

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Relación entre su garantía efectiva y la dignidad humana

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 necesaria para el desarrollo del proyecto de vida toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y, además, es allí donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia.

OBLIGACIONES VINCULADAS CON EL DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Cumplimiento progresivo

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

Las personas en situación de desplazamiento forzado tienen un derecho especial a la vivienda digna toda vez que este fenómeno, por definición, implica el despojo, la usurpación, la destrucción o el abandono forzado del lugar de residencia. Razón por la cual, se caracterizan porque: (i) han tenido que prescindir de sus viviendas de manera forzada y repentina, y (ii) carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a soluciones habitacionales temporales o definitivas en el lugar de recepción o reubicación, toda vez que las precarias condiciones económicas en las que vivían antes de la violencia se vieron agravadas con el desplazamiento. La gran mayoría de personas en situación de desplazamiento no cuentan con tenencia sobre una vivienda propia o ajena y les es imposible adquirirla por sus propios medios; hecho que les impide elegir y reconstruir libremente su plan de vida, así como reincorporarse a la sociedad desarrollando un papel activo en ella. Esta situación los diferencia de los otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad dado que estos últimos no suelen vivir la misma privación y desprotección con igual intensidad. La ausencia de una vivienda les representa a las personas en situación de desplazamiento una amenaza directa y grave a sus otros derechos fundamentales porque, o bien estos se ven afectados directamente por la ausencia de una residencia, o

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

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Se debe garantizar en condiciones de asequibilidad por parte del Estado

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Procedencia de la acción de tutela

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden de garantizar una solución habitacional temporal a las víctimas del desplazamiento forzado que sean beneficiarias del subsidio de vivienda de interés social hasta que se verifique la entrega material de las viviendas

Referencia: Expediente T-4379788 y T-4432223 (acumulados)

Expediente T-4379788: Acción de tutela presentada por Martha Janeth Prieto Machado contra el municipio de Villavicencio y otros.

Expediente T-4432223: Acción de tutela presentada por Deyanira Gómez Gómez contra el departamento del Meta.

Magistrada ponente:

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Bogotá D.C., veinte (20) de noviembre de dos mil catorce (2014)

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados María Victoria Calle Correa, Mauricio González Cuervo y Luis Guillermo Guerrero Pérez, en ejercicio

de sus atribuciones constitucionales y previo al cumplimiento de los requisitos y trámites legales y reglamentarios, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión de los fallos proferidos: 1. En primera (1ª) instancia, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013) y, en segunda (2ª) instancia, por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela iniciado por la señora Martha Janeth Prieto Machado contra el municipio de Villavicencio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Seguros Cóndor S.A. y la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (COFREM), siendo vinculadas, igualmente, el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), el Banco Agrario de Colombia, el departamento del Meta y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). 2. En única instancia por el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito de Villavicencio el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014) en el proceso de tutela iniciado por la señora Deyanira Gómez Gómez contra el departamento del Meta, siendo vinculados, igualmente, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, la Dirección Regional del Meta de la UARIV, el municipio de Granada, Meta, y la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA).

Los procesos de la referencia fueron seleccionados para revisión por la Sala de Selección Número Siete (7) de la Corte Constitucional, mediante Auto proferido el veinticinco (25) de julio de dos mil catorce (2014).

DEMANDA Y SOLICITUD

En los procesos objeto de revisión, dos (2) mujeres que manifiestan ser madres cabeza de familia y víctimas del desplazamiento forzado, exigen la protección de su derecho fundamental a la vivienda digna toda vez que no les han entregado las casas de interés social que les fueron asignadas en virtud de un subsidio de vivienda otorgado por el Estado

colombiano. En ambos casos, el retraso en la entrega de los inmuebles obedece al incumplimiento contractual en el que incurrieron las empresas privadas que se asociaron con las entidades territoriales demandadas y que quedaron encargadas de la construcción de las residencias. Las accionantes reclaman la pronta entrega de sus casas y, adicionalmente, una de ellas solicita la asignación de un subsidio de arriendo hasta que ocurra lo primero.

1. Expediente T-4379788. Caso de la señora Martha Janeth Prieto Machado

1.1. La accionante funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

1.1.1. Martha Janeth Prieto Machado es una señora de cuarenta y ocho (48) años de edad[1] que manifiesta ser de escasos recursos[2], víctima del desplazamiento forzado[3] y madre cabeza de familia de dos (2) hijos mayores de edad[4]. Después de postularse con éxito ante la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (COFREM), Fonvivienda le otorgó un subsidio familiar para la adquisición de una residencia urbana, nueva y de interés social en julio de dos mil siete (2007) por un valor de ocho millones doscientos mil pesos (\$8.200.000.00) en el departamento del Meta para ser utilizado durante los seis (6) meses siguientes a la fecha de la publicación de la respectiva resolución[5]. Seguidamente, el veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007), Villavivienda, Empresa Industrial y Comercial del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio[6], le otorgó un lote en la Ciudadela San Antonio como subsidio en especie[7]. La construcción de la vivienda quedó a cargo de la Unión Temporal conformada por la empresa municipal y la sociedad Vivienda Pro Orinoquía Llanos, con quien la accionante celebró un contrato de construcción[8]. En desarrollo de este último, el catorce (14) de julio de dos mil ocho (2008) pagó cuatro millones novecientos setenta mil pesos (\$4.970.000.00); cifra que le correspondía asumir para que iniciaran las obras[9].

1.1.2. A través de la Resolución No. 286 del once (11) de abril de dos mil once (2011), ratificada posteriormente por la Resolución No. 230 del seis (6) de marzo de dos mil doce (2012), Fonvivienda declaró que Villavivienda había incumplido las obligaciones contraídas como oferente en los términos del Decreto 975 de 2004[10], luego de que el Fondo Financiero de Proyectos de Desarrollo (FONADE) constatará que, a pesar de los avances en las obras urbanísticas, para ese entonces el avance físico en la construcción de las casas

equivalía al cero por ciento (0%)[11]. Como consecuencia, ordenó que se hiciera efectiva la garantía constituida a su favor, consagrada en dos (2) pólizas suscritas por Villavivienda y expedidas por Seguros Cóndor S.A.[12] por un valor total de cuatrocientos cincuenta y un millones de pesos (\$451.000.000.00).

1.1.3. No habiendo recibido su casa, el dieciocho (18) de agosto de dos mil once (2011) y el veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012), la accionante presentó derecho de petición a Villavivienda y a la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos solicitándoles información sobre la razón del retraso y la verdadera fecha de entrega[13]. La empresa municipal le indicó que la “[...] Administración tiene toda la disposición de dar solución a la problemática de las familias que llevan más de tres años esperando su vivienda, razón por la cual Villavivienda en conjunto con las diferentes entidades como lo son Fonvivienda, la aseguradora y la Unión Temporal Pro-Orinoquía Llanos se encuentran estudiando la situación presentada en la Ciudadela San Antonio, a fin de realizar las gestiones pertinentes ante los mandatarios Municipal y Gubernamental y de esta forma dar cumplimiento a la construcción y entrega de las viviendas.”[14] La Unión Temporal, por su parte, guardó silencio.

1.1.4. Fonvivienda y Seguros Cóndor S.A. suscribieron un Acuerdo General de Pago de Siniestro en el que establecieron que la aseguradora (i) pagaría la suma equivalente al ciento diez por ciento (110%) del valor de los subsidios asignados a los beneficiarios amparados en las pólizas, o el valor asegurado en ellas, o (ii) terminaría la construcción de las viviendas en lo amparado por las pólizas y legalizaría los subsidios familiares correspondientes con sus propios recursos[15]. Fonvivienda, por su parte, se comprometió a prorrogar la vigencia de los subsidios de acuerdo con lo establecido en el Decreto 2190 de 2009[16].

1.1.5. El cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012), el Municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. suscribieron un Acuerdo para la terminación y legalización del proyecto de vivienda San Antonio Etapa II, donde convinieron que (i) la aseguradora ejecutaría y legalizaría las obras necesarias para la terminación de las viviendas directamente o a través de terceros dentro de los dieciocho (18) meses siguientes y (ii) el municipio movilizaría todos los recursos necesarios para el cierre financiero del proyecto a una cuenta de encargo fiduciario[17].

1.1.6. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, el seis (6) de agosto de dos mil trece (2013) la señora María Janeth Prieto interpuso la acción de tutela objeto de revisión contra el municipio de Villavicencio, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos, Seguros Cóndor S.A. y la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (COFREM) por una presunta vulneración a sus derechos fundamentales a la vivienda digna en su calidad de víctima del conflicto armado interno.

1.2. Respuesta de las entidades accionadas

1.2.1. El municipio de Villavicencio contestó a la acción de tutela señalando que no existía prueba alguna de que hubiera incurrido en una acción u omisión en desmérito de los derechos fundamentales de la peticionaria en cuanto no estaba llamada a responder por el incumplimiento de un contrato de construcción celebrado entre la accionante y la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos. Adicionalmente, argumentó que la acción era improcedente porque (i) la tutelante contaba con otros mecanismos judiciales de defensa que eran idóneos y efectivos para resolver sus reclamos; (ii) la acción de tutela por ella impetrada no procedía como mecanismo subsidiario ya que no existía un perjuicio irremediable, y (iii) no se cumplía con el principio de inmediatez puesto que habían pasado más de seis (6) años desde el incumplimiento contractual, hasta la fecha de interposición de la acción.

1.2.2. El Ministerio de Vivienda señaló que no tuvo ninguna injerencia sobre los hechos planteados en el escrito de tutela toda vez que, de acuerdo con el Decreto 3571 de 2011[18], no estaba dentro de sus competencias coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, así como tampoco realizar labores de inspección, vigilancia y control a dichos proyectos. Por consiguiente, solicitó ser desvinculado del proceso por una falta de legitimación por pasiva. Señaló que la entidad competente para efectos de la demanda era Fonvivienda porque era ella la encargada de ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, así como de diseñar, poner en funcionamiento y mantener los mecanismos de control y seguimiento físico y financiero.

1.2.3. Villavivienda argumentó que ella no era responsable de la construcción del

inmueble reclamado por la peticionara pues su papel en el desarrollo del proyecto Ciudadela San Antonio se limitaba a la realización de las obras de urbanismo. Estas ya habían sido efectuadas y entregadas a satisfacción[19], con excepción de aquella correspondiente a la supermanzana cuatro (4), donde la accionante no tenía ningún interés. Adicionalmente, explicó que el cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012), el municipio de Villavicencio acordó con Seguros Cóndor S.A. que esta última ejecutaría y legalizaría las obras necesarias para la terminación del proyecto dentro de los dieciocho (18) meses siguientes. Por último, indicó que el subsidio otorgado a la accionante había vencido el treinta y uno (31) de marzo de dos mil once (2011), siéndole aplicable una sanción, salvo que el juez de tutela ordenara la extensión del plazo hasta cuando la vivienda fuera efectivamente entregada.

1.2.4. A pesar de haber sido debidamente notificada, la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos no dio contestación a la acción de tutela objeto de revisión.

1.2.5. Seguros Cóndor S.A. informó que no había celebrado ningún contrato de seguro de cumplimiento con la accionante, que ella no figuraba en sus bases de datos como asegurada, tomadora o beneficiaria y que, por esas razones, debía ser desvinculada del proceso.

1.2.6. COFREM argumentó que, en lo que a ella respecta, había una carencia actual de objeto por hecho superado porque ya se le había asignado el subsidio de vivienda a la accionante y posteriormente se había hecho el desembolso del mismo.

1.3. Respuesta de las entidades vinculadas

1.3.2. Fonvivienda[20] expresó que, ante el incumplimiento en la terminación del proyecto, la administración municipal era la llamada a responder en cuanto era la encargada de realizar el seguimiento a la ejecución de las viviendas y de ejercer el control urbanístico de acuerdo con el artículo 63 del Decreto 1469 de 2010[21] y los artículos 3º y 187 de la Ley 136 de 1994[22]. Razón por la cual, solicitó ser desvinculada del proceso por no existir legitimación por pasiva en su contra.

1.3.3. El Banco Agrario de Colombia solicitó ser desvinculado del proceso por falta de legitimación por pasiva dado que, según los Decretos 1160 de 2010[23] y 0900 de 2012[24],

sólo es competente para administrar los subsidios de vivienda otorgados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y, en el caso objeto de revisión, el subsidio fue entregado por el Ministerio de Vivienda.

1.3.4. El departamento del Meta indicó que no tuvo ninguna participación contractual en la construcción de la Ciudadela San Antonio distinta a la realización de las obras de urbanismo, las cuales fueron ejecutadas en su totalidad. Así mismo, aclaró que la edificación de los inmuebles era responsabilidad exclusiva de Villavivienda, Empresa Industrial y Comercial del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio. Razón por la cual, solicitó ser desvinculado del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.4. Decisión del juez de tutela en primera instancia

Mediante Sentencia del veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta resolvió no conceder el amparo solicitado por considerar que la acción de tutela era improcedente porque (i) el derecho a la vivienda digna solamente adquiere el carácter fundamental cuando se trata de una persona en situación de desplazamiento forzado y la accionante, pese haber argüido ser víctima del conflicto armado, no acreditó tal condición; (ii) la accionante no desplegó todas las acciones disponibles para la protección de su derecho; (iii) cuenta con otros recursos judiciales idóneos y efectivos, como la acción de cumplimiento ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, y (iv) no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable al no demostrar que estaba en una situación de vulnerabilidad que pusieran en peligro el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

1.5. Escrito de impugnación

El veintiséis (26) de agosto del dos mil trece (2013), la accionante impugnó la decisión de primera (1ª) instancia argumentando que (i) sí era víctima del desplazamiento forzado, tal como obraba en el certificado expedido por el Personero Municipal de Villavicencio, aportado al proceso; (ii) que se encontraba ante la amenaza de un perjuicio irremediable toda vez que carecía del dinero suficiente para pagar el arriendo de su casa, y (iii) que era inadmisibles la respuesta dada por Seguros Cándor S.A. pues no era posible que ella no figurara en su bases de datos si ellos estaban encargados de construir su casa.

1.6. Decisión del juez de tutela en segunda instancia

Mediante Sentencia del veintiséis (26) de febrero de dos mil trece (2014), la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura confirmó el fallo de primera (1ª) instancia al considerar que la tutela era improcedente porque no se había cumplido con el requisito de inmediatez. A su juicio, la accionante había dejado transcurrir más de seis (6) años desde el día en que se presentó el retraso hasta cuando interpuso la acción de tutela sin ofrecer una explicación al respecto ni desplegar la suficiente actividad administrativa o judicial tendiente a obtener la protección de su derecho.

1.7. Pruebas aportadas por las partes y evaluadas por el juez de tutela

Cuando se profirió el fallo de primera (1ª) y segunda (2ª) instancia, en el Expediente obraban las siguientes pruebas: (i) copia de la cédula de ciudadanía de la accionante[25]; (ii) copia de la Resolución No. 208 del veinticinco (25) de octubre de dos mil siete (2007), proferida por Villavivienda[26]; (iii) copia del certificado expedido por la Junta de Acción Comunal del Barrio Los Comuneros el tres (3) de octubre de dos mil siete (2007)[27]; (iv) copia de la declaración extrajuicio rendida por la peticionaria ante la Notaría Tercera (3ª) de Villavicencio el cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007)[28]; (v) copia del contrato de construcción No. 164, celebrado entre la accionante y la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos el treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007)[29]; (vi) copia de la carta enviada por el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), en donde se le informa a la tutelante el contenido de la Resolución No. 210 de julio de dos mil siete (2007), proferida por el Fonvivienda[30]; (vii) copia del certificado expedido por la Personería Municipal de Villavicencio el doce (12) de julio de dos mil diez (2010)[31]; (viii) copia de los derechos de petición presentados por la accionante ante Villavivienda y la Unión Temporal de Vivienda Pro Orinoquía Llanos[32]; (ix) respuesta dada por Villavivienda al derecho de petición presentado por la tutelante[33]; (x) copia del recibo de consignación de los aportes hechos por la señora María Janeth Prieto para la adquisición de su casa[34]; (xi) copia de la comunicación emitida por Villavivienda el veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011) en donde se le informó a la accionante que las obras urbanísticas ya se habían terminado[35]; (xii) impresión del pantallazo de la base de datos de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar en donde se observa la composición del núcleo familiar de la señora Martha Janeth Prieto[36];

(xiii) copia el acta de acuerdo celebrada por el municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. el cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012)[37]; (xiv) copia de la Resolución No. 230 proferida el seis (6) de marzo de dos mil doce (2012) por Fonvivienda[38], y (xv) copia de la Resolución No. 286 proferida el once (11) de abril de dos mil once por Fonvivienda[39].

1.8. Trámite surtido en sede de revisión ante la Corte Constitucional

1.8.1. Por petición de la Sala de Revisión, el ocho (8) de septiembre de dos mil catorce (2014) el Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV informó que la accionante había rendido declaración alegando ser desplazada, pero esta se encontraba todavía en proceso de valoración[40].

1.8.2. Mediante auto del seis (6) de octubre de dos mil catorce, la Sala de Revisión vinculó a la UARIV para que en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha providencia judicial se pronunciara acerca de las pretensiones y del problema jurídico planteado en la tutela y, particularmente, para que informara (i) si la accionante le solicitó un subsidio de arrendamiento, y (ii) si actualmente cuenta con uno.

1.8.3. El veintiuno (21) de octubre de dos mil catorce (2014), la UARIV contestó a la acción de tutela haciendo un breve recuento sobre los trámites que debía adelantar la accionante si quería acceder a la oferta estatal en vivienda, educación y salud, pero guardó silencio sobre las dos (2) preguntas específicas que le formuló la Sala de Revisión[41].

2. Expediente T-4432223. Caso de la señora Deyanira Gómez Gómez

2.1. La accionante funda su solicitud de tutela en los siguientes hechos:

2.1.1. Deyanira Gómez Gómez es una mujer de treinta y ocho (38) años de edad[42], víctima de desplazamiento forzado y madre cabeza de familia de dos (2) menores de edad[43]. El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) le otorgó un subsidio familiar por quince millones cuatrocientos cincuenta mil pesos (\$15.450.000.00) para el mejoramiento, construcción o adquisición de un inmueble nuevo o usado y rural o urbano, con el ánimo de ayudarla a lograr su restablecimiento económico toda vez que este se vio afectado por el conflicto armado interno. La asignación del subsidio le fue notificada mediante la Resolución

750 del ocho (8) de junio de dos mil diez (2010), acto en el que se dispuso que su entrega se haría dentro de los seis (6) meses siguientes contados a partir del primero (1º) de julio del mismo año[44].

2.1.2. Manifestó no haber podido adquirir la vivienda debido a que el departamento del Meta no hizo efectivo el pago de seis millones quinientos cincuenta mil pesos (\$6.550.000.00), cifra a la que se había comprometido con el propósito de complementar el subsidio recibido por la accionante. También indicó que no le han asignado un lote para la construcción del inmueble, vive en arriendo y se ha visto en la obligación de cubrir sin ayuda dicho gasto pues, al estar inscrita como beneficiaria del programa de vivienda, las autoridades competentes le han negado el subsidio de arrendamiento[45].

2.1.3. Teniendo en cuenta los anteriores hechos, el trece (13) de enero de dos mil catorce (2014), la señora Gómez presentó la acción de tutela objeto de revisión contra el departamento del Meta por una presunta vulneración a su derecho fundamental a la vivienda digna. En este sentido, solicitó el pago del complemento monetario al que se comprometió la entidad territorial, la entrega de la vivienda y, mientras sucede lo anterior, la asignación de un subsidio de arriendo.

2.2. Respuesta de la entidad accionada

El veintiuno (21) de enero de dos mil catorce (2014), el departamento dio contestación a la acción de tutela señalando que la accionante se encontraba incluida en el Proyecto de Vivienda de Interés Social El Recreo, ubicado en el municipio de Granada, Meta, como persona víctima del desplazamiento forzado[46]. Explicó que no había podido hacer la efectiva entrega del inmueble dado que la construcción del proyecto se encontraba suspendida como resultado del incumplimiento del Convenio 1406 de 2009 que había celebrado con la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA)[47] para la edificación de las viviendas[48]. En este sentido, indicó que estaba trabajando “[...]en las gestiones administrativas necesarias para la continuidad de las obras y lograr la entrega de la vivienda a la accionante”. En relación con el subsidio de arrendamiento, afirmó que no le era posible otorgarlo porque no contaba con un rubro para el pago de este tipo de prestaciones ya que su suministro no estaba dentro de sus funciones, metas o programas.

2.3. Respuesta de las entidades vinculadas

El Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito de Villavicencio, quien conoció de la acción de tutela en primera (1ª) instancia, vinculó oficiosamente a la Dirección Regional del Meta de la UARIV mediante auto fechado el catorce (14) de enero de dos mil catorce (2014). A su juicio, esta entidad era la encargada de la ayuda humanitaria de arrendamiento y de llevar el Registro Único de Víctimas (RUV), base de datos que le permitiría verificar si la accionante estaba debidamente registrada. No obstante la UARIV guardó silencio pese haber sido debidamente notificada.

2.4. Decisión del juez de tutela en única instancia

En la sentencia proferida el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014), el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito de Villavicencio no concedió el amparo solicitado bajo el argumento de que la tutela era improcedente. A su juicio, la accionante no se encontraba “[...] en ninguna circunstancia especial, para que surja la procedencia de este amparo de manera excepcional, porque no se encuentra acreditado que sea sujeto de especial protección constitucional [...]”.

2.5. Pruebas aportadas por las partes y evaluadas por el juez de tutela

Cuando se profirió el fallo de única instancia, en el Expediente obraban las siguientes pruebas: (i) copia de la cédula de ciudadanía de la accionante[49], y (ii) copia de la Resolución 750, proferida por Fonvivienda el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010)[50].

2.6. Trámite surtido en sede de revisión ante la Corte Constitucional

2.6.1. Por petición de la Sala de Revisión, el ocho (8) de septiembre de dos mil catorce (2014) el Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV informó que la accionante y sus hijos Edwin Duban Escobar Gómez y Cristian Camilo Escobar Gómez, fueron víctimas del desplazamiento forzado por los hechos ocurridos en el municipio de San Vicente del Caguán, Caquetá, el veintiocho (28) de diciembre de dos mil seis (2006)[51]. Razón por la cual, se encontraban incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV) desde el veintinueve (29) de enero de dos mil siete (2007).

2.6.2. En escrito radicado en la Secretaría de esta Corporación el nueve (9) de octubre de

dos mil catorce (2014), la accionante manifestó que (i) ella era la única responsable de la manutención de sus dos (2) hijos toda vez que no recibía mayor auxilio económico por parte de su padre, quien no vivía con ellos; (ii) que ante su precaria situación financiera, se había visto en la obligación de arrendar un cuarto como lugar de habitación; (iii) que a pesar de haberle solicitado a la UARIV la prórroga del subsidio de arrendamiento, esta se lo había negado por considerar que ella ya gozaba de una solución habitacional permanente al haber recibido un subsidio para la adquisición de una residencia nueva, y (iv) que el proyecto de vivienda de interés social del que era beneficiaria no había hecho entrega de ninguna de las casas, razón por la cual, los demás propietarios se encontraban en su misma situación[52].

2.6.3. Mediante auto del seis (6) de octubre de dos mil catorce, la Sala de Revisión vinculó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), al municipio de Granada, Meta y a la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA) para que en el término de cinco (5) días hábiles contados a partir de la notificación de dicha providencia judicial se pronunciaran acerca de las pretensiones y del problema jurídico planteado en la respectiva acción de tutela.

2.6.4. Mediante escrito fechado el quince (15) de octubre de dos mil catorce (2014), el alcalde del municipio de Granada, Meta, informó que la urbanización El Recreo comprende quinientas catorce (514) viviendas y está siendo construida en un lote de propiedad del departamento del Meta. Adicionalmente, aportó copia del acta de visita de supervisión que realizó FONADE el siete (7) de mayo del año en curso, donde constató lo siguiente: (i) las obras de acueducto y alcantarillado sanitario y pluvial fueron desarrolladas en un ciento por ciento (100%); (ii) la construcción de las redes eléctricas va en un dieciséis por ciento (16%); (iii) los andenes están en un once por ciento (11%); (iv) los sardineles van por el cuarenta por ciento (40%); (v) la construcción de las vías vehiculares tiene un ochenta y cinco por ciento (85%) de avance; (vi) no se ha realizado la asignación de los lotes a los beneficiarios; (vii) las obras de las viviendas se encuentran paralizadas y el porcentaje total de construcción equivale al veintiuno punto dos por ciento (21.2%); (viii) las casas construidas presentan un estado de deterioro debido a la exposición a la intemperie y la presencia de material vegetal que las invade; (ix) el atraso del proyecto obedece a la falta de actualización de la estructura de costos del proyecto y el no refinanciamiento del mismo por el departamento a través de un subsidio complementario, y (x) se espera la

adjudicación del contrato a un nuevo contratista y el inicio de las obras restantes en septiembre de dos mil catorce (2014)[53].

2.6.5. El dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014), el Ministerio de Vivienda informó que no es la entidad competente para coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, toda vez que le corresponde formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitación integral, sin tener funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia. Teniendo en cuenta lo anterior, argumentó su falta de legitimación en la causa por pasiva y solicitó ser desvinculado del proceso[54].

2.6.6. El representante legal de la Corporación CASA señaló que la Secretaría de Vivienda del Meta, mediante la Resolución 048 del dieciocho (18) de abril de dos mil trece (2013)[55], declaró unilateralmente el incumplimiento del Convenio 1406 de 2009, en virtud del cual dicha empresa se había comprometido a construir quinientos catorce (514) viviendas de interés social en la urbanización El Recreo, así como a desarrollar las respectivas obras de urbanismo[56]. Según la mencionada resolución, la empresa inició actividades el ocho (8) de febrero de dos mil diez (2010) y el plazo original vencía el ocho (8) de junio del dos mil once (2011). Sin embargo, pese a que la administración realizó todos los desembolsos y el convenio fue prorrogado en tres (3) ocasiones, extendiéndose el plazo en dos (2) años, para el mes de febrero de dos mil trece (2013), el avance en la realización de las obras de urbanismo era sólo del cincuenta y cinco punto diez por ciento (55.10%), y la construcción de las casas iba apenas en el diecinueve punto noventa y siete por ciento (19.97%). Razón por la cual, la Secretaría de Vivienda del Meta resolvió (i) terminar el contrato; (ii) multar a la Corporación CASA con el pago del cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor total del contrato; (iii) obligarle a pagar el diez por ciento (10%) del mismo en virtud de la cláusula penal pecuniaria pactada; (iv) exigirle la devolución del saldo restante, equivalente a dos mil seiscientos noventa y nueve millones cincuenta y cinco mil trescientos treinta y tres pesos (\$.2.699.055.333), y (v) declarar la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única constituida con Seguros Cóndor S.A., compañía de seguros generales, para que esta concurriera en el pago de las sumas señaladas anteriormente. Teniendo en cuenta lo anterior, el representante legal de la Corporación CASA le solicitó a la Corte desvincular a la empresa del proceso por ser la administración departamental la única responsable de ejecutar el proyecto.

2.6.7. Fonvivienda, pese haber sido debidamente notificada, no contestó a la acción de tutela. Se le volvió a enviar notificación del auto a otra dirección en espera de una respuesta.

1. Competencia

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela proferidos dentro de los trámites de referencia, con fundamento en lo dispuesto en el inciso 3º del artículo 86 y el numeral 9º del artículo 241 de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991[57].

2. Presentación del caso y planteamiento del problema jurídico

2.1. En los casos objeto de revisión, dos (2) mujeres que manifiestan ser madres cabeza de familia y víctimas del desplazamiento forzado, exigen la garantía de su derecho fundamental a una vivienda digna porque no han podido acceder a las casas de interés social, que iban a adquirir con la ayuda de unos subsidios de los que fueron beneficiarias en los municipios de Granada y Villavicencio, Meta. Agrego que han pasado más de cuatro (4) y siete (7) años, respectivamente, y las constructoras involucradas no han terminado de edificar los inmuebles.

2.2. Frente a esta situación, la Sala de Revisión debe resolver el siguiente problema jurídico: ¿vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado las entidades territoriales y las empresas constructoras que no hacen efectiva la entrega de las soluciones habitacionales a las que aquellas tienen derecho, bajo el argumento de que su construcción no ha terminado, pues se ha presentado incumplimiento contractual, a pesar de que el plazo respectivo se encuentra vencido, las accionantes requieren de sus viviendas con urgencia por carecer de una propia y carecen de dinero suficiente para cancelar un arrendamiento, sin sacrificar con esto el goce efectivo de sus otros derechos fundamentales?

2.3. Para dar respuesta a este interrogante, la Sala recordará su jurisprudencia sobre el derecho fundamental a la vivienda digna haciendo especial énfasis en el alcance que tiene esta garantía constitucional cuando su titular ha sido víctima del desplazamiento forzado. Posteriormente, explicará cuáles son los requisitos generales y específicos de procedibilidad

de la acción de tutela en esta materia[58]. Finalmente, abordará el estudio de los casos concretos analizando su procedencia y determinando si hubo una afectación a los derechos fundamentales de las accionantes.

3. Contenido del derecho fundamental a la vivienda de la población en situación de desplazamiento forzado – reiteración de jurisprudencia

3.1. El derecho a la vivienda digna está consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política de 1991 en los siguientes términos: “[t]odos 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 interpretarlos[59]. 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 [...]” (negrillas fuera de texto original). Por su parte, el numeral 1º del artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[60], 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 [...]” (negrillas fuera de texto). Este artículo fue desarrollado en la Observación General No. Cuatro del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de la siguiente manera:

“El derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte. Y así debe ser por lo menos por dos razones. En primer lugar, el derecho a la vivienda está vinculado por entero a otros derechos humanos y a los principios fundamentales que sirven de premisas al Pacto. Así pues, la dignidad inherente a la persona humana, de la que se dice que se derivan los derechos del Pacto, exige que el término vivienda se

interprete en un sentido que tenga en cuenta otras diversas consideraciones, y principalmente que el derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada. Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de Vivienda hasta el Año 2000 en su párrafo 5: el concepto de vivienda adecuada significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.

3.2. En desarrollo de estas normas, la Corte ha señalado que todos los ciudadanos tienen derecho a disponer de un sitio habitable que revista las características suficientes para refugiarse de las inclemencias externas y realizar allí su proyecto de vida[61]. De esta manera, ha puesto de presente las tres (3) dimensiones que abarca el derecho: (i) la libertad del uso y la defensa de la vivienda cuando su disfrute se ve obstruido ilegal, ilícita o injustamente por los particulares o por el Estado[62], y (ii) la tenencia de una vivienda propia o ajena[63], y (iii) las calidades que esta ha de tener para que su habitante pueda vivir en condiciones mínimas de dignidad y seguridad.

3.3. En cuanto a las características generales de este derecho, la Corte ha precisado los siguientes siete (7) elementos básicos[64]: (i) seguridad o protección jurídica de las distintas formas de tenencia contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier interferencia arbitraria e ilegal; (ii) disponibilidad de los servicios, materiales e infraestructura necesaria para garantizar la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes[65]; (iii) gastos de tenencia soportables de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de la vida digna de sus residentes[66]; (iv) vivienda habitable que cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan resguardarse de las inclemencias del clima y ocuparla sin peligro para su integridad física o salud; (v) asequibilidad en términos de una oferta de vivienda suficiente y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia[67]; (vi) ubicación en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes y con fácil acceso a opciones de empleo, servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales[68],

y (vii) adecuación respecto a las características culturales de sus habitantes sin sacrificar el acceso a los servicios tecnológicos[69]. El primero (1º), el tercero (3º) y el quinto (5º) elemento se refieren a la segunda (2ª) dimensión del derecho a la vivienda digna, a saber, la tenencia de una vivienda propia o ajena. Los tres (3) elementos restantes, corresponden a la tercera (3ª) dimensión: las calidades que ha de tener la vivienda para ser considerada digna.

3.4. En relación con su titularidad, esta Corporación ha señalado que la vivienda digna no es un bien jurídico de carácter exclusivamente individual[70]. Antes bien, frecuentemente es disfrutada por un grupo: la familia. Esta ostenta una protección constitucional especial en virtud del artículo 42 superior y requiere de un espacio determinado para desarrollarse en conjunto con los procesos sociales que le son propios[71]. Dicho espacio corresponde a la vivienda y las condiciones antes indicadas, que cualifican su dignidad y benefician a cada uno de sus integrantes, son de suma importancia para su sobrevivencia. Sin la mencionada protección, esta se ve desprotegida y corre el riesgo de disolverse[72].

3.5. Como ocurrió con los demás derechos económicos, sociales y culturales, desde sus primeros pronunciamientos la jurisprudencia constitucional negó la iusfundamentalidad del derecho a la vivienda digna señalando que, como se trataba de un derecho de carácter prestacional, su contenido debía ser precisado en forma programática por las instancias del poder que han sido establecidas con fundamento en el principio democrático y de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico[73]. Sin embargo, la competencia del juez constitucional fue paulatina y progresivamente reivindicada hasta el punto de que hoy se reconoce el carácter fundamental de este derecho de manera autónoma[74].

3.6. En un primer momento, la Corte señaló que respecto de la faceta de libertad de uso y defensa del derecho a la vivienda digna, la acción de tutela era procedente frente a injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares cuando se satisfacían los requisitos generales de procedibilidad e, incluso, cuando no existían desarrollos normativos al respecto[75]. Seguidamente, sostuvo que la vivienda digna era un derecho fundamental cuando la ausencia de su reconocimiento oportuno vulneraba o amenazaba de manera ostensible un derecho del cual no existía discusión sobre su naturaleza fundamental[76]. Posteriormente, amplió esa tesis reconociendo su

fundamentalidad cuando 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[77].

Poco tiempo después, señaló que el derecho adquiriría un carácter fundamental cuando su contenido había perdido la vaguedad e indeterminación que obstaculizaba su exigencia en sede de tutela[78].

3.7. Finalmente la Corte reconoció el carácter fundamental de esta garantía de manera autónoma dada la relación directa que sostiene con la dignidad humana[79]; tesis que ha sido sostenida por la Corporación hasta la actualidad. Según la jurisprudencia constitucional, la dignidad humana se manifiesta de tres (3) maneras: (i) como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según esa elección (vivir como se quiere); (ii) como acceso al conjunto de las circunstancias materiales necesarias para desarrollar el proyecto de vida (vivir bien), y (iii) como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)[80]. A su vez, la Corte ha señalado que la dignidad humana es protegida y promovida como (i) principio fundante del ordenamiento jurídico o valor, (ii) principio constitucional, y (iii) derecho fundamental autónomo. Teniendo esto en mente, la Corporación 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 necesaria para el desarrollo del proyecto de vida toda vez que facilita la supervivencia del sujeto y, además, es allí donde transcurre una porción importante de su vida y la de su familia. De esta manera, autorizando la Constitución el reconocimiento de derechos fundamentales no positivizados explícitamente en su capítulo primero (1º), la Corte incluyó 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 hace 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[81].

3.8. 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, todos son. 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.

3.9. Ahora, si bien es obvio que el respeto y la protección del derecho a la vivienda digna pueden ser exigibles de manera inmediata en sede de tutela, no todos los aspectos que se derivan de la garantía de este derecho pueden ser exigidos del mismo modo porque el cumplimiento completo de algunas de estas obligaciones se extiende necesariamente en el tiempo dada la inversión de recursos humanos y económicos que involucran. Así, por ejemplo, se le puede exigir al Estado que se abstenga de lesionar directamente el derecho a la vivienda digna y que impida que otras personas lo hagan, pero no todos los ciudadanos pueden, en principio, exigirles a las autoridades que les garanticen completamente el goce efectivo de su derecho. La Constitución admite que la satisfacción plena de algunos derechos exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada su escasez, la satisfacción de algunas aristas de ciertos derechos está sometida a una cierta 'gradualidad progresiva'. De esta manera, si bien hoy se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, al Estado

colombiano sólo le son exigibles algunos contenidos mínimos o esenciales en el corto plazo puesto que, en relación con los demás, su obligación se agota en iniciar inmediatamente el proceso encaminado a su completa realización con miras a obtener el resultado esperado y definitivo en el mediano y largo plazo[82].

3.10. 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.[83] En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, el Estado debe asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.

3.11. Las personas en situación de desplazamiento forzado tienen un derecho especial a la vivienda digna toda vez que este fenómeno, por definición, implica el despojo, la usurpación, la destrucción o el abandono forzado del lugar de residencia[84]. Razón por la cual, se caracterizan porque: (i) han tenido que prescindir de sus viviendas de manera forzada y repentina, y (ii) carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a soluciones habitacionales temporales o definitivas en el lugar de recepción o reubicación, toda vez que las precarias condiciones económicas en las que vivían antes de la violencia se vieron agravadas con el desplazamiento[85]. La gran mayoría de personas en situación de desplazamiento no cuentan con tenencia sobre una vivienda propia o ajena y les es imposible adquirirla por sus propios medios; hecho que les impide elegir y reconstruir libremente su plan de vida, así como reincorporarse a la sociedad desarrollando un papel activo en ella. Esta situación los diferencia de los otros grupos poblacionales en condiciones de vulnerabilidad dado que estos últimos no suelen vivir la misma privación y desprotección con igual intensidad. La ausencia de una vivienda les representa a las personas en situación de desplazamiento una amenaza directa y grave a sus otros derechos

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

3.12. El conjunto de contenidos mínimos o esenciales del derecho a la vivienda digna ha sido precisado para el caso de la población en situación de desplazamiento forzado. Así pues, la jurisprudencia ha señalado que las autoridades responsables del manejo y atención de esta población tienen las siguientes obligaciones mínimas en materia de vivienda, cuyo cumplimiento les es exigible en el inmediato o en el corto plazo[86]: (i) reubicar a las personas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindarles alojamiento temporal en condiciones dignas hasta tanto no se provea una mejor alternativa para asegurar el derecho a la vivienda digna[87]; (iii) facilitarles, posteriormente, el acceso a una vivienda permanente aplicando la normatividad vigente con el ánimo de ofrecerles una solución definitiva, adoptando una interpretación favorable de la misma[88] y asegurando la protección constitucional reforzada a que tiene derecho esta población a través de la promoción y ejecución de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros; (iv) garantizarles la seguridad jurídica de la tenencia de las viviendas; (v) proporcionarles asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas informándoles acerca de las posibilidades de acceso a los subsidios de vivienda, acompañándolas en el trámite de dichos subsidios y absteniéndose de imponerles requisitos adicionales para postularse a los mismos; (vi) adoptar un enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas tomando en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen a su interior (personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas en situación de discapacidad, etc.)[89], y (vii) eliminar las barreras que les impiden acceder a los programas de asistencia social del Estado, entre otras. Hasta tanto el Estado no cumpla con todas las anteriores obligaciones y, en particular, con la tercera (3ª) y

cuarta (4ª) referente a las soluciones habitacionales definitivas y jurídicamente protegidas, no se puede afirmar que cesaron sus obligaciones constitucionales en materia de vivienda con respecto a la población desplazada.

3.13. Según el Decreto 4800 de 2011[90], la obligación de brindar una solución de alojamiento temporal a las víctimas del desplazamiento forzado hace parte de las tres (3) etapas de la ayuda humanitaria que se les debe brindar. En la primera de estas etapas (ayuda inmediata), el alojamiento temporal debe ser garantizado desde la ocurrencia del hecho y hasta la inscripción de las personas en el RUV y puede consistir en auxilios monetarios, convenios de alojamiento con particulares o construcción de modalidades de alojamiento temporal con los mínimos de habitabilidad y seguridad integral requeridos. En la segunda (ayuda de emergencia), el alojamiento se otorgará durante el año siguiente al hecho victimizante. En la tercera y última (ayuda de transición), el alojamiento se debe ofrecer cuando la persona todavía carece de una vivienda adecuada como consecuencia del desplazamiento forzado a pesar de que este haya ocurrido hace más de un año. Según los artículos 108, 109, 113 y 116 del mencionado Decreto, el alojamiento es responsabilidad de la entidad territorial durante la primera (1ª) etapa, de la UARIV durante la segunda (2ª) y de ambas entidades de manera conjunta durante la tercera (3ª). Según el artículo 117 de la norma citada, la suspensión de estas ayudas está condicionada, entre otros factores, a la participación del hogar en los programas sociales orientados a satisfacer sus necesidades en materia de vivienda. Requisito que, atendiendo a su finalidad, sólo puede darse por satisfecho cuando el acceso a dichos programas se transforma en soluciones reales y efectivas. Esto es, cuando la persona, por ejemplo, adquiere una vivienda propia a través de un programa de vivienda de interés social.

3.14. Por disposición del artículo 131 del Decreto 4800 de 2011[91], la obligación de brindar una solución habitacional de carácter permanente a las víctimas del desplazamiento forzado está en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en el área urbana, y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el área rural. Estas entidades tienen la función de atender a la población desplazada garantizando su acceso prioritario y preferente a las bolsas ordinarias o específicas vigentes de subsidio familiar de vivienda para contribuir a la restitución de las residencias que, con ocasión del conflicto armado interno, se vieron afectadas por el despojo, el abandono, la pérdida o el menoscabo. Las entidades territoriales, por su parte, están comisionadas por mandato expreso del artículo

135 del mencionado Decreto 4800 de 2011 a contribuir en la ejecución de la política habitacional para las víctimas a través de: (i) la generación de alternativas que incentiven el desarrollo y la ejecución de proyectos de vivienda para esta población; (ii) habilitando el suelo para su construcción, y (iii) ejecutando proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005, entre otras.

3.15. Ahora bien, en relación con el tema específico del que se ocupará la Sala de Revisión al abordar los casos concretos, a saber, la falta de acceso a una solución habitacional permanente para la población desplazada como consecuencia del incumplimiento contractual de las empresas constructoras, la Corte Constitucional se ha pronunciado en, al menos, cuatro (4) ocasiones. En tres (3) de ellas la discusión de fondo ha estado relacionada con el desarrollo del proyecto Ciudadela San Antonio en Villavicencio, Meta, del cual la señora Martha Janeth Prieto Machado (Expediente T-4379788) es beneficiaria. A continuación, se hará una reseña jurisprudencial de estos casos.

3.16. En la Sentencia T-472 de 2010[92], la Sala Quinta (5ª) de Revisión de esta Corporación conoció del caso de una víctima de desplazamiento forzado que, después de recibir un subsidio para la adquisición de una vivienda nueva por parte de Fonvivienda, lo utilizó para hacerse acreedor de una casa en el proyecto de interés social Ciudadela San Antonio, celebrando el respectivo contrato de construcción con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos. Sin embargo, nunca le entregaron el inmueble porque no se había realizado la adjudicación del lote sobre el cual debía realizarse la construcción de su casa. Esta situación, determinó la Corte, lesionó su derecho fundamental a la vivienda digna en la medida en que lo privó de una solución habitacional permanente, le generó total incertidumbre sobre la fecha de entrega y fue indiferente ante las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encontraba. Razón por la cual, calificó de reprochable el hecho de que los proyectos de vivienda de interés social para atender a la población vulnerable tardaran años en concluirse por adolecer de innumerables problemas administrativos internos como resultado de la falta de planeación y organización en su respectiva ejecución. Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala le ordenó a la Unión Temporal, a las personas jurídicas que la integraban, a la empresa constructora y al gobierno municipal a que, en una acción coordinada que debía realizarse durante los dos (2) meses siguientes a la notificación de dicha providencia, le asignaran un lote al peticionario y le

construyeran allí su casa propia.

3.17. En la Sentencia T-573 de 2010[93] la Sala Tercera (3ª) de Revisión se ocupó de una acción de tutela instaurada por otras de las mujeres desplazadas que resultaron beneficiadas del proyecto de vivienda de interés social Ciudadela San Antonio. La accionante, había recibido un subsidio para la adquisición de una residencia nueva por parte de Fonvivienda y Villavivienda le había adjudicado un lote como subsidio en especie, exigía el cumplimiento del contrato de construcción celebrado con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, toda vez que no le habían entregado su casa aunque el plazo previsto para la entrega de su vivienda había vencido hacía más de tres (3) años, aún no la recibía. La empresa encargada de la construcción del inmueble señaló 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. Tras constatar que el incumplimiento contractual fue la razón del retraso y que existía una confusión y una falta de comunicación entre las entidades involucradas que impedía constatar plenamente qué entidad era la verdadera responsable de los hechos, la Sala reafirmó la existencia de un estado de cosas inconstitucional sobre la situación de la población desplazada y ordenó la entrega de una casa igual o de mejores condiciones a la accionante durante los treinta (30) días siguientes a la notificación de la respectiva providencia.

3.18. Posteriormente, la Sala Novena (9º) de Revisión se ocupó, nuevamente, de dos (2) casos relacionados con la ciudadela San Antonio. En la Sentencia T-088 de 2011[94], la Sala Novena (9º) de Revisión conoció de dos (2) acciones de tutela instauradas por víctimas del desplazamiento forzado contra la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos. Los peticionarios habían recibido un subsidio para la adquisición de una residencia nueva por parte de Fonvivienda, la empresa municipal les había asignado un lote en el mencionado proyecto, habían suscrito el respectivo contrato de construcción con la Unión Temporal en dos mil seis (2006) y habían hecho los aportes personales exigidos para que iniciaran las obras. Sin embargo, nunca recibieron las casas a las que tenían derecho. En relación con el incumplimiento contractual alegado, la Sala encontró que este obedecía a lo siguiente:

“El obstáculo que las diferentes entidades involucradas identificaron para la finalización del proyecto, consiste principalmente en el incumplimiento de las obligaciones de los entes

territoriales encargados del pago de las viviendas. Específicamente, Villavivienda entregó el lote en el cual se está desarrollando la Ciudadela pero no lo dotó de la infraestructura urbanística adecuada (acueducto, alcantarillado pluvial, redes eléctricas, planta de tratamiento, andenes, sardineles y vías, entre otros). Además, no contempló en el proyecto presupuesto para responder a imprevistos de este orden. Debido a lo anterior, la U.T tuvo que detener el avance de la construcción y fue necesario que se surtieran largas negociaciones tendientes a obtener el cumplimiento de la empresa industrial y comercial de Villavicencio. Finalmente, en las reuniones interinstitucionales convocadas alrededor del proyecto se adoptó la decisión de que el departamento del Meta aportara recursos adicionales para terminar las obras de urbanismo. Estos recursos fueron obtenidos en el 2009, y están siendo ejecutados por una entidad externa, que fue la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América -CASA. No es claro, sin embargo, si este dinero es suficiente para culminar el proyecto. [...] Respecto de los inmuebles adjudicados a personas en situación de desplazamiento, la mora de Villavivienda incidió en que Fonvivienda, aportante del subsidio que financia parcialmente el valor del inmueble, se negara a ordenar el desembolso total del valor de los subsidios, pues este fue condicionado al avance en la ejecución de las obras. Toda vez que el dinero de estos subsidios hace parte de vigencias fiscales anteriores, es preciso que Fonvivienda expida continuamente resoluciones que prorroguen la vigencia del auxilio. De este modo, el aporte financiero más significativo de las viviendas que hacen parte del proyecto permanece sujeto a la discrecionalidad de las entidades del orden nacional quienes pueden decidir o no continuar renovando su ayuda”.

3.19. Teniendo en cuenta lo anterior, señaló que el prolongado retraso en la entrega de las casas desconocía tres (3) de los siete (7) elementos básicos del derecho fundamental a la vivienda digna, a saber, el acceso efectivo a una solución habitacional de carácter permanente, la disponibilidad de servicios e infraestructura y los costos razonables. Razón por la cual, declaró la sobrevivencia del estado de cosas inconstitucional ante la persistente carencia de capacidad y coordinación institucional. Con el ánimo de superar la mencionada problemática, la Sala impartió una serie de órdenes con un efecto inter comunis[95]. Es decir, 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, 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.[96]

3.20. Finalmente, en la Sentencia T-409 de 2013[97], la Sala Séptima de Revisión conoció de dos (2) acciones de tutela presentadas por víctimas del desplazamiento forzado que no habían recibido sus casas de manera oportuna a pesar de que (i) habían recibido un subsidio por parte de Fonvivienda para adquirir una vivienda nueva de interés social en el municipio de Ibagué y Villavicencio, respectivamente, y (ii) habían celebrado los contratos de construcción con las empresas encargadas de la obra. A este respecto, la Sala determinó que el incumplimiento de las constructoras, sumado a la omisión de control por parte de las autoridades municipales, generó un detrimento socioeconómico para los accionantes y sus familias, así como la carencia de un hogar estable en condiciones dignas. Razón por la cual, le ordenó a las entidades territoriales y a las empresas a ellas asociadas a que en el término improrrogable de (6) meses contados a partir de la fecha de notificación de dicha providencia, le entregaran las casas a los tutelantes. Así mismo, les ordenó pagarles a los actores y a sus familias un subsidio mensual de arrendamiento para garantizarles una solución temporal mientras se llevaba a cabo la construcción y la entrega de sus casas. Por último, compulsó copias a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación para que, dentro de sus competencias, examinaran las razones del incumplimiento mencionado.

3.21. En síntesis, la jurisprudencia ha sido unánime en el trato que le ha dado a los casos donde el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado ha quedado comprometido por el incumplimiento contractual en el que han incurrido las personas jurídicas encargadas de la construcción de sus viviendas. Particularmente, ha señalado que este tipo de conflictos de índole contractual

y/o administrativo no pueden servir de excusa para irrespetar, desproteger u omitir la garantía del derecho a la vivienda digna. Razón por la cual, las distintas Salas de Revisión que se han ocupado del tema, han coincidido en afirmar que la forma adecuada de resolver este tipo de inconvenientes que se presentan en la ejecución de los proyectos de vivienda de interés social es ordenando a las entidades territoriales y/o a las empresas constructoras a que hagan la entrega de las soluciones habitacionales requeridas en un plazo razonable de tiempo para detener las violaciones de las que han sido partícipes. Decisiones que, como bien fue puesto de presente en el recuento jurisprudencial anterior, en algunos casos han surtido efecto inter partes, mientras que en otros han tenido efecto inter comunis, dependiendo del conocimiento que tuvo el juez de tutela sobre la afectación a los derechos de otras personas que, sin ser parte de la litis, se vieron afectadas por los mismos hechos.

4. Procedibilidad de la acción de tutela para exigir la garantía del derecho a la vivienda digna – Reiteración de jurisprudencia.

4.1. Al habersele reconocido un carácter fundamental al derecho a la vivienda digna de manera autónoma, la acción de tutela a través de la cual se pretende su amparo quedó sujeta únicamente a la satisfacción de los requisitos generales de procedibilidad y, particularmente, al 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 la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo por contener estas los espacios naturales y apropiados para analizar, o bien las cláusulas contractuales y la determinación del alcance de los derechos sustanciales consagrados en ellas, o bien el desarrollo efectivo de las políticas y programas gubernamentales que se han formulado sobre la materia. La imposibilidad de proteger el derecho a la vivienda a través de la acción de tutela obedece, además, al carácter complejo y bidimensional que lo caracteriza. Particularmente, a 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 si y solo si a través suyo se pretende el respeto, la protección o el cumplimiento de una de las garantías que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo y si, además, 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 resultan inidóneos o ineficaces, o (iii) como

mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En el primer y 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[98].

4.2. La evaluación de la idoneidad y la eficacia de los mecanismos ordinarios de defensa judicial, así como el análisis de si existe un perjuicio irremediable, ayuda a preservar la naturaleza de la acción de tutela porque (i) permite evitar el desplazamiento innecesario de los mecanismos ordinarios de defensa, dado que éstos son los espacios naturales para invocar la protección de la mayoría de los derechos fundamentales[99], y (ii) garantiza que opere cuando, a la luz de un caso concreto, se requiere suplir las deficiencias que presenta el orden jurídico para la protección efectiva de tales derechos[100].

4.3. La determinación de la eficacia e idoneidad de los recursos ordinarios, por su parte, no debe obedecer a un análisis abstracto y general[101]. Es competencia del juez constitucional determinar la funcionalidad de tales mecanismos a la luz del caso concreto y de la situación del accionante para determinar si ellos, realmente, permiten asegurar la protección efectiva del derecho cuyo amparo se pretende[102]. Es decir, si dichos medios de defensa ofrecen la misma protección que el juez constitucional podría otorgar a través del mecanismo excepcional de la tutela y si su puesta en ejecución no generaría una lesión mayor de los derechos del afectado[103].

4.4. El perjuicio irremediable, por su parte, es un daño a un bien que se deteriora irreversiblemente hasta el punto en que ya no puede ser recuperado en su integridad[104]. En este sentido, dado que no todo daño es irreparable[105], debe (i) ser inminente; (ii) ser grave; (iii) requerir de medidas urgentes para su supresión, y (iv) demandar la acción de tutela como una medida impostergable[106].

4.5. Idealmente, el actor debe indicarle al juez constitucional los hechos que sustentan sus pretensiones, pues la informalidad de la acción de tutela no lo exonera de probar la vulneración que alega, aunque sea de manera sumaria[107]. Sin embargo, con fundamento en la jurisprudencia constitucional[108], las ritualidades procesales deben ser aplicadas con menor rigor cuando se decide una acción de tutela e interpretadas teniendo en cuenta

la situación de debilidad en que se encuentre el accionante para acceder a la evidencia o prueba. Esto, a su vez, reafirma la obligación del juez de cumplir con la actividad oficiosa y esclarecer los hechos componentes de la acción[109].

4.6. Así mismo, el juez de tutela debe ser más flexible cuando el actor es un sujeto de especial protección constitucional, o cuando se encuentra en una situación de debilidad manifiesta[110]. En desarrollo del derecho fundamental a la igualdad, le debe ofrecer un tratamiento diferencial positivo y analizar todos los requisitos de procedencia de la acción de tutela desde una óptica menos estricta, pues el actor no puede soportar las cargas y los tiempos procesales de los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad[111].

4.7. El principio de inmediatez, por su parte, exige que la acción de tutela sea interpuesta de manera oportuna en relación con el acto que generó la presunta vulneración de los derechos fundamentales. Como requisito de procedibilidad, la inmediatez encuentra su razón de ser en la tensión existente 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[112]. 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.

4.8. 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 al ser inconstitucional pretender darle un término de caducidad a la acción, o rechazarla únicamente con fundamento en el paso del tiempo[113]. 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 dos (2) 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 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 (ii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial[114].

5. Análisis de procedibilidad y de fondo de los casos concretos

5.1. La señora Martha Janeth Prieto Machado es una mujer víctima del desplazamiento forzado[115] que, pese a tener un derecho reconocido a la vivienda digna desde mediados de dos mil siete (2007) cuando Fonvivienda le otorgó un subsidio para la adquisición de una residencia nueva de interés social[116], no ha recibido la casa que le prometieron ubicada en la Ciudadela San Antonio en Villavicencio, Meta. Su entrega estaba programada para el primer (1er) semestre de dos mil ocho (2008), toda vez que el plazo fijado en el contrato de construcción que celebró con la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos el treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007)[117], era de ciento ochenta días (180) calendario contados a partir de la fecha del pago de los aportes personales que le correspondía hacer, lo que ocurrió el catorce (14) de julio de dos mil ocho (2008)[118]. La mora en la entrega de su casa se debe, principalmente, a que la Fundación Pro Orinoquía Llanos, socia de la mencionada Unión Temporal, incumplió sus obligaciones contractuales relacionadas con la construcción de las viviendas, tal como lo declaró Fonvivienda mediante la Resolución No. 286 proferida el once (11) de abril de dos mil once (2011)[119]. Como consecuencia de lo anterior, Fonvivienda y Seguros Cóndor S.A., con quien Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio había suscrito unas pólizas por un valor total de cuatrocientos cincuenta y un millones de pesos (\$451.000.000.00), acordaron que la mencionada aseguradora ejecutaría y legalizaría las obras necesarias para la terminación de las viviendas directamente, o a través de terceros dentro de los dieciocho (18) meses siguientes al cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012)[120]. No obstante lo anterior, la construcción de las mismas no ha terminado. El juez de primera (1ª) instancia que conoció de su caso resolvió no conceder el amparo solicitado por considerar que la acción era improcedente porque la accionante (i) no acreditó ser desplazada por la violencia y, por ende, su derecho a la vivienda no tenía un carácter fundamental; (ii) no desplegó todas las acciones disponibles para la protección de su derecho; (iii) contaba con otros recursos judiciales idóneos y efectivos, y (iv) no acreditó la ocurrencia de un perjuicio

irremediable. Esta decisión fue corroborada por el juez de segunda (2ª) instancia quien, además, consideró que la acción era improcedente porque se había incumplido con el principio de inmediatez en la medida en que había transcurrido cerca de seis (6) años desde que se venció el plazo para la entrega del inmueble hasta el día en que se interpuso la tutela.

5.2. La señora Deyanira Gómez Gómez, por su parte, es una madre cabeza de familia[121] víctima del desplazamiento forzado[122] que, pese a tener un derecho reconocido a la vivienda digna desde el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010) cuando Fonvivienda le otorgó un subsidio para la adquisición de una residencia nueva de interés social, no ha recibido la casa que le prometieron en la urbanización El Recreo, ubicada en el municipio de Granada, Meta. La mora en la entrega de su casa se debe, principalmente, a que la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA), con quien el gobierno departamental suscribió un convenio para la construcción de la misma[123], incumplió sus obligaciones contractuales, tal como lo declaró la Secretaría de Vivienda de la entidad territorial mediante la Resolución 048 de dos mil trece (2013)[124]. Como consecuencia de lo anterior, la Secretaría de Vivienda del Meta resolvió (i) terminar el contrato; (ii) multar a la Corporación CASA con el pago del cero punto cinco por ciento (0.5%) del valor total del contrato; (iii) obligarle a pagar el diez por ciento (10%) del mismo en virtud de la cláusula penal pecuniaria pactada; (iv) exigirle la devolución del saldo restante, equivalente a dos mil seiscientos noventa y nueve millones cincuenta y cinco mil trescientos treinta y tres pesos (\$.2.699.055.333), y (v) declarar la ocurrencia del siniestro amparado por la garantía única constituida con Seguros Cóndor S.A., compañía de seguros generales, para que esta concurriera en el pago de las sumas señaladas anteriormente. El juez de primera (1ª) instancia que conoció del caso, resolvió no conceder el amparo solicitado por considerar que la acción era improcedente porque la accionante no se encontraba “[...] en ninguna circunstancia especial, para que surja la procedencia de este amparo de manera excepcional, porque no se encuentra acreditado que sea sujeto de especial protección constitucional [...]”; decisión que no fue impugnada por la actora.

5.3. Pese a lo manifestado por los jueces de instancia, la Sala de Revisión considera que las dos (2) acciones son procedentes como mecanismos subsidiarios de protección judicial porque sus accionantes cumplen con los requisitos de procedibilidad consagrados en la jurisprudencia constitucional y exigidos a quienes solicitan el amparo del derecho

fundamental a la vivienda digna por vía de tutela. La procedibilidad de las acciones está sustentada, así, en cuatro (4) razones: (i) el derecho a la vivienda digna ostenta un carácter fundamental de manera autónoma, aunque su exigibilidad por vía de tutela solo se da en ciertos supuestos[125]; (ii) las peticionarias elevan pretensiones específicas que hacen parte de los contenidos mínimos que el Estado debe garantizarle en el inmediato o corto plazo a la población en situación de desplazamiento forzado; (iii) cumplen con el principio de subsidiariedad dado que los medios ordinarios de defensa judicial resultan ineficaces en cuanto no ofrecen una solución oportuna a sus reclamos dadas las circunstancias de vulnerabilidad en las que se encuentran, y (iv) cumplen con el principio de inmediatez porque, si bien el plazo que transcurrió entre el incumplimiento de las constructoras y la interposición de las acciones es extenso, se encuentra plenamente justificado.

5.4. Ambas accionantes exigen una solución habitacional de carácter permanente. A propósito de tal pretensión cabe precisar que las autoridades tienen el deber de buscar vías que faciliten el acceso, a través de subsidios y programas habitacionales especiales para garantizar a las víctimas del desplazamiento forzado, en el corto o inmediato plazo, facilidades de acceso a los respectivos programas de vivienda que para este efecto se hayan adoptado,[126] según lo establecido en la jurisprudencia constitucional[127] y en los artículos 131 y 135 del Decreto 4800 de 2011[128]. La señora Martha Janeth Prieto carece de una casa propia y reclama la entrega de una ubicada en la Ciudadela San Antonio en Villavicencio, Meta, porque (i) Fonvivienda le otorgó un subsidio familiar para su adquisición[129]; (ii) Villavivienda, Empresa Industrial y Comercial del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio, le asignó un lote en dicha urbanización para que allí le fuera edificada[130], y (iii) celebró un contrato con la Unión Temporal conformada por la empresa municipal y la sociedad Vivienda Proorinoquía Llanos para su construcción[131]. La señora Deyanira Gómez, igualmente, carece de una casa propia y reclama la entrega de una ubicada en la urbanización El Recreo en el municipio de Granada, Meta, dado que (i) Fonvivienda le otorgó un subsidio para su adquisición[132], (ii) el departamento del Meta se comprometió complementar dicho subsidio con el pago de una suma de dinero, y (iii) celebró un convenio con la Corporación CASA para la construcción de quinientas catorce (514) viviendas y las respectivas obras de urbanismo.

5.5. En relación con el principio de subsidiariedad, la procedibilidad de las acciones que se revisan no se ve afectada por la existencia de otros medios ordinarios de defensa judicial,

toda vez que estos resultan ineficaces dadas las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran las accionantes. En vista de que la vulneración a sus derechos fundamentales fue el resultado del incumplimiento contractual de las empresas constructoras, sus pretensiones deberían ser dirimidas, en principio, ante la jurisdicción ordinaria o de lo contencioso administrativo por contener estas los espacios naturales y apropiados para analizar, o bien las cláusulas contractuales y la determinación del alcance de los derechos sustanciales consagrados en ellas, o bien el desarrollo efectivo de la política gubernamental de la que resultaron beneficiadas. No obstante lo anterior, las accionantes no están en condiciones de soportar los tiempos y las cargas propias de estos procesos toda vez que, al ser desplazadas por la violencia y haber perdido sus viviendas, no cuentan con una residencia propia, no tienen la capacidad económica para pagar por el arriendo de una casa sin descuidar sus demás responsabilidades y derechos y carecen de los conocimientos y del dinero suficiente para costear un abogado. Obligarlas a acudir a dichos espacios resultaría riesgoso porque no tienen la misma facilidad para acceder a ellos que el resto de la población y, en esa medida, podrían terminar por no hacerlo. Adicionalmente, declarar improcedente sus acciones resultaría gravoso porque las obligaría a permanecer a la expectativa de una solución habitacional por un mayor tiempo y las haría incurrir en un gasto que supera su capacidad económica desconociendo que su patrimonio ya se ha visto menguado durante los varios años que llevan esperando una solución definitiva. De esta manera, si bien los medios ordinarios son idóneos para resolver el problema que se discute, cuando la parte que soporta el incumplimiento no tiene la posibilidad de procurarse el acceso a una vivienda por sus propios medios, se corre el riesgo de que la decisión del juez competente resulte inocua o inoportuna ante la ocurrencia de una mayor e irreversible afectación a sus derechos fundamentales.

5.6. Finalmente, en relación con el principio de inmediatez, la Sala no advierte incumplimiento alguno toda vez que, si bien el plazo que transcurrió entre el vencimiento del término originalmente pactado para la entrega de los inmuebles y la fecha en que interpusieron las acciones aparenta ser irrazonable por ser superior a cuatro (4) años, no se viola el principio de inmediatez porque en ambos casos se presentan los dos (2) factores excepcionales que ha señalado la jurisprudencia constitucional y que justifican el transcurso de un lapso prolongado de tiempo entre el momento en que inició la vulneración del derecho y la fecha de presentación de la acción[133]. Particularmente, (i) la vulneración es permanente en el tiempo porque, a pesar de que el hecho que la originó ocurrió a

comienzos del dos mil ocho (2008) y a mediados de dos mil diez (2010), respectivamente, la situación desfavorable de las accionantes derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual ya que no han logrado acceder a una solución habitacional definitiva y sostenible; y (ii) la especial situación de las peticionarias convierte en desproporcionado el hecho de adjudicarles la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial porque carecen de ingresos y son personas en situación de desplazamiento forzado.

5.7. En síntesis, la Sala considera que las acciones de tutela interpuestas por la señora Martha Janeth Prieto Machado (Expediente T-4379788) y Deyanira Gómez Gómez (Expediente T-4432223) son procedentes como mecanismos subsidiarios de protección ante la ineficacia de los medios ordinarios de defensa judicial. Razón por la cual, ofrecerá una protección definitiva porque advierte que la omisión de las constructoras impactó desfavorablemente, y a quienes ya se encontraban en un estado de debilidad manifiesta, situándolas en condiciones más difíciles frente al ejercicio efectivo de su derecho fundamental a la vivienda digna.

5.8. En relación con el estudio de fondo, la Sala considera que la mora en la entrega de las casas de las accionantes les ha impedido a ellas y a sus grupos familiares acceder a una solución habitacional permanente. Si bien hoy cuentan con una residencia, esta les resulta insuficiente en la medida en que es de carácter temporal, toda vez que la tienen en arriendo, y los gastos de su tenencia constituyen una carga desproporcionada debido a su precaria situación económica[134]. Razones por las cuales, no se satisfacen todos los elementos básicos que la jurisprudencia constitucional le ha atribuido al derecho fundamental a la vivienda digna en desarrollo del artículo 51 superior[135] y los compromisos internacional adquiridos por el Estado colombiano[136]. Particularmente, en relación con las características de sus viviendas, no se cumple con el requisito de gastos de tenencia soportables en la medida en que el pago del canon respectivo compromete los otros bienes necesarios para la garantía de su vida digna. En relación con las viviendas nuevas que esperan recibir, no se cumple con el requisito de asequibilidad puesto que no tienen acceso a una oferta de vivienda suficiente que se traduzca en soluciones reales. Como consecuencia, ni las accionantes ni sus hijos cuentan con el conjunto de las circunstancias materiales necesarias para desarrollar su proyecto de vida y las familias que integran corren el riesgo de disolverse puesto que se han visto en la obligación de sacrificar el goce efectivo de los otros derechos de sus miembros con el propósito de

conseguir el dinero para pagar el arriendo de los lugares donde viven.

5.9. Pese al carácter prestacional del derecho a la vivienda digna, el Estado, representado por el municipio de Villavicencio en el Expediente T-4379788 y por el departamento del Meta en el Expediente T-4432223, como máximo garante de los derechos fundamentales de las accionantes y de sus hijos, incumplió con las obligaciones que le eran exigibles en el inmediato y corto plazo. A saber, la de garantizar unos contenidos mínimos en materia de vivienda que, para el caso de la población en situación de desplazamiento forzado, equivalían a facilitarles el acceso permanente a una residencia aplicando la normatividad vigente con el ánimo de ofrecerles una solución definitiva[137], adoptando una interpretación favorable de la misma[138] y asegurando la protección constitucional reforzada a la que tienen derecho a través de la promoción y efectiva ejecución de planes de vivienda de interés social. Si bien es cierto que las entidades del orden nacional, como Fonvivienda, del orden departamental, como el departamento del Meta, y del orden municipal, como el municipio de Villavicencio, el municipio de Granada o Villavivienda, concedieron los recursos necesarios y realizaron un esfuerzo para que las familias de las accionantes obtuvieran una vivienda propia, transcurridos más de cuatro (4) años, no se ha logrado la finalidad prevista, que es el acceso material a los respectivos inmuebles. Teniendo en cuenta que la finalidad de este componente consiste en que las personas posean un lugar en donde vivir en seguridad, paz y dignidad, la legítima expectativa generada con el otorgamiento de los subsidios en las accionante no se tradujo en la posesión material de las casas que les prometieron y, en consecuencia, no se satisface el mencionado componente de asequibilidad porque su acceso a la vivienda fue apenas formal o meramente simbólico.

5.10. Las obligaciones de la administración local y departamental en materia habitacional no quedaban satisfechas con su participación económica en la política pública del orden nacional. El deber del departamento del municipio va mucho más allá, porque en virtud de los Decretos 2190 de 2009[139] y 4800 de 2011[140], los municipios y los departamentos son los responsables a nivel local de la completa ejecución de una política adecuada de vivienda y, están llamadas ambas entidades territoriales a: (i) generar alternativas que incentiven el desarrollo y la ejecución de proyectos de vivienda para esta población; (ii) habilitar el suelo para su construcción, y (iii) ejecutar proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en

atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005, entre otras. En este sentido, los problemas administrativos y/o contractuales que se presentaron en la construcción de las viviendas no podían excusarlos de sus obligaciones. No se erige en justificación para la desprotección y la vulneración de las garantías iusfundamentales de las accionantes y sus familias, el que se argumente que (i) el retraso en las obras era atribuible a un tercero, y (ii) que se habían otorgado los subsidios en especie y, en uno de los casos, realizando las obras de urbanismo.

5.11. En el caso de la señora Prieto (Expediente T-4379788) el reproche a la administración municipal es viable particularmente, por tres (3) razones: (i) porque a pesar de que Villavivienda es la oferente del proyecto y goza de autonomía administrativa, personería jurídica y patrimonio propio como empresa industrial y comercial del orden municipal, está sujeta al control político y a la suprema dirección del municipio por estar a él vinculada, según lo establece el decreto municipal 091 de 2001[141]; (ii) porque el municipio de Villavicencio no tomó las medidas necesarias para solucionar los problemas de ejecución a pesar de que los conocía a cabalidad, toda vez que fueron consecuencia de las actuaciones u omisiones de una Unión Temporal de la que hace parte Villavivienda, cuya junta está integrada 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”[142], entre otros, y (iii) porque Villavivienda es directamente responsable de la construcción de los inmuebles a pesar de que fue comisionada únicamente a la realización de las obras de urbanismo y a la entrega de los lotes, dado que es solidariamente responsable del cumplimiento total del objeto contractual por hacer parte de la mencionada Unión Temporal, según lo establece el numeral 2º del artículo 7º de la Ley 80 de 1993[143].

5.12. En el caso de la señora Gómez (Expediente T-4432223), el reproche a la administración departamental está sustentado en dos (2) razones: (i) a pesar de que la Corporación Casa, entidad privada sin ánimo de lucro, era la directa responsable de la construcción de la urbanización El Recreo, los proyectos de vivienda de interés social son competencia de las entidades territoriales, quienes no pierden la dirección y el control sobre los mismos cuando se asocian con terceros privados para facilitar su ejecución, y (ii) porque el departamento no tomó todas las medidas necesarias para terminar la construcción del

proyecto dado que, a pesar de que declaró el incumplimiento del Convenio 1406 de 2009 en abril de dos mil trece (2013), hoy se limita a señalar que todavía se encuentra realizando “[...] las gestiones administrativas necesarias para la continuidad de las obras y lograr la entrega de la vivienda a la accionante”.

5.13. De esta manera, correspondiendo a las administraciones el diseño de una política de vivienda y su implementación en un mayor o menor grado, era entonces su deber realizar todas las gestiones necesarias para remediar la situación y amparar los derechos fundamentales de la población afectada. Así, por ejemplo, debían lograr que las diferentes entidades públicas que se vieron involucradas concurrieran para hacer una adecuada planeación de los proyectos, una dirección oportuna y atenta y un seguimiento periódico y riguroso, que les permitiera tomar las decisiones que fueran necesarias multando al contratista o declarando el incumplimiento contractual y haciendo efectivas las garantías correspondientes. Pero nada de esto sucedió.

5.14. La omisión de estos deberes por parte de las entidades territoriales resultó ser aún más grave porque las accionantes fueron víctimas del desplazamiento forzado y son, por lo tanto, sujetos de especial protección constitucional. Al abordar la problemática que enfrenta esta población en materia de vivienda, la Corte ha sido enfática en señalar que los desplazados se caracterizan por haber perdido sus casas como consecuencia del conflicto armado interno, por carecer de un patrimonio propio, de empleo y de ingresos y, consecuentemente, por no tener el dinero suficiente para adquirir la tenencia de una vivienda propia o ajena en condiciones dignas sin sacrificar el goce efectivo de sus otros derechos fundamentales, como la salud, la educación o el mínimo vital. Por consiguiente, cuando dichas entidades fueron incapaces de ofrecerles una solución habitacional permanente y oportuna a la señora Prieto y a la señora Gómez y sus respectivos hijos, perpetuaron sus condiciones de extrema vulnerabilidad, los expusieron a un mayor riesgo, les impidieron avanzar hacia el restablecimiento económico y les imposibilitaron superar el ciclo de desplazamiento. Situación que, a juicio de la Sala, confirma en los casos concretos el estado de cosas inconstitucional que declaró la Corte en la Sentencia T-025 de 2004[144].

5.15. Para la Corte la conducta desplegada, por un lado, por el municipio de Villavicencio, Villavivienda y la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos y, por el otro, por el departamento

del Meta y la Corporación Casa, pone de presente una grave falta de planeación y organización en la ejecución de los proyectos Ciudadela San Antonio y urbanización El Recreo. Dicho comportamiento, en conjunto con la carencia de respuestas que las autoridades les han ofrecido a los actores en relación con sus reclamos y las acciones judiciales que han presentado, dista mucho de respetar su derecho a la vivienda digna y de ajustarse a los imperativos constitucionales establecidos en los artículos 1° y 2° de la Carta Política. Sin perjuicio de la eventual responsabilidad patrimonial y de las sanciones legales que hoy enfrentan la Unión Temporal y la Corporación Casa por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de los contratos o convenios que celebraron con las entidades territoriales y/o con los beneficiarios, no es constitucionalmente admisible que se someta a personas como las accionantes a una situación de total incertidumbre sobre sus posibilidades de acceso a una solución habitacional de carácter permanente. En igual forma, es reprochable que proyectos de vivienda de interés social para atender a la población más vulnerable tarden lustros en concluirse por adolecer de innumerables problemas administrativos internos cuya solución se ve opacada por la precaria coordinación institucional.

5.16. Por estas razones, la Sala considera que: 1. El municipio de Villavicencio, Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio y la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos vulneraron el derecho fundamental de la señora Martha Janeth Prieto Machado y de sus dos (2) hijos a la vivienda digna por no hacerles entrega efectiva y oportuna de una solución habitacional de carácter permanente en la Ciudadela San Antonio bajo el argumento de que la ejecución del proyecto se vio frustrada por un inconveniente contractual que ha retrasado su construcción tantos años, toda vez que ellos requieren de una vivienda con urgencia por carecer de una propia y no tener el dinero suficiente para pagar por el arriendo sin sacrificar con esto el goce efectivo de sus otros derechos fundamentales. 2. El departamento del Meta y la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (Corporación CASA) vulneraron el derecho fundamental de la señora Deyanira Gómez Gómez y de sus dos (2) hijos menores de edad a la vivienda digna por no hacerles entrega efectiva y oportuna de una solución habitacional de carácter permanente en la urbanización El Recreo bajo el argumento de que la ejecución del proyecto se vio frustrada por un inconveniente contractual que retrasó su construcción, toda vez que ellos requieren de una vivienda con urgencia por carecer de una propia y no tener el dinero suficiente para pagar el arriendo sin sacrificar con esto el goce efectivo de

sus otros derechos fundamentales.

5.17. Ante situaciones como esta, las distintas Salas de Revisión de la Corte Constitucional le han ordenado a las empresas constructoras y/o a las entidades territoriales a que, en un tiempo prudencial de uno (1) a seis (6) meses, edifiquen las viviendas de las personas en situación de desplazamiento forzado que se vieron afectadas cuando fueron (i) beneficiarias de un subsidio; (ii) accedieron a un programa específico de vivienda, y (iii) aportaron recursos propios para la edificación de sus casas[145]. Sin embargo, en el caso de la señora Prieto (Expediente T-4379788) una orden semejante no sería suficiente puesto que la Corte ya se ha ocupado del caso de la Ciudadela San Antonio en al menos tres (3) oportunidades y, a pesar de ello, la vulneración masiva y sistemática de derechos fundamentales persiste. Menos aún podría esta Sala limitarse a emitir una decisión del tipo descrito cuando en la Sentencia T-088 de 2011[146], la Sala Novena (9ª) de Revisión le ordenó a la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos que en el término máximo de tres (3) meses contados a partir del día en que Villavivienda terminara las obras de urbanismo, construyera e hiciera entrega de todas las viviendas comprendidas en la Etapa II del proyecto; plazo que, a la luz de las demás órdenes proferidas por la Corte, se venció durante el segundo (2º) semestre de dos mil once (2011). En este caso específico, la Sala reiterará las órdenes impartidas en la Sentencia T-088 de 2011[147], pero establecerá unas nuevas directrices con el ánimo de lograr el efectivo cumplimiento de las mismas bajo el entendido de que el problema en la ejecución del proyecto Ciudadela San Antonio es de carácter complejo y exige de un papel más activo por parte de la Corte Constitucional. Del mismo modo, advirtiendo que un gran porcentaje de los beneficiarios del subsidio de vivienda de interés social aplicado al proyecto descrito se encuentran en la misma situación de la accionante, la Sala proferirá un fallo con efecto inter comunis[148] amparando a todas las víctimas del desplazamiento forzado que, a pesar de recibir un subsidio, acceder a este programa específico de vivienda y aportar recursos propios para la edificación de sus casas, no han recibido los inmuebles de manera oportuna.

5.18. En relación con el caso de la señora Deyanira Gómez (Expediente T-4432223), la Sala amparará los derechos de la accionante impartiendo órdenes similares a las que proferirá en el primer caso. Teniendo en cuenta que en fallos anteriores las decisiones que ha impartido la Corte no han surtido el efecto esperado porque las partes accionadas han enfrentado dificultades para adelantar la construcción de un bien inmueble específico

cuando el resto del proyecto sigue retrasado, la Sala ordenará la construcción de la casa de la actora abogando simultáneamente por la terminación de la totalidad de la urbanización. En este sentido, las decisiones que proferirá buscarán proteger los derechos fundamentales de los demás beneficiarios que se encuentran en su misma situación dándole a esta providencia, nuevamente, un efecto inter comunis[149] a favor de todas las víctimas del desplazamiento forzado que, a pesar de recibir un subsidio, acceder a este programa específico de vivienda y aportar recursos propios para la edificación de sus casas, no han recibido los inmuebles de manera oportuna.

6. Conclusión

Por las consideraciones expuestas, la Sala Primera (1ª) de Revisión de la Corte Constitucional:

1. REVOCARÁ integralmente el fallo proferido en segunda (2ª) instancia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014), que confirmó la Sentencia de primera (1ª) instancia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), en el proceso de tutela iniciado por la señora Martha Janeth Prieto Machado contra el municipio de Villavicencio y otros, por cuanto negaron el amparo solicitado bajo el argumento de que la acción de tutela era improcedente porque, supuestamente, la peticionaria no acreditó la condición de sujeto de especial protección constitucional, no cumplió con el principio de subsidiariedad e inmediatez y no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y, en su lugar, TUTELARÁ el derecho fundamental de la accionante y de sus hijos a la vivienda digna.

2. REVOCARÁ integralmente el fallo proferido en única instancia por el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito de Villavicencio el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014) en el proceso de tutela iniciado por la señora Deyanira Gómez Gómez contra el departamento del Meta, por cuanto este negó el amparo solicitado bajo el argumento de que la acción de tutela era improcedente porque, supuestamente, la peticionaria no acreditó la condición de sujeto de especial protección constitucional y no se encontraba en ninguna circunstancia especial de vulnerabilidad y, en su lugar, TUTELARÁ el derecho fundamental de la accionante y de sus hijos menores de edad a la vivienda digna.

En este sentido, la Sala Primera (1ª) de Revisión:

2. ORDENARÁ 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.

3. ORDENARÁ 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.

4. ORDENARÁ 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.

5. ORDENARÁ 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[150], cumpla acabadamente con sus funciones.

6. COMPULSARÁ 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.

7. ORDENARÁ 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.

8. ORDENARÁ a Fonvivienda, a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas, al departamento del Meta y a Seguros Córdor 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 realizado aportes 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.

9. ORDENARÁ 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.

10. ORDENARÁ 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.

11. ORDENARÁ 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[151], cumpla a cabalidad con sus funciones.

12. COMPULSARÁ 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 urbanización El Recreo.

III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional,

Primero.- REVOCAR integralmente el fallo proferido en segunda (2ª) instancia por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Superior de la Judicatura el veintiséis (26) de febrero de dos mil catorce (2014), que confirmó la Sentencia de primera (1ª) instancia proferida por la Sala Jurisdiccional Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura del Meta el veintiuno (21) de agosto de dos mil trece (2013), en el proceso de tutela iniciado por la señora Martha Janeth Prieto Machado contra el municipio de Villavicencio y otros, por cuanto negaron el amparo solicitado bajo el argumento de que la acción de tutela era improcedente porque, supuestamente, la peticionaria no acreditó la condición de sujeto de especial protección constitucional, no cumplió con el principio de subsidiariedad e inmediatez y no acreditó la ocurrencia de un perjuicio irremediable y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de la accionante y de sus hijos a la vivienda digna.

Segundo.- REVOCAR integralmente el fallo proferido en única instancia por el Juzgado Segundo (2º) Penal del Circuito de Villavicencio el veintisiete (27) de enero de dos mil catorce (2014), en el proceso de tutela iniciado por la señora Deyanira Gómez Gómez contra el departamento del Meta, por cuanto este negó el amparo solicitado bajo el argumento de que la acción de tutela era improcedente porque, supuestamente, la peticionaria no acreditó la condición de sujeto de especial protección constitucional y no se encontraba en ninguna circunstancia especial de vulnerabilidad y, en su lugar, TUTELAR el derecho fundamental de la accionante y de sus hijos menores de edad a la vivienda digna.

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[152], 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 Cándor 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[153], cumpla a cabalidad con sus funciones.

Décimo cuarto.- 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 urbanización El Recreo.

Décimo quinto.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

Ausente con permiso

LUIS GUILLERMO GUERRERO PEREZ

Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS

Secretario General (E)

[1] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de su cédula de ciudadanía, según la cual, nació el dieciocho (18) de septiembre de mil novecientos sesenta y seis (1966). Ver folio 14 del Expediente T-4379788 (siempre que se haga referencia a un folio se entenderá que hace parte del primer cuaderno del Expediente respectivo, salvo que explícitamente se diga otra cosa).

[2] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de un documento donde la presidenta de la Junta de Acción Comunal del Barrio Los Comuneros de Villavicencio deja constancia de que la tutelante reside allí desde hace seis (6) años y es una persona de escasos recursos económicos. Ver folio 20 del Expediente T-4379788.

[3] Con el ánimo de acreditar tal condición, la accionante aportó copia de un certificado expedido por la Personería Municipal de Villavicencio el doce (12) de julio de dos mil diez (2010), en donde se señala que su esposo manifestó que su núcleo familiar había sido desplazado del departamento del Vichada y que su declaración se encontraba en trámite ante Acción Social (hoy UARIV) para su evaluación e inscripción en el Registro Nacional Único de Personas Desplazadas por la Violencia (hoy Registro Único de Víctimas). (Folio 30).

[4] Para acreditar la condición de madre cabeza de familia, la accionante aportó copia de un escrito proferido por la Junta de Acción Comunal del Barrio los Comuneros de Villavicencio, donde reside, y una declaración extrajuicio realizada ante la Notaría Tercera

de Villavicencio el cuatro (4) de octubre de dos mil siete (2007). Ver folios 20 y 21 del Expediente T-4379788. En dichos documentos, la actora manifestó ser madre de Jovany Andrés Romero Prieto y Brayan Ubaldo Romero Prieto. Según lo indicó la Caja de Compensación Familiar Regional del Meta (COFREM) en el escrito de contestación presentado el trece (13) de agosto de dos mil trece (2013), Giovanni nació el nueve (9) de noviembre de mil novecientos ochenta y siete (1987) y hoy tiene veintiséis (26) años, y Brayan nació el veinticinco (25) de junio de mil novecientos noventa y tres (1993) y hoy tiene veintiún (21) años. (Folio 104).

[5] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del oficio que le envió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y a través del cual le notificaron que, mediante la Resolución 210 de julio de dos mil siete (2007), Fonvivienda le había asignado el mencionado subsidio familiar para la adquisición de una vivienda urbana. (Folios 28 y 31).

[6] Villavivienda es una empresa industrial y comercial del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio que fue creada mediante el Decreto municipal 091 de 2001 y el acuerdo 022 de 2001 del Consejo Municipal respectivo. Tiene personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Su objeto es el de “1. Desarrollar las funciones propias de banco de tierras o banco inmobiliario del municipio. 2. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos urbanísticos en suelos urbanos o de expansión urbana. 3. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos de edificación de vivienda o que corresponda a otros usos específicos. 4. Planear, diseñar, construir, promocionar, comercializar, vender y en general ejecutar o coordinar, promover o impulsar proyectos de renovación urbana. 5. Promover la organización comunitaria de familias de bajos ingresos para facilitar su acceso al suelo destinado a la vivienda de interés social prioritaria.” Según el artículo noveno (9º) del decreto municipal 091 de 2001, la junta directiva de Villavivienda está integrada por “1. El alcalde o un delegado que sea funcionario, consultor o asesor de la administración, quien la presidirá. 2. El secretario de planeación municipal, o su delegado. 3. El secretario de hacienda municipal o su delegado. 4. Dos miembros de reconocida idoneidad personal y profesional, con suficientes conocimientos en los temas del urbanismo y de la vivienda de interés social, designados por el alcalde”.

[7] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de la Resolución No. 208 de dos mil siete (2007), mediante la cual el Gerente de Villavivienda le otorgó el lote veintitrés (23) ubicado en la manzana siete (7) de la supermanzana tres (3) de la Ciudadela San Antonio. (Folios 15 al 19).

[8] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del contrato de construcción No. 164 que suscribió con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos el treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007) y cuyo objeto fue: “EL CONTRATISTA [la Unión Temporal] se obliga para con EL BENEFICIARIO CONTRATANTE [la señora Prieto, actuando en nombre propio y en representación de su grupo familiar] a construir una vivienda básica de interés social con el lote de terreno propiedad de la EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO VILLAVIVIENDA, el lote cuenta con un área de 72 m², el cual será otorgado por VILLAVIVIENDA con las obras de urbanismo totalmente construidas tales como: acueducto, alcantarillado lluvias y negras, redes eléctricas de alta y bajas, tensión hasta las domiciliarias, andenes y sardineles [...]”. En relación con el pago de la obra, las partes acordaron lo siguiente: “[...] el valor de la unidad básica de interés social, es de \$16.200.000 (Dieciséis Millones Doscientos Mil Pesos Mtc). Suma que EL BENEFICIARIO CONTRATANTE se compromete a cancelar así: 1) \$3.030.000.00 (Tres Millones Treinta Mil Pesos Mtc), con el subsidio del lote urbanizado que otorga Villavivienda. 2) \$8.200.000.00 (Ocho Millones Doscientos Mil Pesos M/cte), con los recursos provenientes del subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, según resolución No. 210 de Julio del 2007, AL BENEFICIARIO CONTRATANTE y su grupo familiar. 3) \$4.970.000.00 (Cuatro Millones Novecientos Setenta Mil Pesos Mtc), recursos propios, cuentas de ahorro programado, cesantías, y se aportan como parte de pago para el financiamiento del programa de vivienda [...]”. Finalmente, en cuanto al plazo del contrato, las partes estipularon que “[e]l término de la duración del presente contrato será de (180) ciento ochenta días, calendario contados a partir del acta de inicio de obra, la cual se suscribirá una vez el CONTRATISTA reciba los pagos determinados en la cláusula tercera, bien sea la totalidad del monto del subsidio de FONVIVIENDA y de los recursos propios, cuentas de ahorro programado y cesantías del CONTRATANTE o de uno de estos, exceptuando el subsidio en especie dado por VILLAVIVIENDA. PARÁGRAFO: En caso de requerirse una prórroga esta será acordada con la interventoría designada por la fiduciaria, sin perjuicio del contrato, y se normalizará mediante acta, que formará parte integral de este contrato”. (Folios 23 al 25).

[9] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del recibo de la consignación realizada el catorce (14) de julio de dos mil ocho (2008) por un total de cuatro millones novecientos setenta mil pesos (\$4.970.000.00). (Folio 45).

[10] Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

[11] Ver copia de las Resoluciones 286 del once (11) de abril de dos mil once (2011) y 230 del seis (6) de marzo de dos mil doce (2012) (Folios 242 al 245).

[12] Cóndor S.A. Compañía de Seguros Generales es una sociedad comercial anónima de carácter privado sometida al control y vigilancia de la Superintendencia Financiera de Colombia y creada en diciembre de 1957.

[13] Ver copia de los derechos de petición presentados por la accionante ante Villavivienda el dieciocho (18) de agosto de dos mil once (2011) y el veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). (Folios 36 y 37).

[14] La entidad dio contestación al derecho de petición presentado por la accionante el veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012), mediante escrito fechado el cuatro (4) de mayo del mismo año. (Folios 40 y 41).

[15] El Acuerdo General de Pago fue transcrito en el Acta del Acuerdo suscrito entre el Municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. para la terminación y legalización del proyecto de vivienda, el cual fue suscrito el cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012). (Folios 167 al 174).

[16] Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

[17] La copia del Acta del Acuerdo suscrito entre el Municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. para la terminación y legalización del proyecto de vivienda, suscrito el cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012), (Folios 167 al 174).

[18] Por medio del cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[19] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de la comunicación emitida por Villavivienda el veintitrés (23) de agosto de dos mil once (2011) en donde la empresa industrial y comercial del municipio de Villavicencio le informó que “[...] el lote No. 23 de la Manzana 7 de la Supermanza 3 de la Segunda Etapa de la Ciudadela San Antonio [...] ya cuenta con la totalidad de las obras de urbanismo para que sea construida la vivienda de la beneficiaria”. (Folio 55). Así mismo, se encuentra en el Expediente copia del acta de entrega y recibo definitivo de las obras de urbanismo de la ciudadela San Antonio, levantada por el departamento del Meta el once (11) de noviembre de dos mil once (2011). (Folios 144 al 147).

[20] El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) es un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio) según lo dispuso el Decreto-Ley 555 de 2003 y el Decreto 3571 de 2011. Dentro de sus objetivos se encuentra “[...] ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: 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 decreto 3571 de 2011]”. Dentro de sus funciones se encuentra “[...] 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 [...] 9.3. Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda [...] Adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social, de conformidad con el reglamento y, condiciones

definidas por el Gobierno Nacional”.

[21] Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas, al reconocimiento de edificaciones, a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

[22] Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

[23] Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007, en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural y se deroga el Decreto 973 de 2005.

[24] Por el cual se modifican parcialmente los Decretos número 2675 de 2005 y 1160 de 2010 y se dictan otras disposiciones en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.

[25] Folio 14.

[26] Folios 15 al 19.

[27] Folio 20.

[28] Folio 21.

[29] Folios 23 al 25.

[30] Folio 28.

[31] Folio 30.

[33] Folios 40 y 41.

[34] Folio 45.

[35] Folio 55.

[36] Folio 104.

[37] Folios 167 al 174.

[38] Folios 242 y 243.

[39] Folios 244 y 245.

[40] En sede de revisión, la Corte Constitucional recibió un certificado por parte del Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV en donde se señala que la accionante “se encuentra relacionada en la declaración No. 1029122, sin embargo sin estado de valoración”. Folio 23 del segundo cuaderno del Expediente T-4379788.

[41] Respuesta de la UARIV, del veintiuno (21) de octubre del año en curso. Folios 24 al 30.

[42] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de su cédula de ciudadanía, según la cual, nació el veintitrés (23) de enero de mil novecientos setenta y seis (1976). Folio 5.

[43] Ver la copia de los registros civiles de nacimiento de Edwin Duban Escobar Gómez y Cristian Camilo Escobar Gómez, de quince (15) y diecisiete (17) años, respectivamente, en los folios 31 y 32 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223. Adicionalmente, el parentesco y la edad de los menores se encuentra consignado en la Resolución 750, proferida por Fonvivienda el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010). Folio 3 del Expediente T-4432223. (En adelante siempre que se haga mención a un folio se entenderá que hace parte de este expediente a menos que se diga expresamente otra cosa).

[44] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de la Resolución 750, proferida por Fonvivienda el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010). Folio 3.

[45] Ver documento radicado por la accionante en la Secretaría General de la Corte Constitucional el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014). Folios 14 al 33 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[46] El escrito de contestación (Folios 13 y 14).

[47] La Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA) es una entidad

privada sin ánimo de lucro constituida en julio de 2002 y cuyo objeto social es “[...] propender por el desarrollo social, económico, cultural, educativo y comunitario de sus asociados, afiliados y comunidad en general; fomentando entre sus asociados y afiliados los principios de: autogestión, ayuda mutua, cooperación y solidaridad y adelantar acciones para la eficiente gestión del ambiente, la protección de su diversidad e integridad y el manejo y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. Para lo cual podrá diseñar, formular y desarrollar proyectos de construcción de obras civiles y de arquitectura”.

[48] El Convenio referido es el 1406 de dos mil nueve (2009), fue celebrado entre el departamento del Meta y la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA) y su objeto rezaba de la siguiente manera: “Desarrollar, gestionar y ejecutar la actuación urbanística y la edificación de las casas del proyecto de vivienda de interés social prioritario `el Recreo` del municipio de Granda mediante la construcción de obras de urbanismo y la edificación de las viviendas bajo la modalidad de convenio de cooperación, asociación, financiación y aporte”. Su incumplimiento fue declarado mediante la Resolución 048 de dos mil trece (2013), proferida por la Secretaría de Vivienda de la Gobernación del Meta. Folio 3.

[49] Folio 5.

[50] Folio 3.

[51] Ver el escrito presentado por la UARIV en el folio 13 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[52] Ver el escrito presentado por la accionante el día nueve (9) de octubre de dos mil catorce en los folios 15 al 33 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[53] Ver escrito presentado por el municipio de Granada, Meta, el quince (15) de octubre de dos mil catorce (2014) en los folios 39 al 54 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[54] Ver respuesta del Ministerio de Vivienda en los folios 72 al 82 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223

[55] Este acto administrativo fue confirmado en su integridad en la Resolución 049,

proferida el dieciocho (8) de abril de dos mil trece (2013). Ver folios 121 a 126 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[56] Ver el escrito de contestación que presentó la Corporación CASA en los folios 89 al 132 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[57] Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política.

[59] 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 Nº 115 de la Organización Internacional del Trabajo.

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

[61] Así fue definido el derecho a la vivienda en la Sentencia T-958 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) cuando la Corte se ocupó de resolver una tutela interpuesta por una persona que no había podido arreglar su casa después de que fue afectada por un desastre natural pese a ser beneficiaria de un subsidio para tal efecto ya que el Estado no había hecho el pago efectivo del mismo. Esta definición fue reiterada en la Sentencia T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), en la cual la Corte resolvió un caso similar al estudiado en la presente providencia. Esto es, a una solicitud presentada por una persona en situación de desplazamiento forzado a la que no se le había entregado su casa a pesar de que había recibido un subsidio para su adquisición.

[62] En tal sentido, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido cuando la persona se encuentra gozando plenamente de él, pero lo que pretende es evitar una injusta privación o

afectación del mismo. En tales casos, la Corte ha establecido unas condiciones que debe verificar para determinar si hay lugar o no a la procedencia del amparo. Ellas son: (i) el acto que se reputa lesivo del derecho debe ser injusto, ilícito o ilegítimo, y (ii) si es un acto legítimo la ponderación de los beneficios con el detrimento que ocasione debe resultar manifiestamente desproporcionado. Con base en ello, ha protegido el derecho a la vivienda digna cuando, por ejemplo, los habitantes de una urbanización se han visto afectados en su tranquilidad o en su vida. Así mismo, en algunas ocasiones ha encontrado que las acciones son improcedentes porque ha considerado que los actos que supuestamente dan lugar a la vulneración del derecho son legítimos. A este respecto, se pueden ver las Sentencias T-308 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-373 de 2003 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y T-1318 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), entre muchas otras. En la primera (1ª), la Corte se ocupó de definir si la tranquilidad de los propietarios de una vivienda se veía afectada por las actividades deportivas desarrolladas en lotes adyacentes. En la segunda (2ª), le correspondió establecer si el embargo y el remate de las viviendas de los accionantes por parte de una entidad bancaria lesionaba sus derechos fundamentales por resultar injusto, ilegal o ilícito. En la tercera (3ª), conoció de una modificación unilateral de un contrato de construcción de una vivienda de interés social que resultaba perjudicial para la parte actora dado que incrementaba el valor del inmueble y, consecuentemente, el monto que le tocaba pagar.

[63] Es importante resaltar que esta Corporación ha considerado que el derecho a la vivienda digna no implica, necesariamente, el derecho a ser propietario del lugar que se habita, o de uno que se pretende, toda vez que su goce efectivo puede verse garantizado con el ofrecimiento y la protección de una residencia ajena. Así, en Sentencia T-958 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), la Corte señaló que “[...] la vivienda digna se proyecta sobre la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda sea propio o ajeno, que reviste las características para poder realizar de manera digna el proyecto de vida” (negritas fuera del texto).

[64] Sobre los elementos básicos del derecho a la vivienda digna puede consultarse la Sentencia C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett; S.V. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández). En esa Sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1º de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing

habitacional. La Corporación consideró que el funcionamiento de esta figura no debía regularse mediante una ley marco, sino que bastaba su autorización legal, y que si bien esta modalidad de financiación de la adquisición de vivienda per se no era inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que expidiera el ejecutivo al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y velara por que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso. El listado de los elementos básicos de la vivienda digna que allí fue desarrollado, fue posteriormente reiterado, entre otras, en la Sentencia T-740 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa oportunidad, la Corte se ocupó de dieciséis (16) casos acumulados en los cuales, después de un retraso de más de cuatro (4) años, no se había hecho entrega efectiva de las viviendas asignadas a los accionantes, quienes habían sido beneficiados de un programa de vivienda de interés social en la ciudad de Ibagué, porque los inmuebles fueron invadido por ocupantes ilegales o de hecho.

[65] En este sentido, 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, entre otros. Esta condición presupone que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano.

[66] Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. A este respecto, véase la Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[67] En relación con los programas que promueven el acceso a la vivienda, la Corte ha señalado que, en virtud del principio de solidaridad y con el ánimo de garantizar una igualdad material, se le debe dar prioridad “a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas

de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia”. Ver Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra). Así mismo, ha aclarado que el derecho a la vivienda digna no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia como, por ejemplo, el arriendo. Ver Sentencia C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[68] Esto es particularmente importante en ciudades grandes y zonas rurales poco pobladas donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo o estudio y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias de bajos recursos. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de sus habitantes. Al igual que el requisito referente a la disponibilidad de servicios, este presupone que los planes de vivienda correspondan a debidos planes de desarrollo urbano y rural.

[69] Este requisito se refiere, especialmente, a la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan.

[70] 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.

[71] 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 [...]

[72] 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”.

[73] 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.

[74] Para ver un recuento más detallado de la evolución jurisprudencial del derecho a la vivienda digna, véase la Sentencia T-530 de 2011 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). En dicha oportunidad, la Corte conoció de dos (2) casos donde personas de escasos recursos veían amenazado su derecho a la vivienda o se había visto vulnerado por un alud de tierra.

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

[76] 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.

[77] 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).

[78] 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.

[79] 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.

[80] Sobre el concepto de dignidad humana, puede verse la Sentencia T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), en donde la Sala de Séptima de Revisión resolvió dos (2) casos donde a raíz de un corte en el suministro del servicio público de electricidad, se vieron afectados los reclusos de una cárcel y los habitantes de un municipio de la región caribe colombiana.

[81] 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.

[82] 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”.

[84] La dramática situación que viven las personas en situación de desplazamiento forzado fue puesta de presente, entre otras, en la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), donde la Corte declaró un estado de cosas inconstitucional sobre la materia. En relación con la especial protección que merecen por parte del Estado colombiano, la Corte señaló lo siguiente: “[...] por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas –en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las

autoridades”.

[85] La situación económica de los desplazados es particularmente grave como resultado de (i) la inutilidad de sus habilidades socio laborales en los lugares de recepción o reubicación cuando son de origen campesino y se ven forzados a trasladarse a centro urbanos, (ii) la pérdida sus bienes muebles e inmuebles, sus redes sociales y sus fuentes de empleo o ingresos.

[86] A este respecto, véase la Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), donde la Corte hizo un recuento del contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado al ocuparse del caso de un grupo de víctimas que, pese haber sido beneficiadas de un subsidio para la adquisición de una vivienda, no habían logrado acceder a ellas puesto que no contaban con los recursos económicos suficientes para cubrir el excedente necesario para su adquisición y los pocos proyectos que existían estaban ubicados en zonas de alto riesgo. Los deberes de las autoridades nacionales, regionales y locales fueron posteriormente reiterados y profundizados en las Sentencia T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-409 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-349 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras.

[87] Para asegurar este componente, la Corte ha exigido que se les permita a las personas en circunstancia de desplazamiento que ocupen los inmuebles en los que residen, de facto o con la anuencia de las autoridades municipales o departamentales, hasta tanto no se les garantice su derecho a la vivienda.

[88] La interpretación que debe realizar toda autoridad sobre la normatividad en materia de vivienda para población en situación de desplazamiento tiene que responder, como mínimo, a los siguientes principios: (i) los principios de interpretación y aplicación de las normas consagrados en la Ley 1448 de 2011; (ii) los principios rectores de los desplazamientos internos; (iii) el principio de favorabilidad; (iv) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima, y (v) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho. En este sentido, la Corte ha ordenado revocar actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales que desconocen dichos principios. Ver, a este respecto, las

Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-742 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-151 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[89] Sobre la importancia del enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas a favor de la población en situación de desplazamiento forzado, véase la Sentencia T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).

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

[91] *Ibíd.*

[92] M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[93] M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

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

[95] Según lo ha explicado la Corte, 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. A este respecto, esta Corporación ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes, y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial. La aplicación de esta figura, que constituye una excepción al mandato consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 que señala que las sentencias de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto, se encuentra supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los

derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva. Sobre el efecto inter comunis, pueden consultarse las Sentencias SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; A.V. Jaime Araujo Rentería) y T-203 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-200 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-451 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-938 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-987 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-239 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; A.V. Mauricio González Cuervo), T-370 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-465 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-649 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

[96] Adicionalmente, la Sala remitió copias de dicha sentencia a (i) el Ministerio Público para que ejerciera las funciones de control y vigilancia sobre la “Ciudadela San Antonio II” de Villavicencio y, de manera específica, para que hiciera seguimiento estricto del cumplimiento de las órdenes dadas en dicha providencia, y (ii) a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la Nación para que, en ejercicio de sus competencias, investigaran y, si era el caso, sancionaran las posibles faltas en que pudieron incurrir las entidades que adquirieron obligaciones en torno al mencionado proyecto, así como de los funcionarios que en ellas trabajan.

[97] M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

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

[99] Ver Sentencias T-229 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) y T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[100] Ver Sentencias T-262 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz) y T-229 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

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

[102] 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).

[103] 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).

[104] Ver Sentencias T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-789 de 2003 (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[105] Ver Sentencia T-1316 de 2001 (M.P. Rodrigo Uprimny Yepes).

[106] Por inminencia se ha entendido algo que amenaza o que está por suceder prontamente. Un daño cierto y predecible cuya ocurrencia se pronostica objetivamente en el corto plazo a partir de la evidencia fáctica y que justifica la toma de medidas prudentes y oportunas para evitar su realización. No se trata, por el contrario, de una simple expectativa o hipótesis. La urgencia, por su parte, se predica de las medidas precisas que se requieren para evitar la pronta consumación del perjuicio irremediable y la consecuente vulneración del derecho. Por esta razón, la inminencia está directamente ligada a la urgencia. La primera hace relación a la prontitud del evento y la segunda alude a la respuesta célere y concreta que se requiere. La gravedad se refiere al nivel de intensidad del daño. Esto es, a la importancia del bien jurídico tutelado y al nivel de afectación del mismo. Esta exigencia busca garantizar que la amenaza o violación sea motivo de una actuación extraordinariamente oportuna y diligente. Por último, la impostergabilidad de la acción de tutela ha sido definida como la consecuencia de la urgencia y la gravedad, bajo el entendido

de que un amparo tardío a los derechos fundamentales resulta ineficaz e inoportuno. Sobre la diferencia entre los componentes del perjuicio irremediable, pueden verse las Sentencias T- 225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-789 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-761 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-424 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[107] Ver Sentencias T-761 de 2010 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-424 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[108] Ver Sentencias T-600 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez) y T-054 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos; S.V. Luis Ernesto Vargas Silva).

[109] Este Tribunal ha decantado una serie de reglas en materia probatoria que el juez de tutela debe aplicar para salvaguardar a todas las personas respecto de cualquier acción u omisión que vulnere o ponga en peligro sus derechos fundamentales. Entre estas se destacan las siguientes: (i) la carga probatoria en el trámite de la acción de tutela es más exigente para los demandados que para los accionantes, en virtud de la naturaleza especial de esta. Este principio alivia la carga de los accionantes, quienes usualmente son personas que carecen de los medios para probar todos y cada uno de los hechos por ellos relatados; (ii) la función del juez constitucional es privilegiar la protección de los derechos fundamentales que se enuncian como vulnerados. So pretexto de no cumplir con requisitos procesales, no puede olvidar el espíritu garantista que ilumina la acción de tutela; (iii) en el trámite de la acción de tutela, se aplica el principio de la carga dinámica de la prueba según el cual – corresponde probar un hecho determinado a quien se encuentre en mejores condiciones para hacerlo –, y (iv) cuando el juez de instancia solicita a los demandados rendir el informe de que trata el artículo 19 del Decreto 2591 de 1991, en virtud de lo dispuesto en el artículo 20 de ese mismo decreto, si este no es rendido dentro del plazo correspondiente se tendrán por ciertos los hechos y se entrará a resolver de plano, salvo que el juez estime necesaria otra averiguación previa. A este respecto, ver las Sentencias T-596 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-590 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; S.V. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-638 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; S.V. Mauricio González Cuervo) y T-174 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), entre otras.

[110] Ver Sentencias 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-1088 de 2007 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-953 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-1042 de 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-167 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-352 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-225 de 2012 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-206 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y T-269 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[111] 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).

[112] 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.

[113] A este respecto, véase la Sentencia C-543 de 1992 (M.P. José Gregorio Hernández) en la que se declaró la inexequibilidad 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.

[114] 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.

[115] Con el ánimo de acreditar tal condición, la accionante aportó copia de un certificado expedido por la Personería Municipal de Villavicencio el doce (12) de julio de dos mil diez (2010), en donde se señala que su esposo manifestó que su núcleo familiar había sido desplazado del departamento del Vichada y que su declaración se encontraba en trámite ante Acción Social (hoy UARIV) para su evaluación e inscripción en el Registro Nacional Único de Personas Desplazadas por la Violencia (hoy Registro Único de Víctimas). Ver folio 30 del Expediente T-4379788. Adicionalmente, por petición de la Sala de Revisión, el ocho (8) de septiembre de dos mil catorce (2014) el Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV informó que la accionante había rendido declaración alegando ser desplazada, pero esta se encontraba todavía en valoración. Ver folio 23 del segundo cuaderno del Expediente T-4379788. La certificación y la adopción y puesta en marcha de un sistema de bases de datos es fundamental para la correcta administración y disposición de las ayudas y medidas de las que trata la Ley 1448 de 2011, toda vez que es una herramienta para dirigir las acciones del Estado hacia quienes verdaderamente la necesitan. Sin embargo, en el caso específico de la accionante, es posible adoptar una interpretación amplia de la normatividad existente y presumir que ella es, efectivamente, una víctima del conflicto armado, en la medida en que (i) esta condición se adquiere desde el momento de la ocurrencia de los hechos, y no en virtud del reconocimiento administrativo, y (ii) encontrándose su declaración en proceso valoración, se entiende por cierta en virtud del principio de buena fe. En relación con la conformación de este grupo poblacional, la Corte ha sido enfática en señalar que la inclusión de una persona en el RUV no es constitutiva de la calidad de víctima. Esta, por el contrario, se adquiere desde el momento en que ocurrió el hecho victimizante con independencia de su inscripción en el mencionado registro. En el caso específico de los desplazados, tal estatus se obtiene cuando concurren dos (2) situaciones: (i) la coacción que obligó a la persona a trasladarse, y (ii) su permanencia dentro del territorio nacional. La calidad de víctima, por ende, no

depende de una decisión administrativa de la UARIV, o de quien haga sus veces, porque la actuación de esta última se limita a constatar la existencia de los hechos que dieron lugar al desplazamiento. De esta manera, sin soslayar la importancia de la certificación y de las bases de datos, en virtud del principio de buena fe, se presume que quien declara ser víctima del conflicto armado efectivamente ostenta dicha calidad. Al respecto la Corte ha sostenido que en materia de desplazamiento forzado la carga de probar que las declaraciones de la persona no corresponden a la verdad corresponde al Estado. Así por ejemplo, en la Sentencia T-563 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) esta Corporación se refirió a la presunción de validez de las pruebas aportadas señalando lo siguiente: “si una persona desplazada afirma haber realizado una declaración sobre los hechos que dieron lugar a su traslado y aporta certificación al respecto proveniente de una de las autoridades previstas en la ley 387 de 1997 para realizar tal labor, la Red de Solidaridad debe presumir que el documento es verdadero y debe dar trámite a la solicitud de inscripción”. Esta interpretación sobre el principio de buena fe fue reiterada posteriormente en la Sentencia T-441 de 2012 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), donde la Corte recordó las reglas que debían guiar la actuación de las entidades encargadas del Registro Único de Víctimas. Una de las pautas establecidas, fue la siguiente: “[...] en virtud del principio de buena fe, deben tenerse como ciertas, prima facie, las declaraciones y pruebas aportadas por el declarante”. Sobre el particular, puede consultarse también la Sentencia T-076 de 2013 (M.P. Alexei Julio Estrada) donde esta Corporación sintetizó los lineamientos que han de ser tenidos en cuenta por los funcionarios encargados de llevarlo a cabo el registro de las víctimas del conflicto armado. La mencionada presunción es de carácter legal y, por ende, puede ser desvirtuada por la administración, a quien le compete probar cuáles de los declarantes no tienen la calidad de víctima en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011. Esta interpretación del ordenamiento jurídico es de suma importancia dada las consecuencias que se derivan del registro de la población desplazada, toda vez que este constituye un medio adecuado para la identificación de esta población y es un instrumento que facilita su acceso efectivo y oportuno a los programas institucionales que les ofrece el gobierno nacional y los gobiernos locales. En este sentido, mientras la accionante siga en proceso de valoración y no sea explícitamente excluida del RUV, se presumirá que se encuentra en situación de desplazamiento forzado.

[116] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó: (i) copia del oficio que le envió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda,

Ciudad y Territorio), y a través del cual le notificaron que, mediante la Resolución 210 de julio de dos mil siete (2007), Fonvivienda le había asignado un subsidio familiar para la adquisición de una vivienda nueva en un sector urbano (folios 28 y 31 del Expediente T-4379788), y (ii) copia de la Resolución No. 208 de dos mil siete (2007), mediante la cual el Gerente de Villavivienda E.I.C. del orden municipal vinculada al municipio de Villavicencio le otorgó el lote veintitrés (23) ubicado en la manzana siete (7) de la supermanzana tres (3) de la Ciudadela San Antonio como subsidio en especie para la construcción de su residencia (folios 15 al 19 del Expediente T-4379788).

[117] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del contrato de construcción No. 164 que suscribió con la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos el treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007). Ver folios 23 al 25 del Expediente T-4379788.

[118] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del recibo de la consignación realizada el catorce (14) de julio de dos mil ocho (2008) por un total de cuatro millones novecientos setenta mil pesos (\$4.970.000.00). Ver folio 45 del Expediente T-4379788.

[119] Ver copia de la Resolución 286 del once (11) de abril de dos mil once (2011), posteriormente confirmada por la Resolución 230 del seis (6) de marzo de dos mil doce (2012), en los folios 242 al 245 del Expediente T-4379788.

[120] La copia del Acta del Acuerdo suscrito entre el Municipio de Villavicencio y Seguros Cóndor S.A. para la terminación y legalización del proyecto de vivienda, suscrito el cuatro (4) de septiembre de dos mil doce (2012), se encuentra en los folios 167 al 174 del Expediente T-4379788.

[121] La condición de madre cabeza de familia de la accionante se encuentra acreditada por los siguientes hechos: (i) es madre de Edwin Duban Escobar Gómez y Cristian Camilo Escobar, menores de edad que se presumen incapaces para trabajar; (ii) es responsable de su sostenimiento económico de manera permanente; (iii) su padre no vive con ellos, ni aporta a los gastos del hogar, y (iv) ningún otro miembro de la familia se encuentra en condiciones de ayudarla. A este respecto, véase la copia de los registros civiles de nacimiento de sus dos (2) hijos y el escrito presentado por ella ante la Corte Constitucional

el nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014) en los folios 31 y 32 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223, respectivamente.

[122] La accionante manifestó ser víctima del desplazamiento forzado, pero omitió aportar una prueba que respaldara sus afirmaciones. Sin embargo, dicha condición fue corroborada por la Corte Constitucional en sede de revisión cuando le solicitó al Director de Registro y Gestión de la Información de la UARIV que indicara cuál era el estado de inclusión de la accionante en el RUV. Petición a la que la entidad respondió señalando que la peticionaria, en conjunto con su grupo familia, “[...] fue víctima de desplazamiento forzado por hechos ocurridos en el Municipio San Vicente del Caguán-Caquetá, en fecha 28 de diciembre de 2006”. Ver folio 13 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[123] El Convenio referido es el 1406 de dos mil nueve (2009), fue celebrado entre el departamento del Meta y la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América (CASA) y su objeto rezaba de la siguiente manera: “Desarrollar, gestionar y ejecutar la actuación urbanística y la edificación de las casas del proyecto de vivienda de interés social prioritario `el Recreo` del municipio de Granda mediante la construcción de obras de urbanismo y la edificación de las viviendas bajo la modalidad de convenio de cooperación, asociación, financiación y aporte”. Ver folio 3 del Expediente T-4432223.

[124] Ver copia de la Resolución 048 de dos mil trece (2013) de la Secretaría de Vivienda de la Gobernación del Meta en el folio 3 del Expediente T-4432223. Este acto administrativo fue confirmado en su integridad en la Resolución 049, proferida el dieciocho (8) de abril de dos mil trece (2013). Ver folios 121 a 126 del segundo cuaderno del Expediente T-4432223.

[125] La tutela será procedente para el reclamo del derecho a la vivienda digna si y solo si a través suyo se pretende el respeto, la protección o el cumplimiento de una de las garantías que la administración debe desarrollar en el inmediato o corto plazo y si, además, 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 resultan inidóneos o ineficaces, o (iii) como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable.

[126] Sobre el particular, la Sala aclara que el contenido mínimo del derecho a la vivienda

digna que se refiere a una solución definitiva se traduce en la promoción y ejecución de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas para la ejecución de dichos programas, entre otros, mas no trata del acceso inmediato a un inmueble, puesto que esto resultaría de imposible cumplimiento para el Estado colombiano dado el alto número de víctimas y el elevado costo de una edificación.

[128] Por medio del cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

[129] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del oficio que le envió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), y a través del cual le notificó que, mediante la Resolución 210 de julio de dos mil siete (2007), Fonvivienda le había asignado el mencionado subsidio familiar para la adquisición de una vivienda urbana. Ver folios 28 y 31 del Expediente T-4379788.

[130] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de la Resolución No. 208 de dos mil siete (2007), mediante la cual el Gerente de Villavivienda le otorgó el lote veintitrés (23) ubicado en la manzana siete (7) de la supermanzana tres (3) de la Ciudadela San Antonio. Ver folios 15 al 19 del Expediente T-4379788.

[131] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia del Contrato de Construcción No. 164 que suscribió con la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llano el treinta y uno (31) de agosto de dos mil siete (2007). Ver folios 23 al 25 del Expediente T-4379788.

[132] Como anexo al escrito de tutela, la accionante aportó copia de la Resolución 750, proferida por Fonvivienda el ocho (8) de junio de dos mil diez (2010). Ver folio 3 del Expediente T-4432223.

[133] 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.

[134] Esta se da por cierta porque (i) fue alegada por ellas; (ii) se presume a raíz de su calidad de desplazadas, y (iii) no fue desvirtuada por ninguna de las entidades accionadas y/o vinculadas, situación que obliga a la Sala a aplicar la presunción de veracidad consagrada en el artículo 20 del Decreto 2591 de 1991.

[135] Sobre los elementos básicos del derecho a la vivienda digna puede consultarse la Sentencia C-936 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett; S.V. Alfredo Beltrán Sierra, Jaime Córdoba Triviño y Clara Inés Vargas Hernández). En esa Sentencia la Corte estudió una demanda de inconstitucionalidad promovida contra el artículo 1º de la Ley 796 de 2003, que autorizaba a los establecimientos bancarios a realizar operaciones de leasing habitacional. La Corporación consideró que el funcionamiento de esta figura no debía regularse mediante una ley marco, sino que bastaba su autorización legal, y que si bien esta modalidad de financiación de la adquisición de vivienda per se no era inconstitucional, la constitucionalidad de la norma debía condicionarse a que el decreto reglamentario que expidiera el ejecutivo al respecto, se ajustara a las exigencias constitucionales en materia de vivienda y velara por que los ciudadanos no fueran forzados por las entidades financieras a optar por el sistema de financiación más oneroso. El listado de los elementos básicos de la vivienda digna que allí fue desarrollado, fue posteriormente reiterado, entre otras, en la Sentencia T-740 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En esa oportunidad, la Corte se ocupó de dieciséis (16) casos acumulados en los cuales, después de un retraso de más de cuatro (4) años, no se había hecho entrega efectiva de las viviendas asignadas a los accionantes, quienes habían sido beneficiados de un programa de vivienda de interés social en la ciudad de Ibagué, porque los inmuebles fueron invadidos por ocupantes ilegales o de hecho.

[136] 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.

[137] A este respecto, véase la Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), donde la Corte hizo un recuento del contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de las personas en situación de desplazamiento forzado al ocuparse del caso de un grupo de víctimas que, pese haber sido beneficiadas de un subsidio para la adquisición de una vivienda, no habían logrado acceder a ellas puesto que no contaban con los recursos económicos suficientes para cubrir el excedente necesario para su adquisición y los pocos proyectos que existían estaban ubicados en zonas de alto riesgo. Los deberes de las autoridades nacionales, regionales y locales fueron posteriormente reiterados y profundizados en las Sentencia T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-409 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-349 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), entre otras. Adicionalmente, como fue puesto de presente en el acápite tercero (3º) de esta providencia, las obligaciones de las entidades territoriales a este respecto se encuentran recogidas, entre otros instrumentos, en el artículo 135 del Decreto 4800 de 2011. Según dicha norma, es su deber contribuir en la ejecución de la política habitacional para las víctimas a través de: (i) la generación de alternativas que incentiven el desarrollo y la ejecución de proyectos de vivienda para esta población; (ii) habilitando el suelo para su construcción, y (iii) ejecutando proyectos de mejoramiento de vivienda y titulación de bienes inmuebles ocupados con vivienda de interés social en atención a lo dispuesto por las Leyes 388 de 1997 y 1001 de 2005, entre otras.

[138] La interpretación que debe realizar toda autoridad sobre la normatividad en materia de vivienda para población en situación de desplazamiento tiene que responder, como mínimo, a los siguientes principios: (i) los principios de interpretación y aplicación de las normas consagrados en la Ley 1448 de 2011; (ii) los principios rectores de los desplazamientos internos; (iii) el principio de favorabilidad; (iv) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima, y (v) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho. En este sentido, la Corte ha ordenado revocar actos administrativos que

negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales que desconocen dichos principios. Ver, a este respecto, las Sentencias T-025 de 2004 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-742 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-151 de 2010 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-177 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[139] Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

[140] Por medio del cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

[141] 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.

[142] Las empresas industriales y comerciales del Estado del orden municipal no son entidades de naturaleza privada, sino de naturaleza pública, constituidas con capital exclusivamente público y sin posibilidad de repartir las ganancias entre los accionistas. Razón por la cual están sometidas a la dirección, control y vigilancia de las respectivas entidades territoriales. 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. La cita tomada fue extraída del Decreto de referencia.

[143] 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 y de la Corporación Casa 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.

[144] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[145] Ver las Sentencias T-472 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-573 de 2010 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-409 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), referenciadas en el acápite sexto (6º) de esta providencia.

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

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

[148] Según lo ha explicado la Corte, 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. A este respecto, esta Corporación ha sostenido que existen circunstancias en las cuales la protección de los derechos fundamentales de los accionantes debe hacerse extensiva a otras personas o ciudadanos que no han acudido a la acción de tutela, o que habiendo acudido no son demandantes dentro de los casos bajo estudio, pero que sin embargo, se encuentran en situaciones de hecho o de derecho similares o análogas a las de los actores. En estos casos, ha establecido que la acción de tutela no debe limitarse a un mecanismo judicial subsidiario para evitar la vulneración o amenaza de derechos fundamentales solamente de los accionantes, y que la naturaleza y razón de ser de la acción de amparo debe suponer también la fuerza

vinculante suficiente para proteger derechos fundamentales de quienes no han acudido directamente a este medio judicial. La aplicación de esta figura, que constituye una excepción al mandato consagrado en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991 que señala que las sentencias de tutela sólo surtirán efectos en el caso concreto, se encuentra supeditada al cumplimiento de los siguientes requisitos: (i) que la protección de los derechos fundamentales de los peticionarios atente o amenace con atentar contra los derechos fundamentales de los no tutelantes; (ii) que quienes no acudieron a la acción de tutela y los accionantes se encuentren en condiciones objetivas similares; y (iii) que con la adopción de este tipo de fallo se cumplan fines constitucionales relevantes tales como el goce efectivo de los derechos de la comunidad y el acceso a la tutela judicial efectiva. Sobre el efecto inter comunis, pueden consultarse las Sentencias SU-1023 de 2001 (M.P. Jaime Córdoba Triviño; A.V. Jaime Araujo Rentería) y T-203 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), T-200 de 2006 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), T-451 de 2009 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), T-088 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-938 de 2011 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), T-987 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-239 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa), SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; A.V. Mauricio González Cuervo), T-370 de 2013 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-465 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), T-649 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-689 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), entre otras.

[149] Ver nota al pie anterior sobre el efecto inter comunis.

[150] Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

[151] Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

[152] Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).

[153] Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda).