

{p}

Sentencia T-472/10

POBLACION DESPLAZADA-Condición de especial vulnerabilidad exclusión y marginación

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Caso en que por razones administrativas y operativas las entidades encargadas demoran la adjudicación de un lote y construcción de vivienda a desplazado/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Se debe garantizar en condiciones de asequibilidad por parte del Estado

Referencia: expediente T-2552729

Acción de tutela instaurada por Libardo Díaz Moreno contra la Alcaldía de Villavicencio y Villavivienda E.I.C.E.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de junio de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Nilson Pinilla Pinilla, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos en el asunto de la referencia por el Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, en primera instancia y el Juzgado Tercero Civil del Circuito de esa misma ciudad, en segunda.

I. ANTECEDENTES

El señor Libardo Díaz Moreno ejerció acción de tutela contra la Alcaldía Municipal de Villavicencio y Villavivienda E.I.C.E., buscando la protección a su derecho a la vivienda digna, de conformidad con los siguientes:

1. Hechos

- Comenta que fue desplazado forzosamente del municipio de Morelia (Caquetá) el 20 de enero de 2001, viéndose obligado a dejar su trabajo y todas sus pertenencias.
- En razón a lo anterior, afirma que se radicó en la ciudad de Villavicencio (Meta) y se postuló en la bolsa de población desplazada con el fin de obtener un subsidio de vivienda.
- Señala que el Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda –, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por un valor de \$8.950.000 a través de la Resolución 156 de noviembre de 2005.
- De esa forma, sostiene que se dirigió a la Alcaldía de Villavicencio buscando hacer efectivo el subsidio asignado.
- Relata que dicha entidad lo remitió a Villavivienda E.I.C.E. con el fin de que le construyeran una vivienda nueva.
- En cumplimiento de las instrucciones dadas por el municipio, asevera que fue atendido por el señor Oscar Javier García Parrado, representante legal de la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, quien le explicó “el proceso de adquisición de vivienda”.
- Comenta que el contrato de obra no se ha podido ejecutar porque el Alcalde de Villavicencio Héctor Raúl Franco Roa, no ha adjudicado los lotes en los cuales las viviendas otorgadas mediante el programa adelantado por la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos debían construirse.

De conformidad con los antecedentes expuestos, el peticionario pretende que se le ordene a las entidades accionadas adjudicarle y entregarle un lote de terreno con todos los servicios públicos domiciliarios, para que la entidad constructora pueda edificarle una casa.

1.2 Contestación de las entidades demandadas

1.2.1. Alcaldía Municipal de Villavicencio

Dentro del término legalmente establecido para ello, el señor Héctor Raúl Franco Roa, Alcalde de Villavicencio, rindió informe sobre los hechos que motivaron la demanda de tutela, manifestando que dicha entidad era completamente ajena al negocio jurídico otorgado por la accionante y la Unión Temporal.

Asegura que para la celebración de dicho contrato de construcción era necesario que el reclamante fuera beneficiario de un subsidio que otorgaba Villavivienda E.I.C.E. en nombre del municipio, que consistía en la adjudicación de un lote de la urbanización San Antonio. Así, señala que el señor Díaz Moreno no había recibido en ningún momento tal subsidio y que, en consecuencia, la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos no podía suscribir tal compromiso. De esa forma, afirma que es dicha entidad y no el Municipio de Villavicencio, quien tiene que asumir las consecuencias jurídicas derivadas de tal comportamiento.

1.2.2. Villavivienda E.I.C.E.

Notificada debidamente de la demanda de tutela, Villavivienda E.I.C.E manifestó que “el señor Díaz Moreno no tiene subsidio (lote de terreno) asignado por el Municipio a través de la entidad” porque, en cumplimiento de sus deberes legales y contractuales, ya había realizado la entrega de la totalidad de los terrenos.

Asimismo, sostuvo que dicha entidad no contemplaba dentro de sus funciones el otorgamiento de vivienda a título gratuito, ni la adjudicación de subsidios a la población vulnerable o desplazada. Adicionalmente, reconoció que existían más de 210 familias que celebraron contratos de construcción con la Unión Temporal Proorinoquía Llanos sin tener el subsidio de vivienda de interés social cuyas solicitudes de amparo fueron previamente denegadas.

1.3 Decisiones judiciales objeto de revisión

1.3.1. Sentencia de primera instancia

El Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio, mediante sentencia del treinta (30) de noviembre de 2009, declaró improcedente el amparo solicitado por considerar que la acción de tutela no era el mecanismo judicial idóneo para ventilar esta controversia, en tanto lo que se pretendía era hacer cumplir el contrato de construcción de vivienda suscrito entre la Unión

Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos y el señor Libardo Díaz Moreno.

1.3.2 Impugnación del accionante

1.3.3 Sentencia de segunda instancia

El Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, mediante sentencia del dieciocho (18) de diciembre de 2009, confirmó en su totalidad la decisión de primera instancia, por considerar que debía ser la justicia civil la que debía poner punto final a esta discusión de carácter netamente contractual.

1.4 Pruebas

De los elementos probatorios obrantes en el expediente, la Sala destaca los siguientes:

* Folios 9 a 11 del cuaderno de primera instancia, copia del contrato de construcción de vivienda de interés social celebrado entre el señor Libardo Díaz Moreno y la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos.

* Folio 12 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 156 de noviembre de 2005 del Fondo Nacional de Vivienda “por la cual se asignan subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a hogares desplazados por la violencia.”

* Folios 28 a 30 del cuaderno de primera instancia, copia del acta de constitución de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, del 25 de octubre de 2005.

* Folios 33 a 41 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 173 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 42 a 47 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 174 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 48 a 53 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 179 de 2007 de

Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 54 a 57 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 185 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 58 a 60 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 196 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 61 a 73 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 208 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 74 a 78 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 221 de 2007 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se otorgan y asignan subsidios en especie para adquisición de vivienda nueva”.

* Folios 79 a 89 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 100 de 2008 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se cumple una obligación en una unión temporal”.

* Folios 90 a 97 del cuaderno de primera instancia, copia de la resolución 101 de 2008 de Villavivienda E.I.C.E., “por medio de la cual se cumple una obligación en un convenio de asociación y cooperación”.

* Folios 12 y 13 del cuaderno de segunda instancia, oficio del 8 de octubre de 2008 de la Unión Temporal Pro Orinoquía Llanos, mediante el cual se enlistan los beneficiarios de subsidios de vivienda a quienes les falta la adjudicación de lote.

II. ACTUACIÓN SURTIDA POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Decreto de pruebas

1.1. Mediante Auto de fecha 19 de mayo del presente año, el magistrado sustanciador dictó

la práctica de algunas pruebas. Así, en primer lugar, ordenó que el señor Oscar Javier García Parrado, en su calidad de representante legal de la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, informara sobre los siguientes aspectos:

1. ¿Cuál es el trámite de preselección y selección de beneficiarios del programa de vivienda de interés social denominado Urbanización San Antonio, del municipio de Villavicencio? ¿Qué relación guarda este trámite con el proceso de asignación de subsidios otorgado por Villavivienda, en desarrollo del objeto de la Unión Temporal?

1. Indique el trámite que adelantó con el fin de suscribir el “contrato de construcción de vivienda de interés sociales en la ciudadela San Antonio” con el señor Libardo Díaz Moreno.

1.2. Al respecto, el señor Oscar Javier García Parrado contestó que el accionante había suscrito contrato de construcción de vivienda con la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos a fin de ingresarlo al programa de construcción de viviendas para familias desplazadas, “donde ya se tenía la disponibilidad de los 201 lotes de la Supermanzana 8 de la Ciudadela San Antonio de Villavicencio, donde se han adelantado un 55% de obras de construcción a comunidades de vivienda, faltando la resolución de adjudicación del lote por resolución administrativa de Villavivienda E.I.C.E. a favor del señor beneficiario contratante Díaz Moreno.” Relató que, a la fecha, Villavivienda E.I.C.E. no había proferido la resolución de adjudicación de las viviendas faltantes en la Supermanzana dentro de los terrenos entregados en acuerdo de Unión Temporal, “donde se han invertido los recursos nacionales y departamentales destinados para la construcción de viviendas de los beneficiarios contratantes”.

1.3. Asimismo, el declarante sostuvo que “la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, al igual que la Fundación Vivienda Proorinoquía Llanos no suscribió contrato de construcción de vivienda con el señor Libardo Díaz Moreno, sin contar con los predios ya entregados en acuerdo de Unión Temporal, para suscribir contratos con la población desplazada, ya que posterior a la entrega de los terrenos, y la suscripción del contrato, se debe realizar la

adjudicación del lote de terreno, ya que el beneficiario cuenta con todos los subsidios.”

1.4. Del mismo modo, señaló que tales entidades “han realizado todas las gestiones para el cobro del subsidio para la construcción de la vivienda, así como se envió listado para adjudicación del lote de terreno y subsidio complementario del Departamento sin ningún costo u esfuerzo para el beneficiario, para la construcción de la vivienda dentro de los terrenos entregados en acuerdo de Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, en actas emitidas por Villavivienda y que están siendo intervenidos con obras de urbanismo y de construcción de las viviendas.”

1.5. Por otro lado, el magistrado sustanciador dispuso que Villavivienda E.I.C.E. rindiera informe sobre los siguientes puntos:

1. Explique los trámites y diligencias que ha llevado a cabo para cumplir con su tarea de “adjudicar en calidad de subsidio Municipal en especie y en la ciudadela San Antonio, ubicada en la ciudad de Villavicencio, para desarrollar vivienda tipo 1 o 2 en el POT de Villavicencio, 201 lotes de terreno totalmente urbanizados, hasta los domiciliarios, como parte de la financiación del programa de vivienda para 201 familias para las cuales debe sujetarse a los diseños, normas y condiciones para el desarrollo del programa fije VILLAVIVIENDA”, contemplada dentro de la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos. En específico, describa el proceso de selección a que fueron sometidas las 201 familias beneficiadas con dicho subsidio.

2. Enumere todos los proyectos de vivienda de interés social similares que estén en curso o que se pretendan desarrollar dentro de los próximos dos (2) años en el municipio de Villavicencio. Incluya una breve descripción de los proyectos, fechas de iniciación, fechas de terminación y criterios de elegibilidad para los beneficiarios.

1.6. En respuesta a lo anterior, Villavivienda E.I.C.E. explicó que el trámite de asignación de subsidios había presentado múltiples inconvenientes, en razón a que en el proyecto San Antonio se conformaron Uniones Temporales en las que se comprometieron los mismos lotes

a dos o más entidades distintas. Igualmente, afirmó que tales problemas surgieron a raíz de que los representantes legales de las Uniones Temporales desarrolladoras de dicho proyecto celebraban los respectivos contratos de construcción de vivienda pero que “en una extralimitación de sus derechos, suscribieron contratos con personas que no tienen el subsidio Municipal, pero sí cuentan con el subsidio de la Nación.”

1.7. Adicionalmente, dicha entidad expresó que, aparte del proyecto Ciudadela San Antonio, estaba adelantando los proyectos “La Madrid” y “Unión - La Argentina”, para satisfacer la demanda de vivienda de interés social de la ciudad de Villavicencio.

1.8 En lo atinente a las acciones tomadas para resolver el problema de las personas que habían suscrito contrato de construcción de vivienda pero carecían de asignación de lote, Villavivienda E.I.C.E. contestó que “se han venido adelantando mesas de trabajo junto con las Uniones Temporales responsables de la construcción de las viviendas, y delegados de los entes de control, Ministerio, Fonade, Gobernación, Cofrem, con el acompañamiento del señor Alcalde, trabajo de cruce y organización y depuración de información, con el fin de establecer definitivamente la ubicación del beneficiario para aplicar el respectivo subsidio.”

1.9. Para el caso particular del señor Libardo Díaz Moreno, la entidad requerida informó que “próximamente se le asignará lote con obras de urbanismo por parte del Municipio de Villavicencio, a través de Villavivienda E.I.C.E., el cual se le dará como subsidio municipal de vivienda de interés social en especie, trámite que se llevará en un lapso no superior de dos (2) meses.”

1.10. Finalmente, el magistrado sustanciador ordenó al Municipio de Villavicencio que informara “sobre todos y cada uno de los proyectos de vivienda de interés social similares que estén en curso o pretenda desarrollar dentro de los próximos dos (2) años” incluyendo “una descripción breve del proyecto, fechas de iniciación, fechas de terminación y criterios de elegibilidad para los beneficiarios.” Igualmente, se solicitó que señalara “las alternativas contempladas para solucionar las necesidades habitacionales de los beneficiarios que tienen suscrito un contrato de construcción para vivienda de interés social con la U.T. Vivienda Proorinoquí Llanos, pero carecen de asignación de lote.”

1.11. Sin embargo, el término establecido para rendir dicho informe venció sin que el Municipio de Villavicencio emitiera pronunciamiento alguno.

2. Vinculación procesal

Aunado a lo anterior, el magistrado sustanciador ordenó poner en conocimiento de Incollanos Ltda y la Fundación Proorinoquía Llanos el contenido del expediente de la referencia para que se pronunciara, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto que lo dispuso, sobre los hechos, las pretensiones y los problemas jurídicos que plantea la presente acción de tutela.

La Fundación Proorinoquía Llanos respondió mediante las declaraciones dadas por su representante legal – Oscar Javier García Parrado – al informe solicitado. Incollanos Ltda. se abstuvo de emitir pronunciamiento alguno, aunque la compañía cesionaria en sus derechos y obligaciones dentro de la Unión Temporal si lo hizo, apoyando la posición de Villavivienda E.I.C.E.

III. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

1. Competencia.

Esta Sala de Revisión es competente para revisar las presentes decisiones de tutela, de conformidad con lo previsto en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, el Decreto 2591 de 1991 y las demás disposiciones pertinentes.

2. Problema Jurídico

Sobre la base de los antecedentes expuestos, esta Sala de Revisión deberá determinar si se desconoce el derecho a la vivienda digna de una persona víctima del desplazamiento por la violencia cuando las entidades encargadas de garantizar el acceso a tal derecho oponen razones administrativas, logísticas y operativas internas como motivo para demorar la atención requerida.

Para solucionar el anterior interrogante, la Corte Constitucional analizará los siguientes temas: (i) la condición de especial vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población desplazada por la violencia; y (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna de las víctimas este fenómeno. Posteriormente, aplicará dichas consideraciones al caso particular.

3. La condición de especial vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población

desplazada por la violencia. Reiteración de jurisprudencia

La jurisprudencia de la Corte Constitucional no ha sido ajena a la problemática del desplazamiento forzado. En realidad, ha sido fiel testigo de la magnitud y el carácter sistemático de dicho fenómeno; así como de la precaria situación en la cual se encuentran sus víctimas.

Para este Tribunal, los desplazados por la violencia “se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social. Estas dramáticas características convierten a la población desplazada en sujetos de especial protección constitucional, lo cual debe manifestarse no sólo en el diseño de una política pública de carácter especial, sino en la asignación prioritaria de recursos para su atención, incluso por encima del gasto público social.”¹

Así, esta Corporación ha señalado de manera uniforme y reiterada que “al Estado le compete impedir que el desplazamiento se produzca, porque las autoridades han sido establecidas para respetar y hacer respetar la vida, honra y bienes de los asociados” y que cuando tal fenómeno se presenta debe “por lo menos que garantizarle a los cientos de miles de colombianos que han tenido que abandonar sus hogares y afrontar condiciones extremas de existencia la atención necesaria para reconstruir sus vidas. Lo anterior comporta que la situación de cada una de las personas y familias desplazadas por la violencia deba ser un asunto prioritario de las autoridades.”²

Atendiendo tales condiciones de especial vulnerabilidad, exclusión y marginación de la población desplazada identificadas desde temprano por la jurisprudencia constitucional, el Congreso de la República expidió la ley 387 de 1997, mediante la cual se adoptaron medidas para la prevención del desplazamiento forzado y para la atención, protección, consolidación y

estabilización socioeconómica de los desplazados. Dicha normativa definió en su artículo 1° al desplazado como aquella persona que “se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional Humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público.”

A pesar de tal esfuerzo – luego de realizar un análisis de la efectividad de las políticas públicas adoptadas por el gobierno para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado – la Corte Constitucional profirió la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual se declaró el estado de cosas inconstitucional respecto de este fenómeno y se impartieron algunas órdenes generales para enfrentar esa calamidad. Tales mandatos se encaminaron, entre otros objetivos, a perfilar la situación socioeconómica actual de la población desplazada, calcular los recursos necesarios para asegurar el goce efectivo de sus derechos, establecer los mecanismos de consecución de tales recursos y diseñar una nueva política pública que tuviera en cuenta el carácter prioritario de sus necesidades y atendiera el propósito de proveerles atención y reparación integral.³

En dicha providencia, este Tribunal recalcó que dicho fenómeno desconocía de manera sistemática y continua, entre otros, los derechos fundamentales a la vida, a escoger lugar de domicilio, al libre desarrollo de la personalidad, a la salud, a la integridad y seguridad personal, a la igualdad y a la vivienda digna. Respecto a este último, la Corte precisó que el desplazamiento forzado obligaba a sus víctimas a “abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 [del desplazamiento forzado] establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.”⁴

Así, advirtiendo lo anterior, esta Corporación ha enfatizado que la población desplazada “por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y

los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.”⁵

De esa manera, para la Corte resulta indispensable que las víctimas del desplazamiento interno reciban un trato preferente de parte del Estado, en tanto que tal medida sirve de “punto de apoyo para proteger a quienes se hallan en situación de indefensión por el desplazamiento forzado interno, y debe caracterizarse, ante todo, por la prontitud en la atención a las necesidades de estas personas, ya que de otra manera se estaría permitiendo que la vulneración de derechos fundamentales se perpetuara, y en muchas situaciones, se agravara.”⁶

4. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

No obstante el debate existente respecto de la fundamentalidad de los derechos sociales, económicos y culturales, para la Corte Constitucional es absolutamente claro que, en lo que se refiere a las víctimas del desplazamiento forzado, el derecho a la vivienda digna goza de carácter fundamental, “no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.”⁷

El desplazamiento forzado conlleva, como resulta obvio, el abandono obligado del lugar de vivienda hacia lugares en donde las posibilidades de satisfacción de las necesidades habitacionales – en razón a las precarias condiciones sociales y económicas de las víctimas de este fenómeno – resultan notoriamente difíciles. La Corte ha comprobado que dicha situación de indefensión y debilidad impide que la totalidad de los demás derechos fundamentales de estas personas no resulten vulnerados. Es por ello que para esta Corporación, la satisfacción del derecho a la vivienda digna debe ser especialmente garantizado a este grupo poblacional “a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.”⁸

Así las cosas, resulta un imperativo de prioritario cumplimiento que el Estado fije de manera urgente los mecanismos necesarios para solucionar las necesidades habitacionales de las víctimas del desplazamiento forzado; así como los medios para instruir y asesorar de manera sencilla, clara y efectiva a estas personas⁹. La Corte ha hecho especial énfasis en que este último mandato no puede quedarse formulado en el papel; sino que debe realizarse de

manera material y efectiva, en razón a que las autoridades no existen para otra función diferente que brindar soluciones a las necesidades sociales de todos los administrados.

Por otro lado, este Tribunal precisó en la sentencia T-585 de 2006 que el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna comprende el acceso a un lugar de habitación que cumpla con los siguientes requisitos:

“(i) Habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (ii) Facilidad de acceso a los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (iii) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (iv) Adecuación cultural a sus habitantes.”

En igual forma, la Corte señaló que el derecho a la vivienda digna debe garantizarse en condiciones de asequibilidad, es decir, “que exista una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia” dándose especial 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.”¹⁰

Asimismo, este Tribunal expresó que el acceso a una vivienda no puede comprometer, en términos económicos, la satisfacción de los demás derechos fundamentales de las personas. De esta forma, la jurisprudencia constitucional, en concordancia con la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, ha establecido que los gastos de tenencia de una vivienda deben ser soportables. Así, para garantizar tal objetivo, “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.” Finalmente, la Corte recalcó que el Estado debe asegurar la tenencia pacífica e imperturbable de la vivienda, dotando a sus titulares de todas las herramientas jurídicas para enfrentar eventualidades como “el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal.”

De lo reseñado anteriormente, se puede concluir que el acceso a la vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia. Como consecuencia de ello, es obligación del Estado: (i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica.

6. Análisis del Caso Concreto

6.1 En el asunto bajo examen, el peticionario señala que fue desplazado forzosamente del municipio de Morelia (Caquetá), radicándose en la ciudad de Villavicencio (Meta) y postulándose en la bolsa de población desplazada con el fin de obtener un subsidio de vivienda. Afirma que luego de beneficiarse con tal prerrogativa, pretendió hacerla efectiva en el proyecto ciudadela “San Antonio”, ubicado en dicho municipio. Para el efecto, relata que suscribió un contrato de construcción de vivienda con la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, sin que aquel haya podido culminar con la edificación de su lugar de habitación, en tanto que el Municipio de Villavicencio no ha adjudicado el lote sobre el cual aquel debía construirse.

Los jueces dentro de las instancias del trámite de tutela declararon improcedente el amparo invocado, por considerar que la controversia analizada carecía de relevancia constitucional, en tanto giraba alrededor de un contrato de construcción de vivienda respecto del cual el reclamante pretendía su ejecución.

6.1. La Sala no comparte la anterior conclusión, ya que si bien es cierto que existe un contrato en virtud del cual el peticionario tiene derecho a la construcción de una vivienda de interés social, no es tal problemática la que el actor plantea en su solicitud de amparo. En

realidad, lo que el reclamante Libardo Díaz Moreno pretende es que se le proteja su derecho a la vivienda digna, mediante la asignación de un lote de terreno en el proyecto “San Antonio” – obligación que no se contempla en el citado contrato – atendiendo a que había cumplido con la totalidad de los requisitos que para tal efecto establece la normativa aplicable. Así, entendiendo que el presente asunto no guarda relación con la ejecución de un contrato de construcción y que, de esa manera, no es la vía ordinaria por la cual debe ventilarse la presente controversia, la Corte abordará el análisis material de la situación bajo examen, con el fin de determinar si las entidades accionadas desconocieron o no el derecho a la vivienda digna del reclamante.

6.2. Las pruebas que reposan en el expediente, al igual que el silencio de las entidades demandadas al respecto, no dejan duda sobre la calidad de desplazado del señor Libardo Díaz Moreno y su núcleo familiar. En efecto, toda la actuación surtida por Villavivienda E.I.C.E y la Unión Temporal Vivienda Proorinoquia Llanos, así como la Resolución 156 de noviembre de 2005 del Fondo Nacional de Vivienda “por la cual se asignan subsidios familiares de vivienda urbana correspondientes a hogares desplazados por la violencia” muestran que el peticionario ha sido una víctima más del desplazamiento forzoso suscitado a raíz de las graves situaciones de violencia que sufre nuestro país. De esa manera, y como atrás se reiteró, para la Corte resulta claro que tal condición de desamparo e indefensión lo hace merecedor de especial protección por parte del Estado colombiano.

Al respecto, la Corte encuentra que dicha entidad ha proferido numerosas resoluciones (Folios 33 a 97 del cuaderno de primera instancia) mediante las cuales ha adjudicado una buena cantidad de lotes de terreno a personas en idénticas condiciones que el señor Díaz Moreno. También se observa que los integrantes de la Unión Temporal han trabajado arduamente durante los primeros meses del presente año para superar las dificultades por las cuales ha atravesado el proyecto, adoptando medidas tales como (i) incorporar un mayor número de terrenos al programa; (ii) identificar a los beneficiarios que cuentan con un contrato de construcción vigente pero carecen de vivienda y (iii) eliminar a las personas que gozan de doble beneficio (Folios 16 a 31 del cuaderno de revisión) . En similar forma, Villavivienda E.I.C.E afirma que solucionará el problema de vivienda del señor Díaz Moreno en un término no superior a dos (2) meses (Folio 12 del cuaderno de revisión).

No obstante lo anterior, las pruebas obrantes en el expediente también muestran que las

respuestas de Villavivienda E.I.C.E. a los reclamos del peticionario por los retrasos y la incertidumbre en la ejecución del proyecto son evasivas, indiferentes con su situación y pretenden endilgar la responsabilidad de los problemas que lo aquejan a los demás miembros de tal esfuerzo empresarial. Así, a manera de ejemplo, la Sala observa que esta compañía, en comunicación del 19 de mayo de 2009 (Folio 7 del cuaderno de primera instancia), afirma sin vacilaciones que no responderá “por los contratos que se suscriban con personas a quienes no se les haya otorgado subsidio.”

En igual tono, a través del escrito de contestación a la presente acción de tutela, Villavivienda E.I.C.E. busca ignorar la preocupante situación de la población desplazada del municipio de Villavicencio al limitarse a señalar – a pesar de ser miembro de una Unión Temporal constituida específicamente para proveer soluciones de vivienda para este grupo de personas – que dicha compañía “realiza funciones eminentemente de naturaleza comercial”, sin que pueda realizar donaciones o subsidios en especie.

Sin embargo, peor aún resulta la actitud del Municipio de Villavicencio respecto a la problemática objeto de examen. Esta entidad territorial señaló que el contrato de construcción de vivienda celebrado entre la Unión Temporal Proorinoquía Llanos y el peticionario no era de su incumbencia, ya que aquella entidad territorial no había sido parte en él. En efecto, el Alcalde asegura que no es la administración municipal “la generadora del problema que aqueja al accionante Díaz Moreno, ni la competente para solucionarlo.” (Folio 19 del Cuaderno de primera instancia).

6.3. Para la Corte, la conducta desplegada por las entidades demandadas, es decir, la falta de planeación y organización en la ejecución del proyecto ciudadela “San Antonio”¹¹; así como la desidia con la cual ha respondido a los reclamos de beneficiarios como el peticionario, dista mucho de respetar el derecho a la vivienda digna del actor, y de ajustarse a los imperativos constitucionales establecidos en los artículos 1º y 2º de la Carta Política.

En efecto, independientemente de que existan razones – imputables o no a la administración – que hayan impedido que la Unión Temporal Proorinoquía Llanos cumpliera cabalmente con su objetivo, y sin perjuicio de la eventual responsabilidad patrimonial que tenga que enfrentar tal compañía por el posible incumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de Unión Temporal, no es constitucionalmente admisible que se someta a personas

como el accionante a una situación de total incertidumbre sobre sus posibilidades de acceso a una vivienda digna. En igual forma, es reprochable que proyectos de vivienda de interés social para atender población vulnerable tarden lustros en concluirse, por adolecer de innumerables problemas administrativos internos.

Ahora bien, para garantizar el cumplimiento de la presente providencia, la Sala ordenará a las entidades demandadas remitir informes quincenales al juez que conoció en primera instancia del presente asunto –Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio – para que, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, verifique el cumplimiento de lo ordenado en la presente decisión. Así mismo, oficiará a la Defensoría del Pueblo para que haga seguimiento al cumplimiento de este fallo y presten asesoría al reclamante sobre los mecanismos de los que dispone para lograr la ejecución de la orden.

Por consiguiente, la Sala Quinta de Revisión de esta Corporación revocará la sentencia del dieciocho (18) de diciembre de 2009 proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio, mediante la cual se confirmó la sentencia del primero (1) de diciembre de ese mismo año del Juzgado Séptimo Civil Municipal de Villavicencio que declaró improcedente la solicitud de amparo invocada por el señor Libardo Díaz Moreno.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por el Juzgado Tercero Civil del Circuito de Villavicencio del dieciocho (18) de diciembre de dos mil nueve (2009), confirmatoria de la sentencia del primero (1) de diciembre de dos mil nueve (2009) del Juzgado Séptimo Civil Municipal, y en su lugar CONCEDER la protección del derecho a la vivienda digna del señor Libardo Díaz Moreno.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos, a Villavivienda E.I.C.E., a la Fundación Proorinoquía Llanos, a la constructora Alcalá Ltda. y al Municipio de Villaviencio que, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación

de la presente sentencia, adjudiquen un lote de terreno del proyecto ciudadela “San Antonio” al señor Libardo Díaz Moreno y le construyan una vivienda dotada de todos los servicios públicos, en los términos establecidos dentro del objeto de la Unión Temporal Vivienda Proorinoquía Llanos.

TERCERO.- OFICIAR a la Defensoría del Pueblo para que haga seguimiento al cumplimiento de este fallo y preste asesoría al reclamante sobre los mecanismos de los que dispone para lograr la ejecución de la orden impartida.

CUARTO.- LÍBRENSSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

Ausente en comisión

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Sentencia T-585 de 2006

2 Sentencia T-721 de 2003

3 Sentencia T-585 de 2006

4 Sentencia T-025 de 2004

5 Sentencia T-098 de 2002

6 Sentencias T-669 de 2003 y T-754 de 2006

7 Cfr. Sentencias SU-1150 de 2000, T-1346 de 2001, T-602 de 2003, T-025 de 2004, T-585 de 2006, entre otras.

8 Ibíd.

9 En un intento para resolver buena parte de dicha problemática, el gobierno nacional expidió el Decreto 951 de 2001, mediante el cual estableció los requisitos y los procedimientos para acceder a los subsidios de vivienda y dispuso las funciones y responsabilidades de las entidades que intervienen en la prestación de este componente de la atención.

10 Ibíd.

11 Villavivienda E.I.C.E, en respuesta a los interrogantes planteados por el magistrado sustanciador mediante auto del 19 de mayo de 2010, reconoce abiertamente que han existido problemas graves de planeación y organización en la ejecución del proyecto. En efecto, tal entidad señala que “los inconvenientes que se han venido presentando con los beneficiarios, fueron recibidos por el actual gobierno de administraciones anteriores, este gobierno encontró una grave problemática social en el proyecto denominado San Antonio en el cual se conformaron uniones temporales en las que incluso se comprometieron los mismos lotes a diferentes uniones temporales, incluso transcurrieron más de cinco años sin que se adelantaran diligencias para llevar a cabo las obras de urbanismo y solo en el gobierno actual con el apoyo de la gobernación del Meta se están ejecutando aproximadamente \$12.500.000 millones de pesos en obras de urbanismo, ha sido un compromiso de esta administración dar una solución al punto que hoy ya afortunadamente podemos anunciar un acuerdo que solucionaría en su totalidad los inconvenientes que le he relatado.”