney Obando Cano, Carlos Alberto Hernández Cruz y Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, respectivamente, suscribieron un contrato con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos para la construcción de una vivienda básica de interés social, en un lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

- Que en dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que les reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'.970.000 con los recursos propios de cada uno de los beneficiarios contratantes. Dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

- Que el 25 de octubre de 2007, la empresa Industrial y comercial del municipio de

Villavicencio-Villavivienda-, a través de las Resoluciones N.º 208 y 210, les reconoció a los señores Carlos Alberto Hernández Cruz, Aura Castillo de Muñoz, Yaidy Yazmín Rodríguez Arévalo y Yorman Disney Obando Cano un subsidio en especie correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, Supermanzanas 2, 3 y 6. Dicha empresa se comprometió a entregar dicho terreno con las obras de urbanismo construidas, tales como: acueducto, alcantarillado, redes eléctrica, entre otras.

- Que el señor Carlos Alberto Hernández Cruz en noviembre de 2007 pagó \$4'970.000 a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos con los ahorros que tenía en el Banco Caja Social.

- Que para el 12 de agosto de 2013 la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo tenía en su cuenta de ahorros programado del Banco Av Villas un saldo de \$3'906.128, el cual se encuentra bloqueado por "postulación subsidio".

- Que la señora Yorman Disney Obando Cano, el 11 de enero de 2007, consignó en su cuenta de ahorros programado 4'300.000 y el 29 de marzo, de ese mismo año, depositó \$670.000 para un total de \$4'970.000.

- Que el 19 de abril de 2010, la señora Aura Castillo de Muñoz suscribió un contrato con la Unión Temporal Llanovivienda para la construcción de una vivienda básica de interés social, en un lote de terreno de propiedad de la empresa industrial y comercial del Estado Villavivienda.

- Que en dicho documento se pactó que el valor de la unidad básica de interés social sería de \$16'200.000 y que se pagaría de la siguiente manera: (i) \$3'030.000 con el subsidio del lote urbanizado que otorgaría Villavivienda, (ii) \$ 8'200.000 con el subsidio que reconoció Fonvivienda y (iii) \$ 4'970.000 con recursos propios de la señora Aura Castillo de Muñoz, dichos valores serían consignados en la entidad fiduciaria seleccionada por el contratista.

- Que el 6 de mayo de 2011, la señora Aura Castillo de Muñoz terminó de pagar a la Unión Temporal Llanovivienda los \$ 4'970.000 que le correspondían según el mencionado contrato.

- Que Villavivienda, mediante Resolución N.º 029 de 2011 le revocó a la señora Aura Castillo de Muñoz el subsidio en especie que le había asignado a través de la Resolución N.º 208 de 2007 correspondiente a un lote de terreno de 72 m², ubicado en el proyecto Ciudadela San Antonio, supermanzana 3, manzana 1, casa 1.

- Que el lote de terreno que, inicialmente, le fue asignado a la señora Aura Castillo de Muñoz fue adjudicado a la señora María Esguerra Millán, mediante Resolución N.º 344 de 2011, quien ya recibió la vivienda construida.

- Que en los mencionados contratos, además se estipuló que el término de duración de los mismos sería de 180 días calendario contados a partir de la fecha del acta de inicio, la cual se suscribiría una vez el contratista recibiera el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda o el dinero que le correspondía al contratante.

Finalmente, se dispuso que los contratistas constituirían una póliza que ampararía el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda con el fin de asegurar el buen manejo de su cobro anticipado.

- Que la Unión Temporal Nuevo Milenio suscribió contrato de encargo Fiduciario con Fiducentral y constituyó póliza de garantía con Seguros del Estado para que le fuera desembolsado el anticipo del subsidio de vivienda que Fonvivienda le había reconocido a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, mediante Resolución N.º 784 de 2004.

- Que la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos suscribió contrato de encargo Fiduciario N.º 31907 con Fiduagraria S.A. y constituyó póliza de garantía con Seguros Cóndor S.A. para que le fuera desembolsado el anticipo de los subsidios de vivienda que Fonvivienda les reconoció a los señores Carlos Alberto Hernández Cruz, Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y Yorman Disney Obando Cano, mediante Resolución N.º 210 de 2007.

- Que la Unión Temporal Llanovivienda no suscribió un encargo fiduciario ni tomó una póliza que garantizara el 100% del valor del subsidio reconocido por Fonvivienda a la señora Aura Castillo de Muñoz.

- Que los subsidios de vivienda reconocidos por Fonvivienda, mediante Resolución

N.º784 de 2004, fueron consignados a la Fiduciaria Fiducentral, el 3 de marzo de 2006, luego de que se cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 50 del Decreto 975 de 2004 para su giro anticipado.

- Que los subsidios de vivienda reconocidos por Fonvivienda, mediante Resolución N.º210 de 2007, fueron consignados a la Fiduciaria Fiduagraria S.A., el 21 de octubre de 2009, luego de que se cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 50 del Decreto 975 de 2004 para su giro.

- Que Fonvivienda, mediante las Resoluciones N.º 162, 433 de 2009 y 1442, 0283, 0284, 0285, 0286, y 0370 de 2011, declaró el incumplimiento de los oferentes respecto del proyecto Ciudadela San Antonio y en consecuencia hizo efectivas las pólizas que para el efecto expidieron las aseguradoras.

- Que los subsidios reconocidos por Fonvivienda a los señores Carlos Alberto Hernández Cruz, Yorman Disney Obando Cano, Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, Ana Graciela Quevedo Gómez y Aura Castillo de Muñoz no fueron objeto de anticipo por parte de los oferentes del proyecto Ciudadela San Antonio

- Que Seguros Cóndor solo indemnizó los subsidios que fueron objeto de anticipo, respecto del resto le requirió a Fiduagraria S.A. que los devolviera al Tesoro Nacional lo que se hizo el 27 de junio de 2013.

- Que Seguros del Estado solo indemnizó los subsidios que fueron objeto de anticipo, respecto del resto le requirió a Fiducentral que los devolviera al Tesoro Nacional lo que se hizo el 16 de mayo de 2013.

- Que los subsidios otorgados a los accionantes fueron restituidos al Tesoro Nacional, excepto el reconocido a la señora Aura Castillo de Muñoz, por cuanto un juez de tutela le ordenó a Fonvivienda prorrogar e indexar dicho subsidio, motivo por el cual, la entidad le otorgó un nuevo subsidio por valor de \$ 12'969.000 para que fuera aplicado al proyecto Ciudadela San Antonio Supermanzanas 2, 3 y 6.

- Que el subsidio que le reconoció Fonvivienda al señor Carlos Alberto Hernández Cruz estuvo vigente hasta el 31 de mayo de 2013.

- Que el subsidio que le reconoció Fonvivienda a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez estuvo vigente hasta el 16 de septiembre de 2013
- Que el subsidio que le reconoció Fonvivienda a la señora Aura Castillo de Muñoz estuvo vigente hasta el 30 de septiembre de 2014.
- Que el subsidio que le reconoció Fonvivienda a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2011.
- Que el subsidio que le reconoció Fonvivienda a la señora Yorman Disney Obando Cano estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 2011.
- Que con la demora en la entrega de las viviendas los accionantes han tenido que pagar arriendo, situación que les causa un perjuicio irremediable, porque todos son de escasos recursos económicos.
- Que el señor Carlos Alberto Hernández Cruz, tiene 73 años de edad, padece de cáncer de piel y es padre cabeza de familia de dos menores de edad.
- Que la señora Ana Graciela Quevedo Gómez es madre cabeza de familia de dos menores de edad.
- Que la señora Aura Castillo de Muñoz es víctima de desplazamiento forzado y tiene 79 años de edad.
- Que la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo es madre cabeza de familia de tres menores de edad.
- Que la señora Yorman Disney Obando Cano es madre cabeza de familia de un menor de edad.

De acuerdo con lo expuesto corresponde a la Sala Cuarta de Revisión determinar si las entidades demandadas, todas involucradas en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización del subsidio de vivienda de interés social y a su vez pertenecientes al Sistema Nacional de Vivienda de la misma naturaleza, vulneraron los derechos fundamentales a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes al

incumplir con las obligaciones adquiridas en el proyecto Ciudadela San Antonio y al no haberles entregado su vivienda dentro de los plazos acordados.

En primer lugar, la Sala Cuarta de Revisión considera que en los casos objeto de estudio la acción de tutela es procedente para solicitar el amparo impetrado, pues aun cuando los accionantes cuentan con mecanismos ordinarios de naturaleza judicial para reclamar lo que hoy se pretende revisar en sede de tutela, a través de acciones contractuales o de responsabilidad contractual ante las jurisdicciones civil ordinaria o contencioso administrativa, según se trate; de conformidad con las circunstancias de los casos, no puede afirmarse que dichas acciones sean un medio idóneo y eficaz para asegurar la protección urgente e inaplazable de los derechos fundamentales invocados. En efecto, la difícil situación económica por la que atraviesan los peticionarios, en conjunto con su contexto familiar (padres y madres cabeza de familia), y aunado a la edad adulta de algunos, la cual no les ha permitido incorporarse al mercado laboral, impide que estos puedan soportar, de la misma manera que el resto de la sociedad, las cargas y los tiempos procesales que suponen los medios ordinarios de defensa judicial[62].

Ahora, respecto del tema de la inmediatez,[63] los peticionarios alegan como conducta vulneradora de sus derechos fundamentales, el que aún no les haya sido entregada la vivienda de interés social que adquirieron, en parte, gracias al subsidio que les fue otorgado por FONVIVIENDA. A partir de lo anterior, y considerando que la presunta vulneración se ha extendido en el tiempo, por cuanto es producto de un incumplimiento que impidió que la obra se llevara a cabo, la Sala estima que no ha transcurrido un lapso irrazonable de tiempo entre la vulneración y la presentación de las acciones de tutela, precisamente porque la primera se ha mantenido. Consideración esta última que resulta inobjetable y que constituye en este caso uno de los supuestos que, de acuerdo con la jurisprudencia citada en las consideraciones generales, permite obviar el rigor del presupuesto de la inmediatez. En este aspecto la Sala discrepa de las decisiones examinadas que descartaron la tutela argumentando el incumplimiento del mencionado requisito.

Frente a la solución del problema jurídico, esta Sala advierte que en todos los casos, las entidades que intervinieron en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización de los subsidios de vivienda de interés social desconocieron la efectiva realización del derecho a la vivienda digna en varios de sus componentes como se explicará

a continuación, al haberle trasladado a los beneficiarios la carga económica y temporal de las fallas administrativas internas del proceso.

El sistemático incumplimiento por parte de las Uniones Temporales en el proyecto Ciudadela San Antonio y las evidentes irregularidades moratorias derivadas del mismo que han provocado que las viviendas de los beneficiarios ni siquiera estén en planes de construirse, son, a juicio de la Sala, el ejemplo más claro del traslado de las cargas administrativas de esta clase de procesos a los beneficiarios de los auxilios económicos. En efecto, la demora por más de 6 años en la entrega de los bienes inmuebles, es ajena a la voluntad de los peticionarios y a las de sus grupos familiares pero, paradójicamente, han sido ellos quienes han debido soportarla no solo en términos temporales sino también económicos. Además de verse privados del acceso a una solución habitacional permanente, vivir en calidad de arrendatarios, les ha significado pagar cánones por todos estos años, lo que constituye una carga desproporcionada debido a su precaria situación económica. Esta última circunstancia, ha comprometido seriamente el acceso de los accionantes y sus familia a los bienes y servicios necesarios para la garantía de otros derechos fundamentales como el mínimo vital, razón por la cual, es posible concluir que, al menos, las Uniones Temporales y las personas jurídicas que la conforman o conformaban, como Villavivienda EICE por ejemplo, desconocieron directamente el componente de gastos soportables de una vivienda adecuada, y en consecuencia, vulneraron el derecho constitucional de los demandantes y su grupo familiar.

En la misma línea, también debe afirmarse que otros componentes, tales como la seguridad jurídica de la tenencia, resultaron afectados como consecuencia de la conducta de las Uniones Temporales y sus integrantes, puesto que el incumplimiento del contrato, aunado a la imposibilidad de legalizar el subsidio de conformidad con el artículo 58 del Decreto 2190 de 2009, son la muestra más clara de una amenaza real contra la seguridad del derecho en cabeza de los accionantes. Esto, como quiera que, además de encontrarse vencida la vigencia de los subsidios, los inmuebles materialmente no existen y, desde luego, tampoco el adelantamiento de trámites de escrituración ni registro de los mismos.

Por otra parte, aunque se observa que el origen del conflicto es el permanente incumplimiento por parte de las entidades demandadas, en los casos que se estudian, la Sala encuentra que la actuación del Fondo Nacional del Vivienda profundizó las dificultades

que los accionantes ya estaban afrontando, en la medida en que, como consecuencia del Acuerdo de Pago celebrado entre el municipio de Villavicencio y las aseguradoras, Fonvivienda, a través del Ministerio, solo prorrogó aquellos subsidios que las compañías de seguros indemnizarían a través de la construcción de las viviendas. Respecto de los demás, es decir, en relación con aquellos que no habían salido de las fiducias y que se mantenían íntegros allí por no haber sido objeto de anticipo o desembolso al oferente, la aseguradora optó por la indemnización en dinero, y la decisión de Fonvivienda frente a tal alternativa, fue retirarlos de los encargos fiduciarios y reintegrarlos al Tesoro Nacional, quitándoles de inmediato su vigencia.

Justamente, los subsidios de los accionantes se encuentran entre estos últimos, situación que, a juicio de la Sala, se produjo por una decisión de Fonvivienda que no consultó, en lo más mínimo, las mejores opciones para estos beneficiarios, puesto que además de mantenerlos bajo las consecuencias negativas de un cumplimiento ajeno, les trasladó una nueva dificultad administrativa que les iba a generar mayores obstáculos frente a la seguridad jurídica de la tenencia de una vivienda. En efecto, si bien no podía esperarse que para todos los beneficiarios la solución fuera la misma, debido a las diferencias insalvables de orden técnico en la ejecución de la obra y la opción de indemnización de la aseguradora, según el artículo 1110 del Código de Comercio, lo mínimo que debió haber hecho Fonvivienda como entidad responsable del seguimiento de la política de vivienda que apunta a solventar las necesidades habitacionales reales de las personas, fue buscar una solución que, cuando menos, no despojara a los beneficiarios que estaban en la situación de los accionantes sin el respectivo auxilio financiero, pues dejar sin vigencia un subsidio es quitarle su posibilidad de aplicación para cualquier proyecto calificado como elegible. En ese orden, tal Fondo, en una política coordinada con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, debió haber empleado las facultades de prórroga del Decreto 2190 de 2009.

Finalmente, debe señalarse que todas las entidades intervinientes, esto es, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Unión Temporal Nuevo Milenio, Unión Temporal Llanovivienda, Villavivienda-EICE-, el departamento del Meta, el municipio de Villavicencio, el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda-, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Seguros Cóndor S.A. y Seguros del Estado fallaron en su tarea de coordinación como Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, puesto que la falta de previsión financiera de Villavivienda EICE,[64] el incumplimiento sistemático de las Uniones Temporales,

conformadas a su vez por la empresa municipal,[65] y la ausencia de una solución ante la pérdida de vigencia de los subsidios de los accionantes por parte de Fonvivienda y el Ministerio, sumados a la pasividad de las entidades territoriales, fueron todas faltas que, en el marco de los propósitos del Sistema, como un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, pudieron haberse prevenido.

Si bien las Uniones Temporales son las responsables por el incumplimiento del contrato de construcción, debe precisarse que Villavivienda también lo es directamente, pues aunque fue comisionada únicamente para la realización de las obras de urbanismo y para la entrega de los lotes, según lo establece el numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, las personas que conforman una unión temporal son responsables solidarias en el cumplimiento total del objeto contractual,[66] razón por la que, en estos casos, es la empresa municipal quien debe responder por la construcción y entrega de las viviendas, así como por la legalización de los subsidios.

Ahora, frente a la responsabilidad de las entidades territoriales, la Sala recuerda que, de conformidad con la Constitución Política[67] y las Leyes 136 de 1994[68] y 1537 de 2012[69], así como con el artículo 10 del Decreto 2190 de 2009, el municipio de Villavicencio y el departamento del Meta son instancias responsables en la ejecución de la política pública en materia de vivienda y desarrollo urbano en su territorio, por lo que los problemas administrativos y contractuales que se presentaron en la construcción de las viviendas no podían excusarlos ante sus obligaciones constitucionales y legales. Inclusive, la Sala encuentra que, además de esta responsabilidad que de alguna forma podría resultar genérica, atribuir la culpa exclusiva en el retraso de las obras a un tercero resulta injustificado porque; de un lado, de acuerdo con el Decreto 091 del 31 de mayo de 2001,[70] Villavivienda es una empresa industrial y comercial del orden municipal, que debía estar sujeta al control político y a la suprema dirección del municipio por estar vinculada, según lo establece el artículo 68 de la Ley 489 de 1998[71]; y, de otro, porque el municipio de Villavicencio no tomó las medidas necesarias para solucionar a tiempo los problemas derivados de la ejecución de los proyectos a pesar de que tenía conocimiento pleno de los mismos, puesto que fueron consecuencia de las actuaciones u omisiones de Uniones Temporales de las que hacía parte Villavivienda, cuya junta directiva, según el artículo 9 del Decreto 091 de 2001, está compuesta por el Alcalde, el Secretario de

Planeación Municipal, el Secretario de Hacienda Municipal y dos (2) miembros designados por el Alcalde “de reconocida idoneidad personal y profesional, con suficientes conocimientos en los temas del urbanismo y de la vivienda de interés social”[72].

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

Por lo expuesto, para la Sala es claro que las entidades demandadas vulneraron los derechos a la vivienda digna y al mínimo vital de los accionantes, al trasladarles cargas jurídicas, técnicas y financieras que nunca debieron soportar según las competencias funcionales de las entidades del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la jurisprudencia de esta Corporación.

En ese sentido, se revocarán las decisiones de instancia y se concederán los amparos solicitados. Se ordenará a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarles nuevamente un subsidio familiar de vivienda a los accionantes por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que les sea entregada su casa propia y sea legalizado el subsidio. Asimismo, se ordenará a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, les entregue a los accionantes y a su núcleo familiar la solución de vivienda, en el proyecto Ciudadela San Antonio. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a los accionantes en el lote de la Ciudadela San Antonio que ya les había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en los contratos de obra en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, tales entidades deberán legalizar el subsidio.

V. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada en los procesos acumulados que aquí se deciden.

SEGUNDO: REVOCAR el fallo de tutela de 2 de diciembre de 2013, proferido por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, dentro del expediente T-4.267.044, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital del señor Carlos Alberto Hernández Cruz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

CUARTO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue al señor Carlos Alberto Hernández Cruz y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 390 de 11 septiembre de 2007, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa al accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 390 de 11 de septiembre de 2007 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

QUINTO: REVOCAR el fallo de tutela de 18 de diciembre de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, dentro del expediente T-4.296.880, que, a su vez, confirmó el dictado, el 7 de noviembre de 2013, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEXTO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

SÉPTIMO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º52 de 30 de octubre de 2004, en el proyecto "Ciudadela San Antonio". Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la "Ciudadela San Antonio" que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato N.º52 de 30 de octubre de 2004 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

OCTAVO: REVOCAR el fallo de tutela de 23 de enero de 2014, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, dentro del expediente T-4.296.906, que, a su vez, revocó el dictado, el 18 de noviembre de 2013, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio, que concedió el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Aura Castillo de Muñoz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

NOVENO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Aura Castillo de Muñoz por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

DÉCIMO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Aura Castillo de Muñoz y a su

núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 103 de 19 de abril de 2010, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 103 de 19 de abril de 2010 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela de 26 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro del expediente T-4.297.614, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

DÉCIMO TERCERO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Yorman Disney Obando Cano y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 492 de 13 de febrero de 2008, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No.492 de 13 de febrero de 2008 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO CUARTO: REVOCAR el fallo de tutela de 26 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro del expediente

T-4.306.034, que, a su vez, revocó el dictado, el 15 de octubre de 2013, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, que concedió el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Yorman Disney Obando Cano, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

DÉCIMO SEXTO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Yorman Disney Obando Cano y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 289 de 6 de septiembre de 2013, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 289 de 6 de septiembre de 2013 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO SÉPTIMO: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

Auto 154/16

Referencia: expedientes T- 4.267.044; T-4.296.880; T-4.296.906; T-4.297.614; T-4.306.034

Accionantes: Carlos Alberto Hernández Cruz; Ana Graciela Quevedo Gómez, Aura Castillo de Muñoz, Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, Yorman Disney Obando Cano

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de abril de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y la Magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

CONSIDERANDO

1. Que el dieciséis (16) de diciembre de dos mil quince (2015), la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional profirió la Sentencia T-763 de 2015 en la que resolvió:

“PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada en los procesos acumulados que aquí se deciden.

SEGUNDO: REVOCAR el fallo de tutela de 2 de diciembre de 2013, proferido por el Juzgado Tercero Civil Municipal de Villavicencio, dentro del expediente T-4.267.044, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital del señor Carlos Alberto Hernández Cruz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

TERCERO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de

conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda al señor Carlos Alberto Hernández Cruz por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

CUARTO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue al señor Carlos Alberto Hernández Cruz y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 390 de 11 septiembre de 2007, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa al accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 390 de 11 de septiembre de 2007 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

QUINTO: REVOCAR el fallo de tutela de 18 de diciembre de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, dentro del expediente T-4.296.880, que, a su vez, confirmó el dictado, el 7 de noviembre de 2013, por el Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Villavicencio, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Ana Graciela Quevedo Gómez, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

SEXTO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

SÉPTIMO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Ana Graciela Quevedo Gómez y a

su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º52 de 30 de octubre de 2004, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato N.º52 de 30 de octubre de 2004 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

OCTAVO: REVOCAR el fallo de tutela de 23 de enero de 2014, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Civil Familia, dentro del expediente T-4.296.906, que, a su vez, revocó el dictado, el 18 de noviembre de 2013, por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Villavicencio, que concedió el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Aura Castillo de Muñoz, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

NOVENO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Aura Castillo de Muñoz por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

DÉCIMO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Aura Castillo de Muñoz y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 103 de 19 de abril de 2010, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 103 de 19 de abril de 2010 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO PRIMERO: REVOCAR el fallo de tutela de 26 de noviembre de 2013, proferido por el

Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro del expediente T-4.297.614, que negó el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

DÉCIMO SEGUNDO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

DÉCIMO TERCERO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Yorman Disney Obando Cano y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 492 de 13 de febrero de 2008, en el proyecto "Ciudadela San Antonio". Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la "Ciudadela San Antonio" que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No.492 de 13 de febrero de 2008 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO CUARTO: REVOCAR el fallo de tutela de 26 de noviembre de 2013, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Villavicencio, Sala Penal, dentro del expediente T-4.306.034, que, a su vez, revocó el dictado, el 15 de octubre de 2013, por el Juzgado Tercero Penal del Circuito Especializado de Villavicencio, que concedió el amparo solicitado y, en su lugar, TUTELAR los derechos fundamentales a una vivienda digna y al mínimo vital de la señora Yorman Disney Obando Cano, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta sentencia.

DÉCIMO QUINTO: ORDENAR a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que, de conformidad con el Decreto 2190 de 2009, y en el término de dos (2) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites

necesarios para otorgarle nuevamente un subsidio familiar de vivienda a la señora Yorman Disney Obando Cano por el tiempo que sea necesario hasta el momento en que le sea entregada su casa propia y sea legalizado el respectivo subsidio.

DÉCIMO SEXTO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Yorman Disney Obando Cano y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 289 de 6 de septiembre de 2013, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No. 289 de 6 de septiembre de 2013 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.

DÉCIMO SÉPTIMO: LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.” (Subraya y negrilla fuera del texto original)

2. Que el 11 de abril de 2016, la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo, accionante dentro del proceso T-4.297.614, solicitó a la Sala Cuarta de Revisión la corrección del numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-763 de 2015. Lo anterior, al advertir que en dicho numeral se incurrió en un error respecto de su nombre, pues en lugar de colocar Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo se puso Yorman Disney Obando Cano, nombre de quien fue accionante en el proceso T-4.306.034.

3. Al respecto, cabe señalar que el artículo 286 del Código General del Proceso establece:

“ARTÍCULO 286. CORRECCIÓN DE ERRORES ARITMÉTICOS Y OTROS. Toda providencia en que se haya incurrido en error puramente aritmético puede ser corregida por el juez que la dictó en cualquier tiempo, de oficio o a solicitud de parte, mediante auto.

Si la corrección se hiciera luego de terminado el proceso, el auto se notificará por aviso.

Lo dispuesto en los incisos anteriores se aplica a los casos de error por omisión o cambio de palabras o alteración de estas, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.”

4. La Sala observa que la solicitud de corrección invocada por la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo se enmarca dentro de las hipótesis de la norma trascrita, toda vez que se trata de un error por cambio de palabras o alteración de éstas, en la medida que, efectivamente, en el numeral décimo tercero debía estar su nombre y no el de la señora Yorman Disney Obando Cano, como erradamente quedó en la providencia citada. En consecuencia,

RESUELVE

PRIMERO: CORREGIR el numeral décimo tercero de la parte resolutive de la Sentencia T-763 de 2015 proferida por la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, por las razones expuestas en la presente providencia. Dicho numeral quedará de la siguiente forma:

“DÉCIMO TERCERO: ORDENAR a Villavivienda E.I.C.E que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de esta providencia, le entregue a la señora Yaidy Jazmín Rodríguez Arévalo y a su núcleo familiar la solución de vivienda pactada en el Contrato N.º 492 de 13 de febrero de 2008, en el proyecto “Ciudadela San Antonio”. Solo de existir impedimentos de orden técnico o de otra naturaleza que hagan imposible la entrega de la casa a la accionante en el lote de la “Ciudadela San Antonio” que ya le había sido asignado, Villavivienda EICE podrá entregar una solución de vivienda de las mismas condiciones pactadas en el Contrato No.492 de 13 de febrero de 2008 en cualquier otro lugar, siempre que sea dentro del municipio Villavicencio. En el mismo término, Villavivienda EICE deberá legalizar el subsidio.”

SEGUNDO: COMUNICAR la presente providencia a las partes por intermedio de la Secretaría General de la Corte Constitucional.

TERCERO: ORDENAR a la Relatoría de esta Corporación, que adjunte copia del presente auto a la Sentencia respectiva, con el fin de que sea publicado junto con ella en la Gaceta de la Corte Constitucional correspondiente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

[1] El derecho a la vivienda se encuentra recogido directa o indirectamente en: (i) el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; (ii) en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) en el artículo 5º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; (iv) en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (v) en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; (vi) en el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; (vii) en la sección 3ª de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; (viii) en el artículo 8º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y (ix) en la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo.

[2] Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

[3] Así lo señaló la Sala Plena en la Sentencia C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett, S.V. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández), al conocer una demanda de inconstitucionalidad presentada contra la Ley 795 de 2003, por medio de la cual se ajustaron algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictaron otras disposiciones.

[4] El artículo 42 de la Constitución Política señala lo siguiente: “la familia es el núcleo fundamental de la sociedad [...] El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de

la familia [...]

[5] Sobre la titularidad de la vivienda digna, en la citada Sentencia C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett, S.V. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández, la Sala Plena señaló lo siguiente: “La familia como objeto constitucionalmente protegido (C.P. art. 42) requiere un espacio determinado en el cual se desarrolla y se realizan los procesos propios de este fenómeno social. Dicho espacio corresponde a la vivienda y las condiciones antes indicadas, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de sus integrantes, así como a la familia. Sin la mencionada protección a los individuos integrantes de la familia, ésta se ve desprotegida y se enfrenta a su disolución”.

[6] Gran parte de los pronunciamientos en la materia calificaron la vivienda digna como un derecho asistencial del cual no era posible derivar derechos subjetivos exigibles en sede de tutela por cuanto su desarrollo sólo correspondía al legislador y a la administración y su disfrute dependía de las condiciones jurídicas, económicas y materiales del momento. A este respecto, se pueden consultar las Sentencias T-251 de 1995 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-258 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz) y T-203 de 1999 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa) entre otras, donde la Corte negó el amparo del derecho a la vivienda digna por considerar que los accionantes que reclamaban tal pretensión no cumplían con los requisitos para acceder a una solución habitacional según la reglamentación de los programas nacionales y locales que se desarrollaban en ese entonces. Así mismo, la Corte se abstuvo de intervenir en dichos proyectos a pesar de los problemas que se habían presentado en la ejecución de algunos de ellos por considerar que el derecho a la vivienda digna no gozaba del amparo prevalente de la tutela por ser de inferior jerarquía.

[7] Ver Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[8] Denominada como procedibilidad por conexidad, esta excepción quedó sujeta al cumplimiento de dos (2) requisitos: (i) que el accionante demostrara el vínculo objetivo entre la afectación del derecho a la vivienda y un derecho fundamental (generalmente la vida o la salud), y (ii) que fuera imperiosa la intervención del juez de tutela ante el grado de indefensión o subordinación en el que se encontrara el accionante. A modo de ejemplo, se pueden ver las Sentencias T-406 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), T-617 de 1995 (M.P.

Alejandro Martínez Caballero), T-190 de 1999 (M.P. Fabio Morón Díaz), T-626 de 2000 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-1073 de 2001 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández) y T-894 de 2005 (M.P. Jaime Araujo Rentería), entre otras. En dichos casos, la Corte amparó el derecho fundamental a la vivienda digna por conexidad con el principio de buena fe, el derecho a la igualdad, el derecho a la vida o el interés superior del menor.

[9] Esta tesis fue una suerte de flexibilización de la procedibilidad por conexidad toda vez que planteaba una relación entre la violación al derecho a la vivienda digna y el mínimo vital, dando una mayor importancia a las circunstancias específicas en las que se encontraba la parte actora. Dicha excepción le permitió a la Corte amparar a las personas que no tenía un derecho subjetivo a la vivienda y cuya salud o vida no se veía afectada por la pérdida o las condiciones de esta, pero que se encontraban en circunstancias de debilidad manifiesta como resultado de sus condiciones físicas, mentales o económicas, o como producto de la discriminación histórica de la que habían sido víctimas. En estos casos, el juez de amparo se vio llamado a intervenir ante la inexistencia o la deficiencia del desarrollo legal o reglamentario en la materia, no con el propósito de definir en forma general las políticas públicas sobre la materia, sino para superar o suplir las falencias que advertía en la definición de estas en aras de garantizar el mandato contenido en el artículo 13 superior a favor de una igualdad real y efectiva. Así, aunque en principio los sujetos que se encontraban en las condiciones antes descritas debían ser los principales destinatarios de las políticas públicas que buscaban asegurar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales, la Corte impidió que la inexistencia o inoperancia de las mismas sirviera de pretexto para no brindarles la especial protección que a la luz de la Constitución merecían, por cuanto era respecto de ellos que el Estado Social adquiriría una mayor significación ya que, por regla general, carecían de los medios indispensables para hacer viable la realización de sus propios proyectos de vida en condiciones dignas. A este respecto pueden consultarse las Sentencias T-462 de 1992 (M.P. Ciro Angarita Barón), SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), C-217 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), SU-995 de 1999 (M.P. Carlos Gaviria Díaz; A.V. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-1091 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[10] Esta tesis, denominada como procedibilidad por trasmutación, le otorgaba un carácter fundamental al derecho a la vivienda digna cuando se presentaban los elementos que le permitían a la persona exigir del Estado la obligación de ejecutar una prestación

determinada, consolidándose, así, lo asistencial en una realidad concreta en favor de un sujeto específico. Esto sucedió cuando el derecho fue dotado de contenido mediante la implementación de medidas legislativas, administrativas y judiciales, transformándose así en un derecho subjetivo y fundamental. Como es evidente, los principales llamados a configurar los contenidos normativos en virtud de los cuales debe ponerse en práctica el derecho a la vivienda digna son los poderes democráticamente constituidos para tal fin. Lo anterior por cuanto el diseño de las políticas públicas necesarias para el efecto conlleva la adopción de decisiones de gran trascendencia en relación con la distribución de bienes escasos en el panorama económico nacional y la consecuente determinación de las prioridades en su asignación. Lo cual implica, en cierta medida, oponer excepciones a las leyes del mercado que, en términos generales, determinan la satisfacción de este tipo de necesidades. En este proceso de configuración de prestaciones concretas a favor de ciertos sujetos o categorías de ellos, tanto el legislador como la administración en sus distintos niveles deben atender al mandato de progresividad. En estos términos, la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna puede dar origen por vía de transmutación a distintos derechos subjetivos concebidos en el marco de políticas públicas, las cuales a su vez, deberán idear mecanismos idóneos para asegurar la exigibilidad de tales derechos. Sin embargo, según fue señalado en las Sentencias T-859 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), los órganos judiciales, como lo han hecho, pueden contribuir al desarrollo del contenido del derecho a la vivienda digna. En este orden de ideas, el derecho adquiere un carácter fundamental a partir de los contenidos que por vía interpretativa esta Corporación ha fijado, los cuales, en consecuencia, podrán ser reclamados mediante el ejercicio de la acción de tutela. A este respecto puede consultarse la Sentencia T-304 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), entre otras.

[11] Sobre esta tesis, hoy vigente, pueden verse las Sentencias T-016 de 2007 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-986A de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-602 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-653 de 2013 (M.P. Alberto Rojas Ríos; S.P.V. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

[13] El derecho a la vivienda se encuentra recogido en: (i) el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; (ii) en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) en el artículo 5º de la

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; (iv) en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (v) en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; (vi) en el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; (vii) en la sección 3ª de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; (viii) en el artículo 8º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y (ix) en la Recomendación Nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo.

[14] Adicionalmente, como fue explicado en la Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett), posteriormente reiterada en la T-176 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), el mandato de progresividad “implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional”.

[15] A este respecto, véase la Sentencia T-175 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), en donde la Corte incluye el listado de los deberes de inmediato y progresivo cumplimiento que se desprenden de todos los derechos sociales, económicos y culturales.

[16] Ver Sentencia T-417 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[17] Ver Sentencia T-303 de 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

[18] Cuando se afirma que el juez de tutela debe tener en cuenta la situación especial del actor, se quiere decir que este debe prestar atención a su edad, a su estado de salud o al de su familia, a sus condiciones económicas y a la posibilidad de que para el momento del fallo definitivo por la vía ordinaria o contenciosa, la decisión del juez ordinario o contencioso sea inoportuna o inocua. A este respecto, ver Sentencias T-100 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-228 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-338 de 1998 (M.P. Fabio Morón Díaz), SU-086 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo), T-875 de 2001 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), T-999 de 2001 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-179 de 2003 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), T-267 de 2007 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), SU-484 de 2008 (M.P. Jaime Araujo

Rentería), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto) y T-269 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[19] Ver las consideraciones en materia de subsidiariedad hechas en la Sentencia T-384 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), que fueron posteriormente reiteradas en la T-1316 de 2001 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[20] Ver Sentencias T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-972 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-202 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[21] Ver, entre otras, la Sentencia T-521 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo) donde la Corte hizo una exposición detallada del principio de inmediatez al estudiar una acción de tutela mediante la cual se solicitó una sustitución pensional después de que había transcurrido más de un (1) año entre la expedición de la Resolución que negó el acceso a la pensión y la interposición de la acción.

[22] A este respecto, véase la Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández) en la que se declaró la inexecutablez de los artículos 11 y 12 del Decreto 2591 de 1991, los cuales regulaban la caducidad de la tutela cuando era interpuesta contra providencias judiciales. Así mismo, véase la Sentencia T-288 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) donde se pusieron de presente los deberes del juez de tutela en relación con el principio de inmediatez a la luz de unas presuntas vías de hecho en las que supuestamente habían incurrido dos (2) autoridades judiciales en el marco de un proceso ejecutivo hipotecario.

[23] T-299 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

[24] Ver Sentencias T-1110 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-158 de 2006 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), T-429 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-998 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-158 de 2013 (M.P. María Victoria Calle

Correa) y T-521 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo). Allí la Sala Plena y las diferentes Salas de Revisión han hecho alusión a estas situaciones excepcionales al abordar la procedibilidad de acciones de tutela mediante las cuales se pretendía obtener acceso a una defensa técnica, a un recalcule del monto base de la pensión, a la indemnización por daños y perjuicios, a la sustitución pensional, a la pensión de sobreviviente y a la pensión de invalidez, respectivamente.

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

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

[27] “ARTICULO 51. Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

[28] El derecho a la vivienda se encuentra recogido en: (i) el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948; (ii) en el artículo 11 numeral 1º del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; (iii) en el artículo 5º de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; (iv) en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; (v) en el artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño; (vi) en el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social; (vii) en la sección 3ª de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos; (viii) en el artículo 8º de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo, y (ix) en la Recomendación Nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo.

[29] “Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda

adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.”

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

[31] “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.”

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

[33] “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.”

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

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

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

[36] Dicho Decreto se emitió, considerando “Que las políticas señaladas por el Gobierno Nacional en materia habitacional propenden, entre otros, aspectos por la consecución de viviendas al alcance de todos los hogares colombianos en condiciones de habitabilidad y seguridad, razón por la que el Subsidio Familiar de Vivienda se constituye en uno de los instrumentos que facilita la adquisición, construcción en sitio propio, o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, orientado a la población colombiana especialmente a

aquella con menores ingresos y mayores condiciones de vulnerabilidad. (...) En ese sentido, como objetivos fundamentales de la acción estatal se encuentran el desarrollo de políticas que eliminen las barreras o limitaciones de acceso a propiedad de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad, la promoción del acceso de la población marginada a los servicios financieros, especialmente aquellos que vinculen de manera efectiva el ahorro con el crédito, y el fortalecimiento de la financiación de vivienda para hogares de bajos ingresos.”

[37] “Asequibilidad. La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.”

[38] “Seguridad jurídica de la tenencia. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.”

[39] Ley 3 de 1991. “Artículo 1º.- Créase el Sistema Nacional de Vivienda de Interés social, integrado por las entidades públicas y privadas que cumplan funciones conducentes a la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habilitación y legalización de títulos

de viviendas de esta naturaleza.// Las entidades integrantes del sistema actuarán de conformidad con las políticas y planes generales que adopte el Gobierno Nacional.// El Sistema será un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social.”

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

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

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

[42] “Artículo 45. Proceso general de selección de beneficiarios de los subsidios. Una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptables, la entidad otorgante o el operador

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

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

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

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

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

integrado para este sector.”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondiente, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.

En el caso de construcción en sitio propio o mejoramiento:

1. Copia de la escritura de declaración de construcción o mejoramiento, con la constancia de la inscripción en la Oficina de Registro competente.

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

3. Certificado de existencia y recibo a satisfacción de la vivienda construida en sitio propio o del mejoramiento efectuado, en el que se especifique que la misma cumple con las condiciones señaladas en la postulación y en la asignación correspondientes, debidamente suscrito por el oferente y por el beneficiario del subsidio o por quien hubiere sido autorizado por este para tales efectos.”

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

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

“Artículo 300. Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas: “3. Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y

los de obras públicas, con la determinación de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento. (...) Los planes y programas de desarrollo de obras públicas, serán coordinados e integrados con los planes y programas municipales, regionales y nacionales”

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

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

[55] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[56] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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

[58] Esto es, en beneficio de todos los propietarios de la ciudadela San Antonio que se

encontraban en la misma situación pero que, no obstante lo anterior, no habían interpuesto una acción de tutela. Particularmente, el efecto *inter comunis* se adopta con el fin de proteger los derechos de todos los miembros de un grupo, afectados por la misma situación de hecho o de derecho, en condiciones de igualdad. Con fundamento en ello, se ordenó lo siguiente: (i) a Villavivienda, que culminara los trabajos urbanísticos en dos (2) y cuatro (4) meses, según el estado de avance de las respectivas obras; (ii) a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos que terminara la construcción de todas las viviendas comprendidas en la Etapa II del proyecto en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la fecha en que se terminaran las obras de urbanismo; (iii) a Villavivienda, que entregara las viviendas adjudicadas a la población desplazada beneficiaria en el término de un (1) mes contado a partir de la culminación de las obras de los inmuebles; (iv) a Fonvivienda, a que prorrogara de nuevo las Resoluciones en virtud de las cuales había otorgado los subsidios habitacionales para evitar su vencimiento, y (v) a Acción Social (hoy UARIV), a que entregara de forma automática el auxilio de alojamiento a quienes no lo habían recibido el último año y hasta que se les entregaran sus casas.

[59] M.P. María Victoria Calle Correa.

[60] El proyecto Ciudadela San Antonio está ubicado en el municipio de Villavicencio, mientras que la Urbanización El Recreo está localizada en el municipio de Granada, Meta.

[61] La señora Carolina Aguirre Rodríguez.

[62] Ver Sentencias T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes), T-719 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-456 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-015 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-515A de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-700 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-972 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-202 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[63] Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, con el denominado requisito de inmediatez se hace referencia a la carga que tienen los accionantes de interponer la tutela dentro de un plazo razonable y proporcionado a partir del evento generador de la supuesta

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

[64] Recuérdese que, según la respuesta de Villavivienda EICE a la acción de tutela (supra 1.3.3.2.), esta empresa debió celebrar varios convenios, entre ellos con el departamento del meta, para lograr terminar las obras urbanísticas de los lotes donde se construirían las casas del proyecto “Ciudadela San Antonio”, lo que precisamente da a entender que, en parte, el retraso de la construcción se debió a los problemas presupuestales y financieros que tuvo Villavivienda EICE inicialmente para el adelantamiento de la urbanización de los terrenos.

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

[66] El numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, señala lo siguiente: “Unión Temporal: cuando dos o más personas en forma conjunta presentan una misma propuesta para la adjudicación, celebración y ejecución de un contrato, respondiendo solidariamente

por el cumplimiento total de la propuesta y del objeto contratado, pero las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la propuesta y del contrato se impondrán de acuerdo con la participación en la ejecución de cada uno de los miembros de la unión temporal". La Corte Constitucional y el Consejo de Estado han interpretado el artículo 7º de la Ley 80 de 1993 en el sentido de que si bien es posible exigir el cumplimiento del objeto contractual a cualquiera de las partes asociadas, las sanciones derivadas de su incumplimiento deben ser individualizadas según el grado de participación de cada una de ellas en su ejecución. Ver la Sentencia C-230 de 1995 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y los fallos de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, proferidos el trece (13) de diciembre de dos mil uno (2001) con radicado 21305, el trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004) con radicado 15321 y el treinta (30) de septiembre de dos mil cuatro (2004) con radicado 26945. De esta manera, las consideraciones de la Sala sobre la responsabilidad de Villavivienda en la construcción de las residencias tiene pleno sentido puesto que el objeto de discusión no es la imposición de una sanción, sino la exigencia del cumplimiento del objeto del contrato/convenio que suscribieron con las accionantes y/o con las entidades territoriales.

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

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

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

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

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

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

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

[71] Ley 489 de 1998. “Entidades descentralizadas Artículo 68. Entidades descentralizadas. Son entidades descentralizadas del orden nacional, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, las sociedades públicas y las sociedades de economía mixta, las superintendencias y las unidades administrativas especiales con

personería jurídica, las empresas sociales del Estado, las empresas oficiales de servicios públicos y las demás entidades creadas por la ley o con su autorización, cuyo objeto principal sea el ejercicio de funciones administrativas, la prestación de servicios públicos o la realización de actividades industriales o comerciales con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio. Como órganos del Estado aun cuando gozan de autonomía administrativa están sujetas al control político y a la suprema dirección del órgano de la administración al cual están adscritas.” (Subrayado añadido)

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