

Sentencia T-573/10

ACCION DE TUTELA Y DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia excepcional/DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza prestacional, su protección no procede en consideración a la calidad de propietario sobre el lugar de vivienda

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Reiteración jurisprudencial sobre su carácter fundamental por la condición de especial protección de que gozan los desplazados

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE LA POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones de la Administración Pública y de las entidades territoriales respecto a sujetos de especial protección constitucional

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos entregar de manera definitiva una casa de características iguales o superiores a las pactadas

SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Orden a FONVIVIENDA de ampliar vigencia de subsidio otorgado hasta el momento en que entidades demandadas hagan entrega efectiva de la casa de interés social

Referencia: expediente T-2294445

Acción de tutela instaurada por GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ contra VILLAVIVIENDA E.I.C.E. y la UNIÓN TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUÍA LLANOS.

Magistrado Ponente:

Dr. JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Colaboró: Adriana Chethuan

Bogotá, D.C., quince (15) de julio de dos mil diez (2.010).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, JORGE IVÁN PALACIO PALACIO y JUAN CARLOS

HENAO PÉREZ, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

dentro del trámite de revisión de los fallos emitidos por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, Meta el 7 de mayo de 2009 y el Juzgado Sexto Penal Municipal de Villavicencio, Meta, el 17 de marzo de 2009, dentro de la acción de tutela promovida por, GLORIA CECILIA HERNANDEZ contra VILLAVIVIENDA E.I.C.E. y la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS.

I. ANTECEDENTES.

La ciudadana GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ, quien en 1999, fue desplazada por la violencia de la población de Puerto Alvira, Meta, y se encuentra inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada, instauró acción de tutela contra VILLAVIVIENDA, Empresa Industrial y Comercial del Estado -E.I.C.E.- y la UNIÓN TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, por considerar vulnerados sus derechos a la igualdad y a la vivienda digna, con fundamento en los siguientes hechos:

1. Su núcleo familiar está conformado por su esposo y sus dos hijos con quienes vive en la actualidad en el barrio La Reliquia del municipio de Villavicencio. Son ellos: HENRY HERRERA, HENRY CAMILO HERRERA HERNÁNDEZ y LEYLA ANGELICA HERRERA HERNANDEZ.

1. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante Resolución N° 146 de abril de 2006, le asignó un subsidio familiar de vivienda urbana por un valor de \$10'200.000, a través del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-. En la carta se le indicó, que tenía un plazo de seis meses para aplicar el aporte al pago de una solución de vivienda nueva o usada; es decir, hasta el 31 de octubre de 2006.

1. El 21 de julio de 2006 se notificó de la resolución para hacer efectivo el desembolso.

1. El 28 de julio de 2006, LA FUNDACION VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS1, le entregó un carné que la acredita como beneficiaria del “Programa de Vivienda de Interés Social Ciudadela San Antonio”, del programa “desplazados”, resolución 146, contrato 28 de julio de 2006.

1. En esa misma fecha, la actora celebró el Contrato de Construcción de Vivienda N° 258, con la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS2, para construir una vivienda de interés social tipo 2 en la ciudadela San Antonio, Villavicencio, Meta.

1. El objeto contractual quedó pactado de la siguiente manera: “El CONTRATISTA se obliga para con EL BENEFICIARIO CONTRATANTE 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 construidas tales como: acueducto, alcantarillado y lluvias negras, redes eléctricas de alta y baja tensión hasta las domiciliarias, andenes y sardineles. El área a construir será de 37.64 m². El sistema de construcción será el siguiente: una construcción de un piso y cubierta en asbesto cemento tipo eternit, en la mampostería se utilizará bloque a la vista. La vivienda constará de sala comedor, cocina, dos alcobas, baño y patio, pisos esmaltados y quemado, cocina con mesón completo, todo se construirá de acuerdo a los planos y especificaciones aprobadas por Villavivienda”. El contrato se suscribió el 28 de Julio de 2006 y se acordó un término de duración de ciento veinte (120) días calendario contados a partir de la suscripción del acta de inicio de obras.

1. La UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, se constituyó con el objeto de “desarrollar un programa de 201 viviendas de interés social denominado URBANIZACION SAN ANTONIO en el Municipio de Villavicencio (Meta), con el fin de acceder a subsidios de vivienda otorgados por FONVIVIENDA, entidades financieras de vivienda, organizaciones no

gubernamentales, así como recursos propios de los beneficiarios del programa de vivienda...”³

1. De acuerdo con la Cláusula Primera del contrato, se establecieron las siguientes responsabilidades para cada uno de los socios:

SOCIO 1: a) LA EMPRESA INDUSTRIAL Y COMERCIAL DEL ESTADO VILLAVIVIENDA se compromete a través de la UNION TEMPORAL en un esfuerzo territorial a nombre del municipio de Villavicencio [M]eta, a 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 P.O.T. de Villavicencio, 201 lotes de terreno totalmente urbanizados, hasta los domiciliarios, como parte de la financiación del programa de vivienda para 201 familias las cuales debe[n] sujetarse a los diseños, normas y condiciones que para el desarrollo del programa fije VILLAVIVIENDA (...)

SOCIO 2. [FUNDACION PRO ORINOQUIA LLANOS]. a) Colaborar para que todos los documentos sean presentados oportunamente. b) Presentar los documentos de los postulantes y/o los beneficiarios del subsidio de vivienda otorgado por la entidad, junto con su documentación respectiva; así mismo el SOCIO DOS se encargará de la preselección y selección de los futuros beneficiarios a este programa de vivienda, quienes deberán cumplir con todos los requisitos exigidos para la obtención del subsidio, si no lo hubiere y según el Programa de postulación convocado por FONVIVIENDA para este caso.

SOCIO 3. [INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DE LOS LLANOS-INCONLLANOS]. a) Elaborar el presupuesto detallado de las viviendas para el desarrollo del presente programa. b) Elaborar y presentar ante las entidades que intervengan en el desarrollo del programa tales como Cajas De Compensación, Findeter, Fonvivienda, y otras entidades de financiamiento, todos los documentos requeridos. c) Realizar las gestiones necesarias ante Findeter para conseguir las elegibilidades del proyecto si fuese necesario y ante Fonvivienda para la adjudicación de los subsidios a los postulantes con la ayuda del SOCIO DOS. PARAGRAFO. El SOCIO TRES será el directamente encargado de la construcción de las viviendas previa aprobación del socio dos, quien en representación de los beneficiarios formalizará lo correspondiente para que estos suscriban el contrato de obra y endosar la carta cheque para el giro correspondiente.

EL SOCIO DOS recibirá los 201 lotes completamente urbanizados, y el SOCIO UNO adjudicará los 201 lotes como subsidio para el buen desarrollo de la presente UNION TEMPORAL”.

1. De acuerdo con la CLAÚSULA DÉCIMO PRIMERA del Contrato, “El Representante Legal de la UNION TEMPORAL será el señor OSCAR JAVIER GARCIA PARRADO, representante de la fundación pro orinoquía llanos, con la suplencia de la señora LILIANA DEY DY FIGUEROA MEDINA, representante de la firma Incollanos Ltda. Quienes están facultados para celebrar contratos en nombre de la UNION TEMPORAL y representarla en todos los actos que del contrato se deriven dentro de los límites que en el mismo se prescriben. El representante legal será órgano ejecutivo de la UNION TEMPORAL, debiendo hacer constar así en todos los actos y contratos que comprometen a la UNION TEMPORAL”.4

1. El valor total del contrato suscrito por la actora con la Unión Temporal, quedó estipulado en \$15'750.000.00, distribuidos de la siguiente manera: \$2'950.000 por concepto de lote urbanizado que otorga VILLAVIVIENDA EICE; la suma de \$10'200.000 por subsidio para vivienda de FONVIVIENDA y \$2'600.000, por concepto de subsidio complementario proveniente de la Gobernación del Meta.

1. La accionante autorizó al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA FONVIVIENDA, la consignación de los \$10.200.000.00 en el encargo fiduciario, constituido por la UT VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS.

1. A la fecha de presentación de la acción de tutela, 4 de marzo de 2009, la accionante no ha recibido la vivienda pactada en el contrato.

1. La razón del incumplimiento es que VILLAVIVIENDA EICE, no ha hecho entrega del lote

urbanizado para la construcción de vivienda.

1. Señala que en el año 2006, se hizo acreedora a un auxilio para mejoramiento de vivienda de \$6'000.000, el cual perdió por no tener la vivienda efectiva cuando le fue otorgado.

1. El 1° de octubre de 2008, la UNION TEMPORAL envió una carta a VILLAVIVIENDA EICE, solicitando información sobre la adjudicación de los lotes para el "Proyecto de Vivienda de la Ciudadela San Antonio", en la cual se relacionan 267 nombres incluido el de la tutelante.

1. Manifiesta que las entidades demandadas ya no le responden, ni atienden, ni dan razones, evaden la responsabilidad y que además tiene problemas de salud.

Pruebas.

1. Dentro del expediente fueron aportadas por parte de la peticionaria las siguientes pruebas:

* Decreto N° 091 de 31 de mayo de 2001, por el cual se crea la Empresa Industrial y Comercial del Municipio Villavicencio denominada VILLAVIVIENDA EICE. (Folio 18)

* Carta del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial asignando el subsidio familiar. (Folio 37)

* Carné de beneficiario del "Programa de Vivienda de Interés Social, Ciudadela San Antonio". (Folio 38)

* Contrato de construcción N° 258 de Vivienda de Interés Social San Antonio Villavicencio Meta. (Folio 40)

* Autorización para consignación en el encargo fiduciario constituido por la Unión Temporal. (Folio 43)

* Carta fechada julio 28 de 2006, de intención de continuar con el proceso de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda. (Folio 44)

* Carta de cierre financiero fechada julio 28 de 2006 dirigida a FONVIVIENDA. (Folio 45)

* Listado de beneficiarios pendientes por asignación de lote con fecha ilegible del año 2008. (F. 47)

1. La UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, adjunta las siguientes pruebas a la contestación de la tutela:

* Contrato de constitución de Unión Temporal U.T. VIVIENDA – PRO ORINOQUIA, LLANOS. (Folio 61)

* Póliza de seguro de cumplimiento. (Folio 67)

* Informe de solicitud de pago de 65 subsidios de desplazados. (120 y 121)

* Solicitud de desembolso de anticipo de subsidio de vivienda de la U.T. a FONVIVIENDA. (Folios 120 a 127)

* Contrato de obra civil N° 271 para realizar la construcción de 268 cocinas en la ciudadela San Antonio. (128 a 142)

Solicitud de tutela.

1. La accionante, por considerar vulnerados sus derechos a la vivienda digna y a la igualdad, interpuso acción de tutela, el 4 de marzo de 2009, para que se ordenara a las entidades demandadas hacer efectiva la entrega del lote de terreno urbanizado y dar cumplimiento al

Contrato N° 258 del “Programa de Vivienda de Interés Social, Ciudadela San Antonio” Villavicencio-Meta, en cumplimiento de la Ley 1190 de 2008.

Intervención de la parte demandada.

1. La UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, contestó la acción de tutela mediante apoderado, el 10 de marzo de 2009, solicitando se denegaran las pretensiones de la demandante.

A la acusación de la tutelante según la cual, “no me han entregado mi vivienda a pesar de los múltiples requerimientos”, respondió que “no se ha realizado la entrega de la vivienda porque se encuentra pendiente asignación de lote de terreno para la construcción de la vivienda, que el sitio asignado cuente con obras de urbanismo para poder realizar la entrega de la vivienda y que desembolsen a la Fiduciaria el dinero del subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA a la beneficiaria por valor de \$10'200.000.00, para la construcción de la vivienda, ya que una vez firmado el contrato de construcción de la vivienda con la señora GLORIA CECILIA HERNANDEZ, La Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos ha realizado las gestiones que le compete de acuerdo con el contrato firmado, para obtener el desembolso anticipado del subsidio familiar de vivienda autorizado por la beneficiaria”.

1. La empresa industrial y comercial del municipio, VILLAVIVIENDA EICE, dio respuesta a la acción de tutela el 10 de marzo de 2009, a través de su Gerente y Representante Legal, en los siguientes términos:

Manifiesta que “si bien la empresa no cuenta con recursos propios, ni financieros para construir la vivienda, también lo es que cuenta con terrenos para desarrollar su objeto, motivo por el cual fue constituida la U.T.”

Agrega que VILLAVIVIENDA EICE, para dar cumplimiento a las responsabilidades adquiridas a través de la Unión Temporal, “le entregó 200 lotes al Representante legal de la Unión Temporal para que iniciara con el desarrollo del objeto de la misma y para la construcción de

obras de urbanismo ...”, con lo que considera ha dado cumplimiento al objeto del contrato.

Con respecto al derecho a la igualdad afirma que “... no procede porque no se puede alterar el orden en que se otorgan los subsidios o entrega de las viviendas de interés social, debido a la gran cantidad de personas beneficiadas y en aras del principio de igualdad, los derechos de quienes se encuentran en una situación similar a la accionante, pero no interpusieron la acción de tutela y que llevan más tiempo esperando a que llegue su turno el cual debe ser respetado, contrario sensu, si se pondría en riesgo o se vulneraría dicho principio o derecho fundamental ...”

Considera que la acción de tutela debe declararse improcedente porque la vivienda es un derecho de segunda generación cuya protección no procede por vía de tutela.

Decisiones judiciales que se revisan

Sentencia de primera instancia.

1. El Juzgado Sexto Penal Municipal con función de control de garantías de Villavicencio, Meta, negó la acción de tutela mediante sentencia de 17 de marzo de 2009, al encontrarla improcedente teniendo en cuenta que “la controversia aquí se centra principalmente en el hecho de que VILLAVIVIENDA Y [PRO] ORINOQUIA DE LOS LLANOS, no le ha entregado la vivienda por virtud de la cual se firmara el contrato N° 258, de fecha 28 de julio de 2006, pese a que por su parte les firmó autorización para el desembolso del subsidio familiar que le fuera otorgado por el Fondo de Vivienda”.

Impugnación del fallo de tutela.

1. GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ impugnó el fallo de tutela argumentando que el ente fallador no se pronuncia sobre la violación de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, al derecho a la igualdad y a los demás derechos que el despacho considere vulnerados y además desconoció que ya se han agotado todos y cada uno de los trámites para la obtención de la vivienda en su condición de desplazada.

Agrega que se allegó prueba de la consignación en el Banco Agrario donde reposan los dineros del subsidio para vivienda que le fue otorgado en el mes de abril del año 2006.

Finalmente dice que las entidades demandadas ya han entregado, en el año 2007, “miles de viviendas para miles de personas” en las mismas condiciones y con los mismos subsidios.

Sentencia de segunda instancia.

1. El siete (7) de mayo del año dos mil nueve (2009), el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, Meta, confirmó el fallo impugnado por las siguientes razones: (i) La acción de tutela debe ser empleada para la defensa de los derechos constitucionales fundamentales previstos en los artículos 11 a 40 de la Constitución Política, pero la accionante pretende utilizar de manera errada esta acción toda vez que lo que se pretende es el cumplimiento de un contrato y no se encuentra el derecho a la vivienda digna vulnerado en conexidad con otro derecho. (ii) El derecho a la vivienda es de segunda generación y no es de naturaleza constitucional y (iii) El conflicto debe dirimirse ante la jurisdicción civil.

Pruebas decretadas en Sede de Revisión.

1. La Sala de Revisión, mediante Auto del 2 de octubre de 2009, dispuso suspender el término de resolución del trámite de revisión, con el fin de notificar la demanda de tutela a 1. La Gobernación del Meta; 2. La Alcaldía de Villavicencio; 3. El Comité Municipal para la Atención Integral de la Población Desplazada del Municipio de Villavicencio y 4. El Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA.

Igualmente dispuso mediante dicho Auto, conceder a la UNION TEMPORAL PROORINOQUIA LLANOS, y a la Empresa Industrial y Comercial del Estado, VILLAVIVIENDA un término de cinco (5) días hábiles a partir de la notificación, para que dieran respuesta a la siguiente lista de preguntas, anexando los documentos que consideraran pertinentes para una mejor comprensión del asunto:

1. ¿Por qué razón no se ha cumplido con la entrega de la vivienda a la actora?
2. ¿Cuántas personas se encuentran en una situación similar a la de la accionante? Es decir a cuántas personas que firmaron contrato con la UNION TEMPORAL VIVIENDA PROORINOQUIA LLANOS, todavía no les ha sido entregada la vivienda en la Ciudadela San Antonio de Villavicencio. ¿Cuál es la razón del incumplimiento en la entrega de las casas?
3. Como consecuencia de la respuesta anterior, favor informar cuántas viviendas faltan por construir.
4. ¿En qué turno de la lista de personas pendientes de la construcción de su vivienda se encuentra la tutelante?
5. ¿Qué soluciones concretas está implementando la UNION TEMPORAL para poder cumplir con la entrega de la casa a la actora y para qué fecha se tiene esta prevista?
6. ¿Le ha sido brindada a la actora una solución de vivienda de carácter temporal desde que se firmó el contrato?
7. ¿Qué porcentaje del total del viviendas con contrato firmado han sido entregadas a sus beneficiarios, dentro del “Proyecto de Vivienda Ciudadela San Antonio”?
8. ¿Se encuentra el proyecto “Ciudadela San Antonio” detenido o en marcha? En caso de estar detenido el proyecto, explique cuál es la razón. En caso de estar en marcha el proyecto, señale en qué terreno está adelantando VILLAVIVIENDA obras de urbanismo para finalizar la construcción de las viviendas en la Ciudadela San Antonio.
9. ¿Por qué razón la tutelante no fue beneficiada con uno de los 200 lotes urbanizados que entregó VILLAVIVIENDA a la UNION TEMPORAL para la construcción?
10. ¿El subsidio para vivienda asignado a la actora ya fue desembolsado por FONVIVIENDA a la sociedad fiduciaria? En caso de ser negativa la respuesta, informar cuál es el motivo y de qué depende que ocurra el desembolso.

Las notificaciones fueron hechas por la Secretaría General mediante oficios OPT-A-316, OPT-A-317, OPT-A-318, OPT-A-319, OPT-A-320 y OPT-A-321 de 7 de octubre de 2009,

respectivamente⁵.

Las siguientes fueron las pruebas allegadas:

1. Oficio del 19 de octubre de 2009, firmado por la doctora LINA CAROLINA DIAZ JARAMILLO, Secretaria de Gobierno de Villavicencio. Consta de 1 folio, con 2 folios anexos.
2. Oficio firmado por la doctora CAROLINA ARAÚJO BAYTER, apoderada especial del Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, recibido el 22 de octubre de 2009, en 9 folios con 5 folios anexos.
3. Oficio firmado por el doctor OSCAR JAVIER GARCIA PARRADO, representante legal de la Unión Temporal Vivienda PRO ORINOQUIA LLANOS, recibido el 15 de octubre de 2009. Consta de 8 folios con 92 anexos.
4. Del oficio OPT-A-316 no se recibió respuesta alguna.

Intervenciones recibidas en cumplimiento del Auto 2 de Octubre de 2009.

1. La Gobernación del Meta no se pronunció sobre la demanda de tutela⁶.

1. Mediante escrito radicado el 15 de octubre de 2009, la Alcaldía de Villavicencio contestó la demanda⁷, manifestando que el Municipio de Villavicencio no está llamado a responder por el incumplimiento del contrato, por no tener injerencia en el negocio jurídico celebrado por la accionante y la Unión Temporal y que el negocio jurídico fue celebrado con una persona jurídica particular denominada UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, sin intervención del Municipio de Villavicencio.

Agregó que la administración Municipal no es la generadora del problema ni la competente para solucionarlo y que VILLAVIVIENDA es una empresa Industrial y Comercial del Municipio con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, (art. 85 ley 489 de 1998) y

por ende el Municipio no debe comparecer ni responder.

1. Mediante oficio OA-248 del 19 de Octubre de 20098, la Secretaria de Gobierno de la Alcaldía de Villavicencio obrando como Secretaria Técnica del “Comité Municipal para la Población desplazada para el Municipio de Villavicencio”, informó haber remitido el expediente a “VILLAVIVIENDA” para que diera respuesta a lo requerido.

1. El Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, mediante apoderada, remitió el escrito del 22 de octubre de 20099, solicitando que la pretensión de la accionante no prosperara contra FONVIVIENDA, pues en ningún momento esta entidad ha vulnerado o amenazado los derechos de la accionante.

Manifiesta que a la Señora GLORIA CECILIA HERNANDEZ le fue asignado un Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social por valor de DIEZ MILLONES DOSCIENTOS MIL PESOS (\$10'200.000), el cual fue movilizado por FONVIVIENDA a la cuenta N° 400700214441 del Banco Agrario de Colombia S.A. cuyo titular es HENRY HERRERA, mediante orden de pago N° 33020 del 17 de julio de 2006.

Con respecto al Proyecto de Construcción de Vivienda “Ciudadela San Antonio” del Municipio de Villavicencio, manifiesta que conforme al Artículo 96 de la Ley 812 de 2003, FONVIVIENDA no tiene facultades para ejecutar directamente proyectos de vivienda.

Agrega que la relación que existe entre “El hogar beneficiario” y FONVIVIENDA es de carácter legal y no contractual, regulada expresamente por la Ley 3ª de 1991 y el Decreto 555 de 2003, a diferencia de la que existe entre el OFERENTE y el HOGAR BENEFICIARIO, que es de carácter civil, determinada por una cualquiera de las siguientes figuras contractuales: contrato de promesa de compraventa, contrato de compraventa sobre bien inmueble, contrato de obra y en todo caso por el contrato de mandato sin representación.

Cita y expone la legislación vigente donde se definen las obligaciones y responsabilidades de quienes intervienen en la ejecución de la Política de Vivienda de Interés Social y de los municipios, como entes encargados de la aprobación, vigilancia y control durante la

ejecución de los proyectos.

Respuesta al Cuestionario por parte de la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS10.

1. ¿Por qué razón no se ha cumplido con la entrega de la vivienda a la actora?

En la Ciudadela San Antonio no existen las obras de urbanismo necesarias para la entrega de la vivienda, pero actualmente y desde marzo del 2009 la Corporación CASA, Gracias al aporte de la Gobernación del Meta, inició a la construcción las obras de urbanismo faltantes en la Urbanización Ciudadela San Antonio de Villavicencio, obras necesarias para la entrega de las viviendas, incluida la de la actora señora GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ.

Se encuentra pendiente la adjudicación por resolución administrativa por parte de la propietaria de los terrenos Villavivienda E.I.C.E., de los predios dentro de los cuales se vienen construyendo las viviendas.

No se ha recibido el desembolso del subsidio otorgado por FONVIVIENDA a la actora, porque no se han entregado las obras de urbanismo que garantizan la oportuna inversión de los recursos y entrega de las viviendas.

Por lo anterior y una vez sean entregadas las obras de urbanismo y adjudicada la vivienda por resolución a la accionante, se procederá a la entrega de la vivienda, toda vez que desde la firma del contrato y fecha de recibido de los terrenos en acuerdo de Unión Temporal se han adelantado las obras de construcción de las viviendas para las familias desplazadas en la supermanzana 8, donde 90 viviendas presentan avance de obra promedio del 55%, en la supermanzana 6 un total de 100 viviendas presentan un avance de obra promedio de 58%, en la supermanzana 21 un total de 143 viviendas presentan un avance de obra promedio del 10%, en la supermanzana 7 un total de 40 viviendas ya entregadas presentan un avance de obra promedio del 100%, las cuales ya fueron entregadas en día 23 de noviembre del 2007, para un total de 368 viviendas.

2. ¿Cuántas personas se encuentran en una situación similar a la de la accionante? Es decir a cuántas personas que firmaron contrato con la UNION TEMPORAL VIVIENDA PROORINOQUIA

LLANOS, todavía no les ha sido entregada la vivienda en la Ciudadela San Antonio de Villavicencio. ¿Cuál es la razón del incumplimiento en la entrega de las casas?

El número total de familias en estado de desplazamiento que firmaron contratos contrato (sic) La Unión Temporal vivienda Pro Orinoquia Llanos suman un total de 511, y solo ha sido posible entregar viviendas a 40 familias, viviendas a las que por iniciativa de la Unión Temporal se les construyó las obras de urbanismo para poder realizar la entrega, siendo estas obras urbanísticas responsabilidad de la Entidad propietaria de los terrenos Villavivienda E.I.C.E, pero que para poder realizar esta única entrega se suscribió entre la Fundación Vivienda Pro Orinoquia Llanos y la Empresa Industrial y Comercial del Estado Villavivienda E.I.C.E, un contrato de transacción, en el cual Villavivienda faculta a la Fundación para que realice las obras de urbanismo necesarias para la primera entrega, por una contraprestación, la cual no se ha cancelado a la Fundación, quien a su vez adeuda por concepto de los trabajos ejecutados.

La licencia de construcción de la Ciudadela San Antonio se expidió para (2051) dos mil cincuenta y un soluciones de vivienda de interés social, que son el número total de viviendas a construir en la ciudadela San Antonio de Villavicencio por las diferentes Uniones Temporales, de las cuales no se han realizado mas entregas.

Así mismo la U.T. Vivienda Pro Orinoquia Llanos ha iniciado la construcción de 368 viviendas para familias desplazadas, pero no es posible su entrega hasta tanto no se entreguen las obras de urbanismo., hecho que a su vez paraliza el desembolso de los recursos.

3. Como consecuencia de la respuesta anterior, favor informar cuántas viviendas faltan por construir.

4. ¿En qué turno de la lista de personas pendientes de la construcción de su vivienda se encuentra la tutelante?

El 01 de Octubre del año 2008 se envió a Villavivienda E.I.C.E., listado de beneficiarios pendientes por adjudicación de lote que tienen firmado contrato con la U.T. Vivienda Pro Orinoquia Llanos, donde se encuentra incluida la señora HERNÁNDEZ GLORIA CECILIA, quienes deben ser adjudicados en la supermanzana 8 de la Ciudadela San Antonio, donde se encuentran adelantando las obras de construcción de las viviendas y se programa para

segunda entrega, una vez se entreguen las obras de urbanismo correspondientes a esta supermanzana y el turno de entrega de la vivienda depende del sitio de adjudicación, teniendo en cuenta que si se le adjudica en sitio que cuente con urbanismo ya instalado, lo cual garantiza el desembolso del subsidio Fonvivienda, la inversión del recurso y entrega de la vivienda de manera pronta.

5. ¿Qué soluciones concretas está implementando la UNION TEMPORAL para poder cumplir con la entrega de la casa a la actora y para qué fecha se tiene esta prevista?

La Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos, en estos momentos se encuentra finalizando la construcción de las viviendas para próxima entrega, las cuales cuentan con un avance de obra del 85%, de conformidad con lo pactado en las entidades como Villavivienda E.I.C.E., el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, la Gobernación del Meta, y con la vigilancia de la Procuraduría y Contraloría, programación de entrega que depende de la entrega por etapas de las obras de urbanismo, toda vez que en pasada programación no se pudo dar cumplimiento por que no existían los recursos para los urbanismos, pero que en la actualidad se construyen gracias al aporte de la Gobernación del Meta; Así como también la U.T. ha realizado todas las gestiones y trámites a favor de la señora GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ, así:

-Encargo fiduciario: Código Contable N° 31634 y oferta Comercial N° 104222 otro sí N° 3

-Póliza: N° 4071280-4 Suramericana de Seguros S.A.

-Pago de parte de la licencia de construcción: Siendo esta una obligación del propietario de los Terrenos Villavivienda, pero por que se presentó el vencimiento de la licencia de construcción y no se presentaba solución, todas las uniones temporales aportaron para el pago de la licencia de construcción.

-Subsidio Gobernación: Gestión a favor, sin ningún costo o esfuerzo para la accionante, a fin de obtener el subsidio complementario otorgado por la Gobernación del Departamento del Meta, a fin de que no tuviera que realizar aportes propios y así la vivienda fuese subsidiada en un 100%, gestión que se obtuvo de manera positiva para las familias desplazadas que fueron presentadas para ser beneficiarias del convenio 0926 y resolución 0240 suscrito entre la Gobernación del Meta y Villavivienda E.I.C.E., con desembolso de un millón quinientos mil

pesos equivalente al 50% del valor del subsidio otorgado por la Gobernación del Meta.

-De igual forma la U.T. Vivienda Pro Orinoquia Llanos ha continuado con la construcción de las viviendas en los terrenos entregados mediante acuerdo de Unión Temporal, pero que una vez se instalen las obras de urbanismo faltantes, las interventorías darán su visto bueno a fin de continuar con la construcción y entrega de las viviendas.

-Así mismo se han realizado reuniones con las entidades aportantes y de control a fin de que prontamente se pueda realizar la programación para entrega de las viviendas, la cual depende de las fechas para entrega de las obras de urbanismo, obras que viene ejecutando la CORPORACIÓN CASA con los recursos por la Gobernación del Meta.

-Empleo de mano de obra de la comunidad desplazada en la construcción de sus propias viviendas, con la remuneración ordinaria por su trabajo.

Para fijar una fecha exacta para la entrega de las viviendas, debemos conocer la fecha de entrega de las obras de urbanismo de la supermanzana 8, y quien puede dar una fecha para entrega de las obras de urbanismo en ese sector es la Corporación CASA, la cual se encuentra ejecutando esas obras; pero una vez entregados los urbanismos en concordancia con los desembolsos de los subsidios se realizarán las entregas de las viviendas dentro de los plazos pactados, e incluida la vivienda de la accionante.

6. ¿Le ha sido brindado a la actora una solución de vivienda de carácter temporal desde que se firmó el contrato?

La Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos no le ha brindado una solución de carácter temporal a la señora GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ, por los siguientes motivos:

No hay viviendas habitables y que estén bajo el dominio o tenencia de la U.T. en la ciudadela San Antonio, porque no hay obras de urbanismo, y por lo tanto no pueden ser habitadas.

Y la posibilidad de pagar a los beneficiarios un arriendo, pone en desequilibrio económico la financiación del programa y por ende la construcción de las viviendas, ya que para legalizar la vivienda, construir encargos fiduciarios, póliza, escrituración, construcción de la vivienda, la cual se entrega en un lote de 6 por 12 metros, con piso esmaltado, con la ventanería y puertas pintadas, fachada pañetada y pintada, dos alcobas, sala comedor, baño enchapado

con todos los accesorios sanitarios, tanque y lavadero, cocina con lavaplatos en acero inoxidable, teja de eternit, construcción en sistema clásico de concreto ciclópeo, vigas de piso y áreas con refuerzo en cuadros de acero, columnas con refuerzo de acero, mampostería y cuchillas ceñidas a la estructura, en ladrillo tolete hueco de arcilla, patio cerrado a muro media altura, con las puertas de pieza y baño con sus marcos metálicos y puerta en MDF entamboradas y con sus llaves, y para esto contamos solamente con el subsidio Nacional de Vivienda otorgado por Fonvivienda a la beneficiaria, que en este caso es por valor de \$10'200.000.00, mas tres millones de pesos aportados por la Gobernación del Meta, presupuesto fijado para el 2006, sin contar con los incrementos de mano de obra y materiales a la fecha.

7. ¿Qué porcentaje del total de viviendas con contrato firmado han sido entregadas a sus beneficiarios dentro del proyecto de vivienda Ciudadela San Antonio?

La Unión temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos ha entregado un total de 96 viviendas, lo cual suma el 8% del total de viviendas que debe entregar la U.T. Pro Orinoquía Llanos.

De las 2051 viviendas que componen el proyecto Ciudadela San Antonio II etapa, únicamente se han entregado las 40 viviendas enunciadas anteriormente, lo que corresponde al 2% del proyecto Ciudadela San Antonio de Villavicencio, proyecto que vienen ejecutando varias Uniones Temporales.

8. ¿Se encuentra el proyecto "Ciudadela San Antonio" detenido o en marcha? En caso de estar detenido el proyecto, explique cuál es la razón. En caso de estar en marcha el proyecto, señale en qué terreno está adelantando VILLAVIVIENDA obras de urbanismo para finalizar la construcción de las viviendas en la Ciudadela San Antonio?

Desde marzo del 2009, la Corporación CASA, inició la ejecución de las obras de urbanismo faltantes, tales como instalación en la supermanzana 8 de pozos de aguas negras, acueducto, alcantarillado, en la supermanzana 6 se instalo tubería de aguas negras y acueducto y acometidas de agua potable a las casas, en la supermanzana 19 se instalaron las acometidas que faltaban de agua potable, vías de acceso, asfaltadas y pavimentadas la principal, andenes, sardineles, en la supermanzana 20 sardineles, vías, en la supermanzana 21 sardineles, vías hasta nivel de subbase, supermanzana que ya tiene acueducto y alcantarillado; las obras descritas no son un informe exacto ya que no poseemos el informe

de las obras de urbanismo que se han ejecutado y lo anterior obedece a la observación superficial de las obras.

La Gobernación del Departamento del Meta destinó los recursos para la ejecución de las obras de urbanismo faltantes en La Ciudadela San Antonio, recursos con los cuales la Corporación CASA, ha efectuado las obras de urbanismo adelantadas, pero según explican las entidades la destinación de los recursos de la Gobernación del Meta no contempló obras de urbanismo tales como saneamiento básico, que no quedaron inscritas dentro del convenio, las cuales deben ser cubiertas por Villavivienda E.I.C.E., o por el municipio, y así se acordó, y según explicaron en reunión pública en la ciudadela los delegados departamentales y de la Corporación CASA, es necesario la ejecución de esas obras no previstas y que quedaron por fuera del convenio firmado entre Villavivienda y el Departamento, para que se pueda continuar con las obras de urbanismo.

Desde el 01 de octubre de 2009 se detuvo la ejecución de las obras de urbanismo, creemos que en espera de saneamiento básico, y por medios noticiosos nos hemos enterado en el transcurso de esta semana, que la alcaldía municipal de Villavicencio muy prontamente hará su aporte de recursos al programa de construcción de obras de urbanismo en la Ciudadela San Antonio, pero la U.T. Se encuentra ejecutando las obras de las viviendas para cumplir con la programación de las entregas una vez construidos los urbanismos.

9. ¿Por qué razón la tutelante no fue beneficiada con uno de los 200 lotes urbanizados que entregó VILLAVIVIENDA a la UNIÓN TEMPORAL para la construcción?

10. ¿El subsidio para vivienda asignado a la actora ya fue desembolsado por FONVIVIENDA a la sociedad fiduciaria? En caso de ser negativa la respuesta, informar cuál es el motivo y de qué depende que ocurra el desembolso.

El dinero del subsidio otorgado por FONVIVIENDA a la actora, no ha sido desembolsado a la fiduciaria, toda vez que se encuentra en la cuenta del Banco Agrario a nombre de la beneficiaria.

Los recursos de los subsidios presentan encargo fiduciario y póliza de garantía y son necesarios una vez sean entregadas las obras de urbanismo, que son fundamentales para que autoricen continuar con el cobro anticipado del subsidio para invertir los recursos para la

finalización de las viviendas en la supermanzana 8 y demás.

(sigue relación de documentos anexos al escrito)

Respuesta al cuestionario por parte de “Villavivienda”¹¹.

1. Mediante oficio radicado el 26 de Octubre de 2009, la Empresa Industrial y Comercial del Municipio “Villavivienda” dio respuesta a la lista de preguntas, en los términos que se transcriben a continuación:

1. ¿Por qué razón no se ha cumplido con la entrega de la vivienda a la actora?

Revisado el archivo que reposa en la entidad así como las resoluciones de adjudicación de los subsidios que otorgó VILLAVIVIENDA, la señora Gloria Cecilia Hernández identificada con cedula de ciudadanía no. 21232659, no se encuentra como beneficiaria de los subsidios en especie (lote), que otorgó en su momento la entidad, en nombre del municipio de Villavicencio y por ser VILLAVIVIENDA una empresa industrial y comercial, no está facultada por sus estatutos, ni por el acto administrativo de creación otorgar subsidios de vivienda de interés social, ni de ninguna otra clase de subsidios, es decir no tiene facultades legales, ni administrativas para otorgar subsidios en especie.

2. ¿Cuántas personas se encuentran en una situación similar a la de la accionante?, es decir, a cuantas personas que firmaron contrato con la unión temporal vivienda Pro-Orinoquía llanos, todavía no les ha sido entregada la vivienda en la ciudadela San Antonio de Villavicencio.

De acuerdo a la base de datos recopilada por la subgerencia técnica de esta entidad, de personas que presentan derechos de petición solicitando la adjudicación de un lote, en virtud a que suscribieron contrato de construcción de vivienda con el señor Oscar Javier García Parado, sin tener adjudicado el terreno donde construirle la vivienda son 375 personas y según el listado allegado por el representante de la unión temporal el día primero de octubre de 2008, ascienden a 310 personas.

¿Cuál es la razón del incumplimiento en la entrega de las casas?

Conforme en lo expresado anteriormente, VILLAVIVIENDA por ser empresa industrial y comercial no tienen facultades legales, ni administrativas para otorgar subsidios y la señora Gloria Cecilia, no fue beneficiada del subsidio de vivienda otorgado por el municipio a través de VILLAVIVIENDA.

El señor Oscar García, como socio Dos de la unión temporal antes de haber suscrito el contrato con la señora Gloria, debió haberla postulado de acuerdo a la constitución de la unión temporal ante VILLAVIVIENDA, para que se le hubiese otorgado el lote y consecuente con ello, haber suscrito el contrato de construcción.

VILLAVIVIENDA le entregó al señor Oscar García 1521 lotes comprometiéndose a que tendrían obras de urbanismo, empero, hasta ahora se están construyendo.

3. Como consecuencia de la respuesta anterior, favor informar cuántas viviendas faltan por construir.

Consecuentemente con lo expresado, harían falta por construir las 375 viviendas, en virtud a que ese número de personas que suscribieron contrato sin tener lote asignado por el municipio.

De acuerdo al informe remitido a VILLAVIVIENDA por el señor García Parrado el 10 de junio de 2009, de todos los lotes que se le han asignado mediante la constitución de la unión temporal, las modificaciones y las resoluciones, a la fecha ha entregado 96 viviendas ubicadas en la supermanzana 7 en la ciudadela San Antonio; sin tener en cuenta las 375 que se encuentran sin asignación de subsidio en especie. "lote".

4. ¿En qué turno de la lista de personas pendientes de la construcción de su vivienda, se encuentra la tutelante?

Me abstengo de dar respuesta a este punto, de acuerdo a todo lo expuesto en el presente cuestionario, sin advertir que la respuesta la debe emitir el señor García Parrado, en virtud a que fue él quien le prometió entregarle el lote y construir la vivienda y de acuerdo al informe enviado al representante legal de la unión temporal pro-Orinoquia llanos en el mes de enero de 2009, donde refleja la fecha de entrega de las viviendas, no se encontró inscrita la tutelante.

5. ¿Qué soluciones concretas está implementando la Unión Temporal, para poder cumplir con la entrega de la casa a la actora y para qué fecha se tiene prevista?

Como VILLAVIVIENDA hace parte de la unión temporal, ha convocado varias reuniones con el señor Oscar García, para dirimir la problemática surgida por los 310 contratos de construcción, 2 tuteladas donde ampararon el derecho a la vivienda digna, el caso del señor Saúl Ibarra Monsalve quien se encuentra en la casa 10 manzana 10 supermanzana 7 de la ciudadela San Antonio desde hace aproximadamente un año, la doble asignación de lotes, por lo que se le ha solicitado nos suministre la información para completar la que reposa en la entidad.

En cuanto a las soluciones adoptadas por el señor Oscar Javier García Parrado, representante legal de la unión temporal Pro-ORINOQUIA llanos nos abstenemos de brindar respuesta ya que hasta el momento, no nos han brindado la información que VILLAVIVIENDA le ha solicitado en varias oportunidades, ya que la información que reposa en la entidad está incompleta.

VILLAVIVIENDA presentó un informe a todos los entes de control del municipio, así como el despacho municipal, afín de denunciar las posibles irregularidades cometidas por la fundación Pro- Orinoquia Llanos.

Debo aclarar que los documentos de constitución de las uniones temporales además de farragosos, la figura de la unión temporal, no admite jurídicamente una terminación unilateral automática y su disolución es dificultosa jurídicamente, ya que su plazo se encuentra sujeto a la ejecución de la obra, no es una sociedad, y sus connotaciones contractuales pese a existir unas obligaciones claras, carecen de algunos objetos que permite su caracterización, aunado a que el incumplimiento de los demás integrantes de las uniones temporales, tiene justificación en la falta de obras de urbanismo, que ciertamente han tenido estancado el proyecto; sin embargo, no es menos cierto que algunos integrantes de las uniones temporales han realizado actos desleales con VILLAVIVIENDA, y no han dado cuenta exacta de la inversión de los recursos percibidos del aporte directo de los beneficiarios.

Las recomendaciones y observaciones realizadas por el supervisor del proyecto que es Fonade, han sido reportadas oportunamente al interventor del proyecto quien es designado

por la fiduciaria y esta a su vez, es quien administra los recursos provenientes de los subsidios del orden nacional, y tiene la función de autorizar y avalar los desembolsos realizados al constructor, de acuerdo al avance de las obras recibidas a entera satisfacción del interventor.

6. ¿Le ha brindado a la actora una solución de vivienda de carácter temporal desde que firmo el contrato?

No, VILLAVIVIENDA por ser una empresa eminentemente industrial y comercial, su naturaleza jurídica no le permite solucionar la situación personal de la accionante.

7. ¿Qué porcentaje, del total de viviendas con contrato firmado han entregado a sus beneficiarios dentro del proyecto de vivienda ciudadela San Antonio?

La construcción del proyecto de vivienda ciudadela San Antonio, esta distribuida así:

VILLAVIVIENDA. VILLAVIVIENDA ha construido a la fecha 165 viviendas, de las cuales 99 ya están entregadas y 66 están en proceso de entrega y estructuración; la construcción de estas viviendas se hizo realidad con recursos del municipio, pues mediante gestiones adelantadas en esta administración se logró suscribir el 28 de diciembre de 2008, el contrato interadministrativo no. 9282008 con el alcalde del municipio de Villavicencio en virtud a que las promesas de compra venta habían sido suscritas en administraciones anteriores y no se encontraron recursos para continuar con la construcción.

UNIONES TEMPORALES

PRO-ORINOQUIA LLANOS: Esta unión temporal es la que tiene mayor número de lotes para construir, de acuerdo a la información que hay en los archivos son más de 1.531 lotes, más los 310 contratos de construcción que suscribió el señor Oscar García en la condición de representante legal de la unión temporal, con personas beneficiadas con el subsidio del fondo nacional de vivienda, pero que no cuentan con lote de terreno, lo que ha incrementado la problemática social. De acuerdo al informe remitido a VILLAVIVIENDA por el señor García Parrado el 10 de junio de 2009, a la fecha ha entregado 96 viviendas ubicadas en la supermanzana 7 en la ciudadela San Antonio.

LLANO- VIVIENDA: Esta unión temporal tiene 406 lotes para construcción de viviendas y está

a la espera de que en las manzanas donde se encuentran ubicados los lotes para la construcción de las viviendas cuenten con las obras de urbanismo, para así poder cobrar el desembolso del anticipo de los subsidios.

La unión temporal no ha entregado ninguna de las viviendas que tiene a su cargo.

UNION TEMPORAL JADER SOLANO Y GUSTAVO DIAZ: Esta unión temporal tenía a cargo 92 lotes para construir y se terminó por decisión unilateral de VILLAVIVIENDA mediante resolución 077/07 debido al incumplimiento presentado por el constructor.

Para que VILLAVIVIENDA pueda asumir el encargo fiduciario ante la fidu-agraria, debe reintegrar la suma de \$99.000.000= millones de pesos, los cuales en su momento fueron depositados en la cuenta corriente de la unión temporal manejada por el representante legal Gustavo Díaz; cancelar el valor de las comisiones fiduciarias por el dinero desembolsado que ascienden a la suma de \$15.000.000=; solicitar a fiduagraria la cancelación y liquidación del encargo fiduciario no. 31614 y solicitar nuevamente el encargo fiduciario a nombre de VILLAVIVIENDA.

VILLAVIVIENDA no ha tenido acceso, ni ha sido beneficiaria de esos dineros y como ya se han insistido VILLAVIVIENDA EN ESTOS MOMENTOS NO CUENTA CON RECURSOS FINANCIEROS, pero teniendo en cuenta que fiduagraria nos está dando la viabilidad para ser oferentes, el señor alcalde en la reunión realizada el 21 de agosto del presente año en la ciudadela San Antonio, se comprometió a buscar la manera de incluir en el presupuesto del municipio estos recursos para que VILLAVIVIENDA reintegre estos a la fiducia y poder quedar como oferente el proyecto y concluir las obras.

Igualmente, mediante oficio OJ- 423/09 de fecha 3 de septiembre de 2009, se le solicitó al gerente de negocios sectoriales de fiduagraria S.A., nos otorgara como miembro de la unión temporal, un plazo de 4 meses, sin que se efectue la liquidación del encargo fiduciario, con el propósito de que VILLAVIVIENDA pueda incluir en el presupuesto de la vigencia 2010, la partida necesaria para reintegrar los dineros desembolsados del encargo fiduciario a los otros integrantes de la unión temporal y realizar el pago de la administración, para que esta empresa pueda obrar como fideicomitente dentro del mismo encargo fiduciario o en uno nuevo, y así poder cumplir los compromisos adquiridos por la unión temporal, teniendo en cuenta que para VILLAVIVIENDA no fue factible mediante la presente vigencia asumir dichos

costos, en consideración a que presupuestalmente no era factible y por la crisis económica por la que actualmente atraviesa no era viable una adición presupuestal.

NUEVO MILENIO: Esta unión temporal tenía a cargo 104 lotes para construir y las viviendas ya fueron entregadas a los beneficiarios, empero, se declaró el incumplimiento por parte del Ministerio de Vivienda, Ambiente y Desarrollo Territorial y en reunión realizado junto con los otros dos (2) miembros de la unión temporal, Delegados de los entes de control, del Ministerio Público, de la Alcaldía de Villavicencio, el MAVDT y FONADE quien es el supervisor del proyecto, que se realizara una visita a las viviendas con el fin de verificar el estado de estas con el fin de revisar las falencias técnicas y constructivas que se enuncian en la declaración de incumplimiento, esto con el objeto de que sean subsanadas por parte del Constructor.

El 27 de agosto del presente año, se realizó visita de campo a fin de verificar el estado de las viviendas, revisar las falencias técnicas y constructivas que se enuncian en la declaración de incumpliendo, con el objeto de que sean subsanadas por parte del Constructor, definiéndose que la ingeniera supervisora designada por FONADE presentaría un informe para que el Constructor, en un tiempo prudente aplicara los correctivos necesarios para subsanar los problemas constructivos que se indiquen en el informe. Estamos a la espera de que el informe sea entregado para exigir al Constructor la Ejecución pronta de las obras.

Después de que sean subsanadas las inconformidades por parte del constructor y recibido a satisfacción por la Supervisora del proyecto, VILLAVIVIENDA suscribirá las escrituras para que el Constructor cobre los subsidios ante la Gobernación del Meta.

LOS GHIGÜIROS: Esta unión temporal tiene a cargo 116 lotes para construir, de los cuales sólo 40 beneficiarios cuentan con Resolución de asignación de subsidio en especie (lote). Por otra parte como lo manifestó el representante legal de la unión temporal, en el informe presentado a la Entidad, manifiesta que ha realizado la entrega de nueve (9) soluciones de vivienda de dos alcobas a beneficiarios afiliados a Cofrem, igualmente informa que tiene programada la entrega de otras 32 soluciones de viviendas, transcurridos 45 días después de que se terminen en su totalidad las obras de urbanismo.

CONVENIO DE COOPERACIÓN N° 04/2005 - CONVICAFFE. La Cooperativa de Vivienda Popular y Desarrollo Industrial de la Zona Cafetera - COVICAFFE LTDA, tiene por objeto construir 32

unidades de vivienda de interés social tipo 1 y 2.

En comité técnico que se realizó VILLVIVIENDA con el representante legal de COVICAFE, quien es el encargado de la construcción de las viviendas, indicó que está a la espera de que se construyan las obras de urbanismo en la manzana donde se ubican los lotes asignados, para así poder solicitar un desembolso del subsidio e invertir estos recursos en la terminación de las viviendas, igualmente por parte de Villavivienda se le solicitó la ampliación de las pólizas de cumplimiento a Covicafe.

8. ¿Se encuentra el proyecto “Ciudadela San Antonio” detenido o en marcha? En caso de estar detenido el proyecto, explique cuál es la razón. En caso de estar en marcha el proyecto, señale en qué terreno está adelantando VILLAVIVIENDA obras de urbanismo para finalizar la construcción de las viviendas en la ciudadela San Antonio.

En la actualidad los proyectos de construcción están detenidos debido a que los desembolsos del nivel nacional por concepto de subsidios fueron suspendidos, en virtud a que el terreno donde se desarrolla la ciudadela San Antonio no cuenta con la totalidad de las obras urbanísticas.

Ante la necesidad imperiosa de construir las obras de urbanismo en la Ciudadela San Antonio, para que las uniones temporales encargadas de la construcción de las viviendas puedan acceder a los subsidios otorgados por el nivel Nacional no demorar más la entrega de estas viviendas a beneficiarios que llevan esperando más de dos años, VILLAVIVIENDA suscribió un Convenio de asociación y cooperación con la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América “CASA”, cuyo objeto es la gestión, administración, canalización y asignación de recursos financieros para la construcción de las obras urbanísticas de la Ciudadela San Antonio.

Con base en el mencionado convenio, se gestionó ante el Departamento del Meta los recursos financieros y se presentó la propuesta para firmar un convenio tripartita entre el Departamento del Meta, VILLAVIVIENDA y la Corporación, para la construcción de las obras de urbanismo del programa de vivienda de interés social zonas 2, 3, 4, supermanzanas 2, 3, 4, 6, 7, 8, 19, 20, y 21 de la Ciudadela San Antonio; como resultado de esta gestión, se suscribió el Convenio N° 0886 del 28 de abril de 2009, bajo la modalidad de cooperación, asociación, financiación y aportes, por valor de \$ 7.018.717.173,00 y a través del cual se

están adelantando actualmente, como se puede evidenciar en la Ciudadela, las obras de urbanismo.

El mencionado convenio actualmente se encuentra en ejecución, a fin de garantizar las obras de urbanismo de las zonas 2, 3 y 4 de la Ciudadela San Antonio, fue necesaria la concurrencia de más recursos; por parte del Departamento del Meta son \$ 2.100.000.000,00 más y el Municipio de Villavicencio adicionalmente aportará \$ 2.650.000.000,00; en esas obras se encuentran incluidas las obras de alcantarillado pluvial, alcantarillado sanitario, acueducto, vías, andenes, sardineles y redes eléctricas.

Es así que se están garantizando las obras de infraestructura de gran parte de la Ciudadela San Antonio, con el objetivo de que las Uniones Temporales terminen la construcción de las viviendas de los beneficiarios que ya tienen subsidio otorgado por el Gobierno Nacional, Departamental y Municipal

Igualmente se resalta, que de las aproximadas 2.200 soluciones de vivienda que se pretenden entregar, después de construidas las obras del urbanismo, un total de 604 son para población desplazada.

En virtud de lo anterior, la Entidad está convocando a Comités de Dirección a los Representantes Legales de las Uniones Temporales, a fin de exigirles un cronograma de construcción y entrega de viviendas, en el cual debe ser consecuente con la construcción de las obras de urbanismo que está realizando la corporación CASA.

9. ¿Por qué razón la tutelante no fue beneficiada con uno de los 200 lotes urbanizados que entregó VILLAVIVIENDA a la UNION TEMPORAL para la construcción?

Me abstengo de dar respuesta a esta pregunta por falta de conocimiento de los requisitos exigidos a los beneficiarios tanto por la Unión Temporal Pro - Orinoquia Llanos, como por Villavivienda, a que en el archivo no reposa dicha información y las Resoluciones de asignación de subsidio (lote), fueron emitidas en el año 2007.

10. ¿El subsidio para vivienda asignado a la actora ya fue desembolsado por FONVIVIENDA a la sociedad fiduciaria? En caso de ser Negativa la respuesta informar cual es el motivo y de que depende que ocurra el desembolso.

Es importante resaltar que quien suscribió el contrato de encargo fiduciario con Fiduagraria S.A. desde el 17 de mayo de 2006, fue el representante legal de la unión temporal, así como en todas las uniones temporales. VILLAVIVIENDA no tiene acceso a ningún recurso, ya que el al momento de constituir las uniones temporales VILLAVIVIENDA se comprometió a entregar un lote con obras de urbanismo y en muchos casos, también se comprometió a la escrituración y no tiene ninguna contraprestación. Así mismo, no se ha presentado rendimientos financieros de dineros colocados en fiducias, ya que el Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Hacienda, congeló los giros de los recursos por la falta de las obras de urbanismo en la Ciudadela San Antonio.

1. En resumen, del cuestionario de preguntas se infieren las siguientes conclusiones:

* La ciudadela San Antonio no cuenta con las obras de urbanismo necesarias para concluir la construcción de las viviendas y por ello en la actualidad, la construcción se encuentra detenida.

* Las obras de urbanismo son responsabilidad de VILLAVIVIENDA, Empresa Industrial y Comercial del Estado, quien a su vez es propietaria de los terrenos.

* FONVIVIENDA no ha efectuado el desembolso del subsidio de vivienda otorgado a la actora, por la razón anterior; porque no se han entregado las obras de urbanismo que garanticen la inversión oportuna de los recursos y entrega de las viviendas.

* Desde marzo de 2009, la Corporación para el Avance Social y Ambiental de América "CASA", viene ejecutando las obras de urbanismo faltantes, con el apoyo de la Gobernación del Meta, aunque, aparentemente, la destinación de recursos no contempló algunas obras como las de saneamiento básico y por ello se detuvo nuevamente la ejecución de las obras, desde el 1° de octubre de 200912.

* Para entregarle la vivienda a la actora, hace falta:

* Que alguien termine las obras de urbanismo,

- * Que Fonvivienda haga el desembolso del subsidio, y
- * Que Villavivienda adjudique lote por resolución a la actora.
- * A la actora no le ha sido brindada una solución de vivienda de carácter temporal desde que se firmó el contrato.
- * Hay un desacuerdo entre la Unión Temporal y Villavivienda con respecto al procedimiento que se debe seguir para la adjudicación de lote: La U.T. ha enviado a Villavivienda una lista de personas con contrato firmado y a la espera de adjudicación de lote por parte de Villavivienda, y la empresa industrial y comercial considera que la U.T. debe postular, con anterioridad a la suscripción del contrato, los beneficiarios para adjudicación de lote¹³.
- * La Ciudadela San Antonio cuenta con licencia de construcción para 2051 viviendas de interés social, a construirse a través de diferentes uniones temporales.
- * 511 familias en estado de desplazamiento firmaron contrato con la U.T. y solo le ha sido entregada la vivienda a 40.
- * El 28 de diciembre de 2008, Villavivienda suscribió el contrato interadministrativo N° 9282008 con la Alcaldía del Municipio de Villavicencio para proseguir con el proceso de entrega de viviendas.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Esta Corte es competente para conocer de los fallos materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política, en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y en las demás disposiciones pertinentes. Así como por haber sido dispuesta la revisión del expediente por la Sala de Selección Número Seis, mediante auto del veinticinco (25) de junio de dos mil nueve (2009).

Problema jurídico.

1. Corresponde a la Sala determinar si VILLAVIVIENDA E.I.C.E. y/o la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, vulneraron los derechos a la igualdad y a la vivienda digna de la actora, al no haber dado cumplimiento a la construcción y entrega de una vivienda de interés social, obligación que quedó pactada mediante el contrato N° 258 de 28 de julio de 2006.

1. Para resolver el problema jurídico, la Sala reiterará la jurisprudencia de la Corte sobre (i) la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna, (ii) el derecho a la vivienda digna de personas víctimas del desplazamiento forzado, (iii) la obligaciones de las autoridades y de la Administración Pública con la población desplazada, y luego resolverá (iv) el caso concreto.

Procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna.

1. El derecho a la vivienda digna, conforme al artículo 51 de la Constitución Política¹⁴, es un derecho económico y social, y por lo tanto de naturaleza prestacional; es por ello que su protección como derecho fundamental, en principio, no es procedente a través de la acción de tutela.

Los derechos económicos y sociales en general, se caracterizan por ser derechos individuales y no necesariamente colectivos, patrimonializables en algunas ocasiones, en la medida en que las prestaciones que representan puedan ser valoradas pecuniariamente, y por tener como fin la redistribución de la riqueza, estos derechos se clasifican como de segunda generación¹⁵.

Al respecto, señaló la Corte en la sentencia T-251 de 1995:

“Los derechos constitucionales de desarrollo progresivo, como es el caso del derecho a la vivienda, sólo producen efectos una vez se cumplan ciertas condiciones jurídico-materiales que los hacen posibles, por lo que en principio dichos derechos no son susceptibles de protección inmediata por vía de acción de tutela. Así entonces, el derecho a la vivienda digna es más un derecho objetivo de carácter asistencial que debe ser desarrollado por el

legislador y promovido por la administración, de conformidad con la ley, para ser prestado directamente por ésta, o a través de entes asociativos creados para tal fin, previa regulación legal. Los hechos descritos no dan claridad a las afirmaciones formuladas por el demandante en cuanto a la posesión y habitación del predio, y permiten concluir que la Administración municipal actuó en cumplimiento de la ley al no adjudicar vivienda al actor, pues éste no cumplía con ninguno de los requisitos establecidos para tal fin”.

En la sentencia T-258 de 1997, la Corte sostuvo:

“La Constitución señaló el derecho que tiene toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que determinarán la efectiva materialización de tal derecho”.

1. Lo anterior no significa, que por ello la Corte haya considerado que la procedibilidad del amparo a la vivienda digna deba desconocerse de tajo; en ciertos casos, el derecho a la vivienda digna alcanza la categoría de derecho fundamental por el factor de conexidad¹⁶, (cuando otro derecho fundamental se ve afectado), o cuando la persona que acude a la instancia judicial de tutela, es un sujeto de especial protección constitucional (artículos 44 y 46 superiores), o se encuentra en situación de debilidad manifiesta¹⁷.

“Cuando la protección del derecho a la vivienda digna sea solicitada al juez de tutela, dicha autoridad no podrá sin más desconocer la procedibilidad del amparo valiéndose del supuesto carácter no fundamental del derecho, así como tampoco será apropiado que recurra al criterio de la conexidad para negar la admisibilidad del amparo. Corresponderá de acuerdo con lo anteriormente expuesto, identificar –en atención a las circunstancias del caso concreto- si la pretensión debatida en sede de tutela hace parte de la faceta de defensa o de prestación del derecho, para en este último caso limitar su intervención a aquellos supuestos en los cuales se busque la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido o en los

que pese a la inexistencia de tal definición, la protección constitucional resulte necesaria de cara a las circunstancias de debilidad manifiesta en las que se encuentran sujetos que en razón de sus condiciones físicas, mentales o económicas requieren la especial protección del Estado”.

1. Igualmente, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido por la Corte, independientemente de la calidad de propietario que en sentido legal pueda tener el afectado sobre el derecho. Lo que la Corte ha dicho, exactamente, es que, “Por el contrario, 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.”¹⁸

En tal sentido, el derecho a la vivienda digna ha sido protegido cuando la persona se encuentra gozando plenamente de este derecho, pero lo que pretende es evitar una injusta privación o afectación del mismo; no necesariamente para obtener la prestación tendiente a lograr su disfrute o el derecho de propiedad.

En tales casos, la Corte ha establecido unas condiciones, que debe verificar para determinar si hay lugar o no a la procedencia del amparo; son ellas: (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 desproporcionado¹⁹.

Con base en ello, la Corte ha protegido el derecho a la vivienda digna, por ejemplo, cuando los habitantes de una urbanización se han visto afectados en su tranquilidad o en su vida²⁰, ó por el contrario, ha encontrado el amparo improcedente porque ha considerado que los actos que supuestamente dan lugar a la vulneración del derecho son legítimos²¹.

1. En síntesis, como quedó expresado en el numeral anterior, el derecho a la vivienda digna consiste en la “posibilidad de disponer de un sitio de vivienda propio o ajeno en el cual se pueda realizar de manera digna un proyecto de vida”. Su protección por vía de tutela no

procede en consideración a la calidad de propietario sobre el lugar de vivienda. Es un derecho de naturaleza prestacional, susceptible de adquirir rango de derecho fundamental, por el factor de conexidad, o porque quien posee la vivienda, es sujeto de especial protección constitucional o se encuentra en circunstancias particulares de debilidad manifiesta.

El derecho a la vivienda digna de personas víctimas del desplazamiento forzado.

1. Ahora bien, en el caso de los desplazados, el derecho a la vivienda digna constituye por excelencia, la situación en que el derecho prestacional a la vivienda digna, transmuta a derecho fundamental²². Ello se debe, a que el desplazado al tener que abandonar su lugar de residencia, necesariamente tiene que renunciar al sitio donde vivía; ya sea por despojamiento o por abandono. Dicho de otra manera, el desplazado que no haya tenido que renunciar a su vivienda, no puede considerarse desplazado.

Se dice por excelencia, porque tal situación no se presenta con respecto a los demás sujetos de especial protección constitucional. Así, la condición de niño, anciano o discapacitado no está relacionada con la pérdida de la vivienda, porque tal circunstancia no constituye parte intrínseca de la definición. Es por ello que, en el segundo ejemplo del fundamento 6, (Sentencia T-373 de 2003), la Corte no encontró procedente el amparo solicitado a pesar de que un inmueble objeto de un embargo en un proceso ejecutivo, era también habitado por dos menores de edad.

1. El artículo 1° de la ley 387 de 1997²³, define al desplazado de la siguiente manera:

“Del desplazado. Es desplazado toda 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”.²⁴

1. La jurisprudencia constitucional ha considerado que el derecho a la vivienda digna es uno de los numerosos derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzado, lo cual justifica el trato especial que merecen estas personas.

En la sentencia T-602 de 2003, que a su vez citó la sentencia T-958 de 2001, al igual que otras sentencias, la Corte dijo:

“Las acciones positivas a favor de la población desplazada están pues justificadas en virtud de la necesidad de asegurar un justo trato a uno de los sectores más desaventajados de la sociedad colombiana, en la urgencia de evitar que la nación colombiana se siga fragmentando y en la perentoria protección frente a graves afecciones al mínimo vital de las víctimas del desplazamiento. En relación con la justificación del trato especial a las personas en situación de desplazamiento, la Corte se pronunció en la Sentencia T- 958 de 2001, así:

El mandato constitucional de brindar especial protección a las personas en situación de debilidad manifiesta tiene por objeto que el actuar estatal se oriente a la remoción de las causas de la debilidad o a paliar la situación de debilidad (con miras a su superación). En estas condiciones, la erradicación de situaciones injustas²⁵ en las cuales se hace más patente la debilidad, impone al juez considerar las consecuencias de su decisión²⁶.

Las personas víctimas de situaciones sociales extremas²⁷ o de los embates de la naturaleza²⁸, constituyen, entre el espectro de personas en situación de debilidad manifiesta, aquellas que los sufren en mayor medida, por razón del desarraigo, destrucción de la base material que sustenta su proyecto de vida, así como por la grave afectación del tejido social al cual pertenecen. De ahí que deban ser destinatarios de excepcionales mecanismos de protección, pues la capacidad real para realizar su proyecto de vida se ha visto sometida a una reducción incompatible con un Estado social de derecho. Ello no quiere decir que sus intereses se impongan sobre los intereses de grupos humanos que igualmente están en condiciones de debilidad, como ocurre con quienes padecen la pobreza estructural, los ancianos desatendidos, los niños, los enfermos o la población privada de la libertad. Sin

embargo, estos deben ser los destinatarios de programas y proyectos permanentes, en el sentido de que deben permanecer como tales mientras existan condiciones materiales de desigualdad, en tanto que los primeros, han de ser los beneficiarios de mecanismos de atención de situaciones excepcionales (así la excepcionalidad se torne estructural, como ocurre con los desplazados, pues la miseria humana nunca podrá asumirse como algo admisible en el Estado social), por hallarse comprometido su mínimo vital. (Subraya la Sala).”.

En la sentencia T-025 de 2004, la Corte encontró que el derecho a la vivienda digna era uno de los múltiples derechos fundamentales que se vulneraban a la población en situación de desplazamiento por éste solo hecho. Así explicó los motivos:

“Entre los derechos constitucionales fundamentales que resultan amenazados o vulnerados por las situaciones de desplazamiento forzoso, la jurisprudencia de esta Corte ha señalado los siguientes:

“ (...)

“14. El derecho a una vivienda digna(...), puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que 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 conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie. En relación con este derecho, los Principios 18 y 21 establecen criterios mínimos que deben ser garantizados a la población desplazada a fin de proveerles vivienda y alojamiento básicos.

“(...)”.

También expresó lo siguiente, en la sentencia T-268 de 2008:

“Hilvanando lo anterior, se concluye que la eficacia del derecho a la vivienda digna por su condición de derecho constitucional puede propenderse por medio de una acción constitucional como lo es la tutela, sobre todo cuando la persona que requiere el amparo se encuentra en estado de debilidad manifiesta como lo es el caso de los desplazados por la violencia, pues dicha condición que implica un estado permanente de vulnerabilidad y debilidad, contiene además de la existencia de una política que ha materializado el alcance

de la vivienda digna, una conexidad estrecha con el derecho fundamental a la vida digna, más aún cuando de por medio está la satisfacción de derechos de los menores, cuyos intereses por mandato constitucional son prevaletentes, circunstancias que una vez advertidas, justifican y exigen el amparo”.

1. Ha resaltado, que los desplazados tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3°²⁹, debido al gran número de garantías que se afectan por el desplazamiento forzado y atendiendo las circunstancias especiales de debilidad, vulnerabilidad e indefensión a que se ve abocado este amplio y desprotegido grupo de la población³⁰.

1. De lo anterior se colige que, la condición de especial protección de que gozan los desplazados, le confiere a su derecho a la vivienda digna, una naturaleza ius fundamental. Por consiguiente, el desconocimiento del derecho a la vivienda digna de personas víctimas del desplazamiento forzado, torna procedente el amparo de tutela para proteger este derecho³¹.

Obligaciones de la Administración Pública y de las entidades territoriales con la población desplazada.

1. Por mandato del artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado Social de derecho, y por ello las actuaciones de las autoridades deben estar dirigidas a promover condiciones de vida digna a todas las personas y solucionar las desigualdades que se presentan en la sociedad.

1. La Corte se ha pronunciado sobre las obligaciones del Estado y la Administración Pública para con la población desplazada, dentro del contexto constitucional que consagra ese

Estado Social de Derecho³². Ha dicho que estas obligaciones recaen específicamente sobre el Presidente de la República a nivel nacional y las autoridades locales a nivel territorial, quienes en esta materia pueden ser considerados agentes del presidente, debido a que el fenómeno del desplazamiento forzado constituye una perturbación del orden público social y económico del país.

Así lo manifestó en la sentencia T-1346 de 2001:

“Sobre este particular, la jurisprudencia constitucional ha dejado establecido que es a la Rama Ejecutiva del Poder Público, en cabeza del Presidente de la República y de las autoridades regionales, a quienes compete velar por la protección de todos aquellos nacionales que se encuentran en situación de debilidad manifiesta, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia. Concretamente, ha dicho la Corte que: ‘El Presidente de la República es el órgano constitucional indicado para superar la situación de estancamiento en que se halla la atención a la población desplazada, en vista de la triple función que cumple dentro del ordenamiento constitucional colombiano. En su calidad de Jefe de Estado debe velar por que los colombianos que se encuentran en condición de debilidad manifiesta - como ocurre con las personas desplazadas - reciban la asistencia que merecen como asociados de la comunidad política cuya existencia y unidad él representa; como Jefe de Gobierno él está llamado a conjurar la situación de perturbación del orden público que genera la emergencia social que representa el desplazamiento forzado; y como Suprema Autoridad Administrativa tiene la capacidad de dictar las instrucciones necesarias para lograr que la administración pública cumpla con sus obligaciones para con las personas desplazadas. Cabe señalar, además, que, dado que el fenómeno de los desplazados por la violencia constituye una perturbación del orden público social y económico del país, las medidas que ordene el Presidente de la República en este campo deben ser acatadas por los mandatarios territoriales, como agentes del Presidente en esta materia’.”

1. En tal sentido, el legislador, al crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población desplazada por la violencia, previó en el artículo 7° de la Ley 387 de 1997, la creación de los Comités municipales, distritales y departamentales para la Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, con el fin de prestar apoyo y colaboración al Sistema Nacional de

Atención Integral a la Población Desplazada por la violencia, a través de las entidades territoriales.

2.

Posteriormente, el gobierno mediante el decreto 2569 de 200033, expedido por la necesidad de evitar la dispersión institucional existente para la atención de la población desplazada, radicó en cabeza de los alcaldes municipales, distritales y gobernadores, la obligación de crear dichos Comités. Las funciones de dichos Comités, tanto en materia de prevención como de atención a la población desplazada, quedaron plasmadas en los artículos 30, 32 y 33 de tal decreto.

1. De hecho, en la sentencia T-1346 de 2001, previamente citada, la Corte ordenó a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, conformar dicho Comité, al encontrar vulnerado el derecho a la vida digna de una madre cabeza de familia desplazada por la violencia, que formaba parte de 3500 familias que ocupaban el predio “La Reliquia”, el cual les había sido ofrecido como solución temporal de vivienda por la Alcaldía de Villavicencio y luego su lanzamiento ordenado, sin haberles ofrecido previamente, una solución definitiva de albergue.

La Sala Quinta de Revisión concluyó que, aunque el Gobierno Municipal proyectaba adoptar programas de atención a los desplazados, en realidad no había establecido soluciones efectivas para la debida atención de los ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular de la demandante y sus hijos menores, y que esta omisión vulneraba claramente el derecho a la vida digna invocado por la petente en el escrito de tutela. Ordenó constituir el Comité Municipal para la Atención Integral a Población Desplazada por la Violencia, con el objeto de establecer los mecanismos de reubicación y estabilización económica de los desplazados ocupantes del predio “La Reliquia”, y en particular, ofrecerle una solución real y efectiva a la demandante y a sus hijos. Asimismo, constituir un programa de reubicación y estabilización económica para los desplazados ocupantes del predio, y ofrecerles una solución de vivienda real y efectiva.

1. De otra parte, en la sentencia T-585 de 200634, la Corte determinó las siguientes obligaciones en materia de vivienda, en cabeza de las autoridades responsables del manejo y atención de la población desplazada:

- * Brindarle soluciones de vivienda de carácter temporal en condiciones dignas.
- * Facilitarle el acceso a soluciones de carácter permanente.
- * Proporcionarle asesoría sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a programas de vivienda.
- * Tomar en consideración los subgrupos de la población, como niños, personas de la tercera edad o madres cabeza de familia, en el diseño de planes y programas.
- * Eliminar las barreras de acceso a los programas de asistencia social del Estado.

En la sentencia T-754 de 200635, la Corte destacó la obligación del Estado de brindar ayuda efectiva a los reclamos presentados por familias desplazadas:

“En este orden de ideas, no puede la Sala cerrar los ojos ante el mayúsculo problema que padece la población desplazada por la violencia y que, además, ha acudido ante los órganos del Estado, reclamando el amparo de sus derechos constitucionales fundamentales. Las instituciones Estatales existen para brindar soluciones a las necesidades sociales y ellas en este caso no han sido el mejor ejemplo de eficacia y celeridad, como principios que gobiernan la función administrativa (Art. 209 C.P).

“(…) Por eso, ésta (sic) Corporación deberá adoptar las medidas del caso para procurar una ayuda efectiva a los accionantes en materia de vivienda y en el sentido de garantizarles una asignación de tierra que, como ya se ha insistido, les permita reorientar y desarrollar en ese nuevo lugar su proyecto de vida, advirtiéndose que si bien, como ya se ha dicho, los desplazados tienen el derecho a la asignación de predios, ello no significa que necesariamente se les asignarán los escogidos por ellos, pues dicha determinación debe ser realizada por el Incoder como autoridad competente, de conformidad con las normas pertinentes”.

En la sentencia T-025 de 2004,³⁶ mediante la cual se declaró formalmente un estado de cosas inconstitucional³⁷, La Corte estableció que las responsabilidades estatales para hacerle frente al problema del desplazamiento forzado, recaen tanto en órganos de carácter nacional, como de carácter territorial:

“Las funciones de atención a la población desplazada en sus diferentes niveles y componentes, son atribuidas, por un lado a las entidades que componen el Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada (SNAIPD), y por otro, a las entidades territoriales. A su vez, desde la expedición del Decreto 2569 de 2000, la coordinación del SNAIPD, anteriormente en manos del Ministerio del Interior, pasó a ser responsabilidad de la Red de Solidaridad Social. (Artículo 1º. del decreto 2569). Además la Ley atribuyó al Consejo Nacional para la Atención de la Población Desplazada, entre otras, la función de “garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo.” (Artículo 6º. De la ley 387 de 1997). A dicho Consejo concurren los principales ministerios, con responsabilidades directas en la materia.

(...)

1. Finalmente, así se pronunció la Sala Séptima de Revisión de tutelas sobre la responsabilidad del Estado y de las autoridades públicas en la atención a la población desplazada, en la sentencia T-068 de 2010:

“Una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente.

1. Establecida la obligación de todas las autoridades de la Administración Pública, de atender las necesidades de la población desplazada, de una parte por el Estado Social de derecho, y de otra por disposición legal, reglamentaria y jurisprudencial, especialmente para las entidades territoriales, la Sala pasa a resolver el caso concreto.

Caso concreto.

1. La Sala encuentra verificado, en primer lugar, que al momento de firmar el contrato, la accionante ya había cumplido todos los requisitos que la ley impone a los desplazados para acceder al derecho a la vivienda digna, los cuales, grosso modo, se pueden sintetizar así:

* Logró que la declararan desplazada junto con su núcleo familiar y que fuera inscrita en el Registro Único de la Población Desplazada (RUPD).

* Acreditó lo exigido por el Fondo Nacional de Vivienda FONVIVIENDA, en su calidad de desplazada, para ser beneficiaria del subsidio familiar.

* Se hizo acreedora al subsidio, conforme a la Resolución 146 de 2006, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial,

* Autorizó la consignación del subsidio en FIDUAGRARIA S.A., de acuerdo con las instrucciones que le impartió la Unión Temporal.

* Celebró el contrato N° 258 de 2006, para que, dentro del programa de desplazados, le construyeran una vivienda de interés social en el término de 3 meses.

1. En segundo lugar, dicho contrato no se ha cumplido, ni se ha producido la entrega efectiva de una vivienda de interés social a la señora Gloria Cecilia Hernández. Las razones por las que no se le ha dado cumplimiento, se traducen en un círculo vicioso de traslado de responsabilidades entre las partes que conforman la Unión Temporal y las entidades territoriales responsables de garantizarle el derecho a la vivienda digna a los desplazados.

Son ellas:

- * Que VILLAVIVIENDA no hizo entrega del lote urbanizado.
- * Que FONVIVIENDA no ha desembolsado el subsidio a la Fiduciaria³⁸ porque ésta no entrega los recursos si el predio asignado no cumple con las obras de urbanismo.
- * Que la Unión Temporal no ha realizado la entrega de la vivienda porque se encuentra pendiente la asignación del lote;
- * Que VILLAVIVIENDA no puede entregar un solo lote porque no puede desarrollar obras de urbanismo para una sola vivienda.

De lo anterior se colige que, el motivo del incumplimiento del contrato, a su vez, se puede sintetizar en “la falta de la entrega de las obras de urbanismo” en los terrenos donde se debe adelantar la construcción de las viviendas, obligación que según los términos pactados en el contrato, recae en cabeza de Villavivienda, empresa industrial y comercial del estado, con función de banco de tierras³⁹.

Igualmente está establecido que la Gobernación del Meta ha intervenido para que continúen las obras de urbanismo, a través de la celebración de un convenio con la Corporación CASA.

1. En tercer lugar, la respuesta al cuestionario de preguntas, de parte de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos y de Villavivienda, que a su vez forma parte de la Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquía Llanos, presenta algunas inconsistencias. Por ejemplo: la respuesta a la pregunta número 2 difiere: ¿Cuántas personas se encuentran en una situación similar a la de la accionante? Es decir a cuántas personas que firmaron contrato con la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, todavía no les ha sido entregada la vivienda en la Ciudadela San Antonio de Villavicencio. ¿Cuál es la razón del incumplimiento en la entrega de las casas?

La Unión Temporal advierte que, “El número total de familias en estado de desplazamiento que firmaron contratos (...) suman un total de 511, y solo ha sido posible entregar viviendas a 40 familias, (...). La licencia de construcción de la Ciudadela San Antonio se expidió para (2051) dos mil cincuenta y un soluciones de vivienda de interés social, que son el número total de viviendas a construir en la ciudadela San Antonio de Villavicencio por las diferentes

Uniones Temporales, de las cuales no se han realizado mas entregas.”

Villavivienda responde lo siguiente: “De acuerdo a la base de datos recopilada por la subgerencia técnica de esta entidad, de personas que presentan derechos de petición solicitando la adjudicación de un lote, en virtud a que suscribieron contrato de construcción de vivienda con el señor Oscar Javier García Parado, sin tener adjudicado el terreno donde construirle la vivienda son 375 personas y según el listado allegado por el representante de la unión temporal el día primero de octubre de 2008, ascienden a 310 personas”.

En el mismo sentido, la razón que dan los demandados acerca de por qué la actora no fue beneficiada con uno de los 200 lotes ya urbanizados (pregunta 9) también difiere. Villavivienda estima que el incumplimiento en la entrega de la casa a la actora (pregunta 2) es que ella “no fue beneficiada del subsidio de vivienda otorgado por el municipio a través de Villavivienda”, y la Unión Temporal manifiesta que no se ha podido cumplir porque Villavivienda no ha llevado a cabo las obras de urbanismo.

1. En cuarto lugar, la respuesta de las entidades territoriales vinculadas en sede de revisión, constituye un desconocimiento de los principios que guían la organización de un Estado Social de Derecho, cuya finalidad es garantizar la efectividad de los derechos, servir a la comunidad, promover la prosperidad general y velar por la prevalencia del derecho sustancial frente a las formalidades (artículo 2° C.P.), de las leyes que rigen la organización territorial para el cumplimiento de las funciones y servicios a cargo del Estado, particularmente los artículos 285 y siguientes de la Constitución Política, de la ley 489 de 199840, de la ley orgánica de ordenamiento territorial, de las atribuciones del alcalde en su calidad de jefe de la administración municipal, fundamentalmente los numerales 1 y 3 del art. 315, de la Constitución Política, y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que rigen las competencias que se atribuyen a los distintos niveles territoriales.

Son ellas:

* La Gobernación del Meta no se pronunció sobre la demanda de tutela.

* La Alcaldía de Villavicencio la contestó, diciendo que “el Municipio de Villavicencio no está llamado a responder por el incumplimiento del contrato, por no tener injerencia en el negocio jurídico celebrado por la accionante y la Unión Temporal y que el negocio jurídico fue celebrado con una persona jurídica particular denominada UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, sin intervención del Municipio de Villavicencio”. Agregó que la administración Municipal no es la generadora del problema ni la competente para solucionarlo y que VILLAVIVIENDA es una empresa Industrial y Comercial del Municipio con personería jurídica, administrativa y financiera, (art. 85 ley 489 de 1998) y por ende el Municipio no debe comparecer ni responder.

* El Comité Municipal para la Población desplazada para el Municipio de Villavicencio, encabezado por la Secretaría de Gobierno de la Alcaldía de Villavicencio⁴¹, como tal, no contestó, informando haber remitido el expediente a “VILLAVIVIENDA” para que diera respuesta a lo requerido.

1. Con respecto a la afirmación de la Alcaldía de Villavicencio, en el sentido de que el contrato se celebró con una persona jurídica particular que es la Unión Temporal, sin intervención del Municipio de Villavicencio, la Sala considera preciso aclarar que como Villavivienda forma parte de dicha Unión Temporal, el Municipio de Villavicencio en cabeza de su Alcalde, tiene injerencia en el contrato, teniendo en cuenta que dicha entidad es una empresa industrial y comercial del Estado. Las Empresas Industriales y Comerciales del Estado 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. Están sometidas a la dirección, control y vigilancia del Estado y se rigen por las disposiciones de la ley 489 de 1998. Villavivienda fue creada mediante decreto 091 de 31 de mayo de 2001,⁴² expedido por el Alcalde de Villavicencio, con el objeto de desarrollar funciones propias de banco de tierras, y su dirección y administración está a cargo de una Junta Directiva integrada: en primer lugar por el Alcalde o su delegado, y en segundo, tercer y cuarto lugar, por el Secretario de Planeación Municipal, el Secretario de Hacienda Municipal y dos 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”.

1. La Sala considera importante exponer otras razones, adicionales a las anteriores, que apoyan la inadmisibilidad de los motivos aducidos por los demandados, para no haber dado cumplimiento al contrato de vivienda, o, al menos, haber solucionado temporalmente el problema de vivienda de la demandante.

* Desde marzo del 2009 la Corporación CASA, gracias al aporte de la Gobernación del Meta, inició la construcción de las obras de urbanismo faltantes en la Ciudadela San Antonio, incluida la de la actora. (Respuesta 1 de la U.T.)

* La Unión Temporal Vivienda Pro Orinoquia Llanos, en estos momentos se encuentra finalizando la construcción de las viviendas para próxima entrega, las cuales cuentan con un avance de obra del 85%, de conformidad con lo pactado en las entidades como Villavivienda E.I.C.E., el Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, la Gobernación del Meta, y con la vigilancia de la Procuraduría y Contraloría. (Respuesta 5 de la U.T.)

* Desde marzo del 2009, la Corporación CASA, inició la ejecución de las obras de urbanismo faltantes. (Respuesta 8 de la U.T.)

* La Gobernación del Departamento del Meta destinó los recursos para la ejecución de las obras de urbanismo faltantes en La Ciudadela San Antonio, recursos con los cuales la Corporación CASA, ha efectuado las obras de urbanismo adelantadas. (Respuesta 8 de la U.T.)

* La naturaleza jurídica de Villavivienda, su función de banco de tierras, su situación de estar dirigida por una junta directiva encabezada por el Alcalde, los Secretarios de Planeación y Hacienda, y 2 expertos en el tema de urbanismo, la proveen de las condiciones y recursos para resolver el problema de vivienda de la actora.

1. La situación que antecede, a juicio de la Sala confirma, para el caso concreto, el estado de cosas inconstitucional que declaró la Corte en la sentencia T-025 de 2004. En primer lugar, por la vulneración de los principios de la buena fe y confianza legítima. En segundo lugar, porque el derecho a la vivienda digna de la ciudadana Gloria Cecilia Hernández es un derecho fundamental por su calidad de desplazada y un derecho subjetivo por estar plasmado en un contrato que constituye ley para las partes⁴³. En tercer lugar, por el tiempo transcurrido entre la firma del contrato y la interposición de la acción de tutela, de 2 años y más de 7 meses. Y, en cuarto lugar, por la vulneración directa al principio de solidaridad social consagrado en el numeral 2° del artículo 95 CP⁴⁴, por parte de las entidades demandadas e instituciones vinculadas al proceso en sede de revisión.

1. En el presente caso la Sala no puede impartir una orden abstracta porque las consecuencias conducirían a la nugatoria del derecho a la vivienda digna de Gloria Cecilia Hernández. También, porque no es posible ordenar que Villavivienda realice las obras de urbanismo, únicamente, para un lote de 6 x 12 metros cuadrados.

1. En consecuencia, la Sala ordenará a la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, integrada por la Empresa Industrial y Comercial del Estado Villavivienda, la Fundación Pro Orinoquía Llanos y la empresa Inversiones y Construcciones de Los Llanos - Inconllanos, que en el término de 30 días contados a partir de la notificación de la presente providencia, si aun no lo hubiere hecho, entregue de manera definitiva a la actora, una casa en la ciudad de Villavicencio, de características iguales o superiores a las pactadas en el Contrato N° 258 de 28 de julio de 2006, sin perjuicio de que se encuentre ubicada en la Urbanización San Antonio.

La anterior orden se imparte con carácter definitivo teniendo en cuenta: la calidad de desplazada por la violencia de la actora, sus condiciones de inferioridad contractual con respecto a las entidades demandadas, la naturaleza jurídica de la empresa Villavivienda (descrita en la consideración 24), y el tiempo transcurrido desde que la obligación se hizo exigible.

1. El argumento esgrimido por los demandados, según el cual la anterior orden vulnera el derecho a la igualdad de las otras personas que están esperando su turno de adjudicación del lote, no es de recibo para esta Sala por razones que ya han sido expuestas por la Corte en otros casos en que se ha planteado el mismo argumento, principalmente frente a derechos de petición o solicitudes de pensiones⁴⁵.

Ha dicho la Corte:

“(...) Y no puede aceptarse tal consideración, porque: a) so pretexto de garantizar la igualdad, no pueden las autoridades generalizar la violación de otros derechos fundamentales de las personas; b) la misma protección y trato que recibirán todas las personas de las autoridades -según el artículo 13 Superior-, no se puede concretar en la violación selectiva de alguno de sus derechos fundamentales, sino que debe consistir en ‘proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades’ (C.P. art. 2), así como en ‘asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares’ (ídem); y c) porque tal razonamiento implica aceptar el absurdo de que la entidad demandada, sin violar el derecho de petición y por afán de garantizar la igualdad, se ha abstenido de resolver las peticiones de pensión presentadas a ella durante los últimos veinticinco (25) meses...”⁴⁶.

En otras palabras, aceptar el argumento equivaldría a aprobar la continuación en el menoscabo del derecho a la vivienda digna de la actora, so pretexto de vulnerarse el derecho a la igualdad, de otras personas que se encuentran en condiciones similares.

1. Teniendo en cuenta la vigencia legal de los subsidios, conforme al artículo 51 del Decreto 2190 de 2009, la Corte ordenará al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, FONVIVIENDA, ampliar, mediante resolución, la vigencia del subsidio otorgado a GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ, hasta que las entidades demandadas le entreguen una casa a la actora conforme a la orden impartida en el ordinal tercero de la parte resolutive de esta providencia.

III. DECISIÓN

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

RESUELVE:

PRIMERO: LEVANTAR la suspensión de términos decretada por la Sala de Revisión.

SEGUNDO: REVOCAR la Sentencia proferida por el Juzgado Primero Penal del Circuito de Villavicencio, Meta, el siete (7) de mayo de dos mil nueve (2009) mediante la cual se confirmó el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Sexto Penal MUNICIPAL el 17 de marzo de 2009, mediante el cual no se tuteló el derecho a la igualdad y la vivienda digna de la actora y en su lugar TUTELAR el derecho a la vivienda digna de Gloria Cecilia Hernández, y de su núcleo familiar.

TERCERO: ORDENAR a la UNION TEMPORAL VIVIENDA PRO ORINOQUIA LLANOS, que, en un plazo máximo de 30 días contados a partir de la notificación de la presente providencia, si aun no lo hubiere hecho, entregue de manera definitiva a la actora, una casa de características iguales o superiores a las pactadas en el Contrato N° 258 de 28 de julio de 2006, en la ciudad de Villavicencio.

CUARTO: ORDENAR al Ministerio de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, FONVIVIENDA, ampliar, mediante resolución, la vigencia del subsidio otorgado a GLORIA CECILIA HERNÁNDEZ, hasta que las entidades demandadas cumplan con la obligación de entregar a la actora una casa en los términos descritos en el ordinal anterior.

QUINTO: LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JUAN CARLOS HENAO PÉREZ

Magistrado Ponente

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

1 Esta entidad forma parte de la Unión Temporal.

2 Cuaderno original. Folio 61. La Unión Temporal se constituyó con 3 socios: 1) VILLAVIVIENDA EICE, 2) la FUNDACION PRO ORINOQUIA LLANOS y 3) la Constructora INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DE LOS LLANOS-INCONLLANOS y se denominó UT. VIVIENDA-PRO ORINOQUIA LLANOS, conforme a la cláusula segunda del contrato.

3 Cuaderno original. Folio 61.

4 Cuaderno original. Folio 62.

6 Notificada mediante Oficio OPT-A-316 de 2009.

7 Cuaderno 2. Folios 154 a 163.

8 Cuaderno 2. Folio 23.

9 Escrito 4120-E1-107726, radicado el 22 de octubre de 2009. Cuaderno 2. Folios 39 a 52.

10 Cuaderno 2. Folios 53 a 152 con anexos.

11 Cuaderno 3. Folios 164 a 398 con anexos.

12 Respuesta de la U.T. a la pregunta 8.

13 Respuesta de Villavivienda a las preguntas 2 y 3.

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

15 “(...) el desarrollo de los derechos de contenido prestacional es básicamente progresivo y, en principio, está atribuido al legislador, así como, por vía reglamentaria, al ejecutivo”. (Sentencia T-602 de 2003).

16 T-801 de 1998: “Los derechos fundamentales por conexidad son aquellos que no siendo denominados como tales en el texto constitucional, sin embargo, les es comunicada esta calificación en virtud de la íntima e inescindible relación con otros derechos fundamentales, de forma que si no fueran protegidos en forma inmediata los primeros se ocasionaría la vulneración o amenaza de los segundos”. Algunos ejemplos son: En la sentencia T-1091 de 2005 la Corte concedió el amparo como mecanismo transitorio, en conexidad con los derechos fundamentales al mínimo vital y al debido proceso, de una mujer en estado de invalidez, cuyo inmueble había sido embargado y rematado en un proceso ejecutivo adelantado por la Corporación de Ahorro y Vivienda. En la sentencia T-473 de 2008 la Corte concedió la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna o adecuada, en conexidad con el derecho a la vida digna y a la tranquilidad, por cuanto las autoridades distritales habían dictaminado un riesgo inminente de deslizamiento en los terrenos donde había sido construido el inmueble donde vivía la actora con sus hijos. Ver también la sentencia T-754 de 2006.

17 En la sentencia T-919 de 2006, la Corte tuteló el derecho a la vivienda digna de una familia desplazada en una situación de particular indefensión y vulnerabilidad, pues dentro de la misma había una menor portadora del VIH. En la sentencia T-585 de 2008, el amparo fue concedido a un peticionario con pérdida severa de la capacidad laboral, sin ingresos estables y a cargo de dos niñas y su padre porque les había sido negada la inclusión en un programa de reubicación de familias. En la sentencia T-036 de 2010, la Corte encontró vulnerados los derechos a la vivienda digna en conexidad con los derechos a la vida e integridad física de una familia, por omisión de la Alcaldía del Municipio de reubicarla en

albergue transitorio.

18 Sentencia T-958 de 2001.

19 Sentencia T-373 de 2003.

20 T-308 de 1993. La Corte consideró que el amparo constitucional era procedente por la existencia de un polígono de tiro en un predio aledaño al lugar de habitación de los actores.

21 T-373 de 2003. La Corte rechazó el amparo porque consideró legítimo el embargo de un inmueble a favor de una Corporación de Ahorro y Vivienda, a pesar de que en él, residían dos menores de edad.

22 Ver sentencia T-585 de 2008 previamente citada.

23 Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

24 En materia de desplazamiento forzado, este artículo ha sido analizado por la Corte en concordancia con lo dispuesto en la Constitución, con los Principios Rectores del Desplazamiento Forzado, y el artículo 2° del Decreto 2569 de 2000 que dispone:

“Es desplazado toda 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 libertades personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas[...]

El Gobierno Nacional a través de la Dirección General para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior o la entidad que esta delegue, declarará que se encuentra en condición de desplazamiento aquella persona desplazada que solicite tal reconocimiento mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 32 de la ley 387 de 1997, a saber:

1. Declarar esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las personerías municipales o distritales o cualquier despacho judicial, y
2. Solicitar que se remita para su inscripción a la Dirección General para los Derechos

humanos del Ministerio del Interior o a la oficina que este designe a nivel departamental distrital o municipal copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior.”

25 Sentencia SU-225 de 1998.

26 Sentencia C-021 de 1993.

27 Como ocurre con los desplazados T-227 de 1997 y SU-1150 de 2000.

28 Estas situaciones no deben entenderse taxativas.

29 “ARTICULO 13 CP. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

30 Ver Sentencia T-098 de 2002.

31 Respecto a la protección del derecho a la vivienda digna de la población desplazada se pueden consultar también las siguientes sentencias: T-602 de 2003, T-585 de 2006, T-754 de 2006, T-704^a de 2007, T-966 de 2007, T-268 de 2008 y T-064 de 2009.

32 Ver Sentencia SU-1150 de 2000.

33 Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

34 Los tutelantes estaban inscritos en el Registro Único de la Población Desplazada, (RUPD), y aunque habían recibido un subsidio para la adquisición de vivienda, tenían que hacerlo efectivo antes del 30 de junio de 2005, sin que ello hubiera sido posible por razones ajenas a

su voluntad como la falta de empleos estables y otras fuentes de ingreso para ganar el capital necesario para la adquisición de una vivienda, la escasa oferta de vivienda nueva de interés social en los municipios donde residían, las dificultades para encontrar una vivienda usada en buenas condiciones y a precios bajos, y los excesivos requisitos para acceder a créditos de vivienda. La Corte ordenó al Ministerio de Medio ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, conceder una prórroga de seis (6) meses a los tutelantes para usar su subsidio e impartió otras órdenes a los municipios donde se presentaba el problema, en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, tales como prestar asesoría a los demandantes sobre adquisición de vivienda y acceso a proyectos productivos, convocar a mesas de trabajo para discutir los problemas de vivienda, remitir órdenes trimestrales al juzgado de origen para verificar el cumplimiento de las órdenes, entre otras.

35 Los actores habían realizado gestiones para adquirir un inmueble rural ante el INCODER, sin que hasta la fecha de presentación de la tutela y luego de transcurridos varios años, hubieran sido beneficiados por alguno de los programas públicos. La Corte ordenó a las entidades competentes hacer la adjudicación de tierras y gestionar los recursos necesarios para otorgar el subsidio familiar de vivienda.

36 En esta sentencia, la Sala Tercera de Revisión resolvió 108 acciones de tutela interpuestas por 1150 familias, contra diferentes autoridades responsables del manejo de la población desplazada, como la Red de Solidaridad Social, el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de la Protección Social, el Ministerio de Agricultura, el Ministerio de Educación, el Inurbe, el Incora, el SENA, y otras entidades municipales y departamentales. La Corte analizó las políticas públicas de atención a la población desplazada, para determinar si el Estado, “a través de acciones u omisiones en el diseño, la implementación, el seguimiento o la evaluación de éstas”, había contribuido de una manera constitucionalmente significativa al desconocimiento de los derechos fundamentales de las personas en condición de desplazamiento.

37 Al constatar la vulneración repetida y constante de los derechos fundamentales de miles de desplazados, y considerar que se requería la intervención de distintas entidades para atender problemas de orden estructural en todos sus componentes: desde la insuficiencia de recursos destinados a financiar la política de atención a la población desplazada, hasta la

capacidad institucional para implementarla.

38 Folio 86.

39 Creada mediante Decreto N° 091 de 31 de mayo de 1991 que obra a folio 18 del expediente.

41 La conformación de dicho Comité fue ordenada por la Corte, a la Alcaldía Municipal de Villavicencio, mediante Sentencia T-1346 de 2001, de acuerdo con lo preceptuado en los artículos 29 y siguientes del Decreto 2569 de 2000, para que estableciera un programa de reubicación y estabilización económica para los desplazados ocupantes de un predio llamado “La Reliquia”, y en particular, ofreciera una solución real y efectiva a una mujer desplazada y a sus hijos.

42 Folio 175.

43 Código Civil, “Art. 1602.- Todo contrato legalmente celebrado es una ley para los contratantes, y no puede ser invalidado sino por su consentimiento mutuo o por causas legales”.

44 “ARTICULO 95 CP. La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades. El ejercicio de las libertades y derechos reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituídas para mantener la independencia y la integridad nacionales.

4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;
8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;
9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”.

45 Ver también sentencia T-1234 de 2008.

46 T-246 de 1997.