



V. EXPEDIENTE RE-217 - SENTENCIA C-703/15 (Noviembre 18)
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

1. Norma revisada

DECRETO 1819 DE 2015
(septiembre 15)

Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA,

en ejercicio de las facultades Constitucionales y Legales, en especial las previstas en el artículo 215 de la Constitución Política, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en desarrollo de lo dispuesto por el Decreto número 1770 de 2015, y

CONSIDERANDO:

Que mediante el Decreto 1770 de 2015, el Gobierno nacional declaró el Estado de emergencia económica, social y ecológica en los municipios de La Jagua del Pilar, Urumita, Villanueva, El Molino, San Juan del Cesar, Fonseca, Barrancas, Albania, Maicao, Uribia y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure - Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguana y Curumaní en el departamento del Cesar; Toledo, Herrán, Ragonvalia, Villa del Rosario, Puerto Santander, Área Metropolitana de Cúcuta, Tibú, Teorama, Convención, El Carmen, El Zulia, Salazar de las Palmas y Sardinata en el departamento de Norte de Santander; Cubará, en el departamento de Boyacá; Cravo Norte, Arauca, Arauquita y Saravena en el departamento de Arauca; La Primavera, Puerto Carreño y Cumaribo en el departamento de Vichada, e Inírida en el departamento de Guainía, todos estos fronterizos con la República de Venezuela.

Que la situación que se presenta en la frontera colombo-venezolana que dio lugar a la declaración del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, ha generado una crisis humanitaria, económica y social que ha afectado a numerosos ciudadanos colombianos que han sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la misma.

Que debido a las situaciones por las cuales las personas y familias afectadas han debido retornar al país muchas de ellas han sido ubicadas de manera provisional en albergues al carecer de soluciones de vivienda que les permitan establecerse en los lugares de recepción y a partir de allí procurar la garantía de sus derechos.

Que de conformidad con lo dispuesto en la parte considerativa del Decreto 1770 de 2015, "(...) *resulta necesario levantar ciertas restricciones legales relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado, así como establecer criterios adecuados a su condición que permitan focalizar y priorizar el gasto público social en favor de ellas, incluyendo la posibilidad de destinar recursos parafiscales para su atención*".

Que la construcción de vivienda de interés social satisface directamente la garantía del derecho a la vivienda de los hogares beneficiarios y además la producción de vivienda en los municipios en los cuales se declaró la emergencia promueve la generación de nuevos empleos y permite reactivar la economía de los municipios afectados.

Que se hace necesario dictar medidas en materia de vivienda para buscar que los hogares que tienen integrantes deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza cuenten con oferta de vivienda de interés prioritario digna, a través de los diferentes programas de vivienda urbana que desarrolla el Gobierno nacional, para lo cual es necesario modificar la priorización de los recursos asignados al Fondo Nacional de Vivienda de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 5o de la Ley 1537 de 2012.

Que en la medida en que las personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que han retornado al país a raíz de la situación mencionada no cuentan con fuentes de ingresos y se encuentran en una situación especial de vulnerabilidad, deben incorporarse como potenciales beneficiarios de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, a ser otorgados por el Gobierno nacional.

Que igualmente resulta pertinente modificar la destinación legal de los recursos parafiscales que administran las Cajas de Compensación Familiar a través de los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), contemplada en el artículo 68 de la Ley 49 de 1990 con miras a atender de manera preferente a los hogares afectados por la crisis humanitaria.

Que dadas las circunstancias que motivaron la declaratoria de emergencia por el Gobierno nacional, se requiere establecer la posibilidad legal de asignar subsidios familiares de vivienda con los recursos de los fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis) de las Cajas de Compensación Familiar a los hogares afectados por la emergencia, aun cuando se trate de hogares no afiliados a las mismas, independientemente de los criterios de priorización a que se refiere el artículo 68 de la Ley 49 de 1990, modificado por el artículo 9o de la Ley 281 de 1996.

Que la Corte Constitucional mediante Sentencias C-575 de 1992 y C-393 de 2007 señaló que los recursos del subsidio familiar administrados por las Cajas de Compensación Familiar que se destinen a las soluciones de vivienda de interés social, son aportes de orden parafiscal que tienen por objeto solventar las necesidades básicas de importantes sectores de la sociedad colombiana, los cuales constituyen una especie de la seguridad social y vienen a desarrollar el postulado constitucional de la solidaridad como principio orientado a la materialización de los valores de la justicia y la dignidad,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO, EN LA ZONA COBIJADA POR LA DECLARATORIA DE EMERGENCIA ECONÓMICA, SOCIAL Y ECOLÓGICA. En la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), a que se refiere el artículo 5o de la Ley 1537 de 2012, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio mediante resolución podrá priorizar los municipios a los que se refiere el artículo 1o del Decreto 1770 de 2015, independientemente de su categoría.

La distribución de los recursos estará destinada a atender, a través de la asignación de subsidios familiares de vivienda en dinero o en especie, a los hogares que cuenten con integrantes que hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, debidamente registrados.

PARÁGRAFO. Para la identificación y definición de los hogares cuyos integrantes hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, se tendrá en cuenta la información de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).

ARTÍCULO 2o. OTROS MECANISMOS PARA ATENDER A LOS HOGARES AFECTADOS POR LA SITUACIÓN DE EMERGENCIA. En el marco de los Programas que adelanta el Gobierno nacional para la ejecución, la financiación o cofinanciación de la adquisición de viviendas de interés prioritario, se podrá priorizar la selección de los proyectos que se ejecuten en los municipios a los que se refiere el artículo 1o del Decreto 1770

de 2015, con el fin de destinarlos a la atención en vivienda urbana para los hogares mencionados en el inciso 2 del artículo 1o de este Decreto.

También se podrán destinar recursos del subsidio familiar de vivienda para adicionar el número de viviendas de los proyectos seleccionados o que se seleccionen para ser ejecutados en los municipios a que se refiere este artículo y/o para atender a los hogares mencionados en el inciso 2 del artículo 1o de este Decreto.

ARTÍCULO 3o. MONTO DE LOS SUBSIDIOS FAMILIARES DE VIVIENDA PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Fonvivienda podrá asignar subsidios familiares de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, en cualquiera de los programas que adelanta para este tipo de vivienda, cuando los mismos se destinen a la atención de los hogares a que se refiere el inciso 2 del artículo 1o del presente decreto.

PARÁGRAFO. Cuando el cierre financiero para la adquisición de la vivienda de interés prioritario se obtenga con el subsidio a que se refiere este artículo, no se exigirá el requisito de ahorro ni crédito para el acceso de los hogares al Programa respectivo.

ARTÍCULO 4o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Podrán ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda 100% en especie los hogares a que se refiere el inciso 2 del artículo 1o de este decreto. Para todos los efectos, la población mencionada se considerará un grupo poblacional potencialmente beneficiario del subsidio, adicionalmente a los mencionados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012. El Gobierno nacional reglamentará las demás condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda y el cumplimiento de la prioridad establecida en la presente disposición.

ARTÍCULO 5o. SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA POR PARTE DE LAS CAJAS DE COMPENSACIÓN FAMILIAR PARA LA POBLACIÓN AFECTADA POR LA CRISIS FRONTERIZA. Las Cajas de Compensación Familiar podrán asignar subsidios familiares para la adquisición de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, cuando los mismos se destinen a la atención de los hogares a que se refiere el inciso 2o del artículo 1o del presente decreto, independientemente de que se trate de hogares afiliados a la Caja de Compensación Familiar otorgante del subsidio, a otras Cajas de Compensación Familiar o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

PARÁGRAFO 1o. Las Cajas de Compensación Familiar podrán asignar subsidios familiares de vivienda en la modalidad de arrendamiento, en beneficio de los hogares a que se refiere el inciso 2o del artículo 1o de ese decreto, los cuales podrán ser aplicados en cualquier parte del territorio nacional. Este subsidio será hasta de un (1) salario mínimo mensual legal vigente para el pago de cada canon mensual de arrendamiento, hasta por el término de doce (12) meses. El valor del canon podrá incluir el pago de los servicios públicos domiciliarios y el pago por concepto de administración, cuando sea el caso.

Los recursos destinados para el subsidio familiar de vivienda podrán ser destinados para el pago de las garantías a que haya lugar en el marco del contrato de arrendamiento, sin que en ningún caso se supere el monto antes señalado.

PARÁGRAFO 2o Las Cajas de Compensación Familiar que destinen recursos para la atención de la población a que se refiere este decreto, serán responsables de verificar los pagos que se realicen con cargo a los recursos del subsidio familiar de vivienda, y los documentos que acrediten dicha verificación deben ser parte del proceso de legalización del subsidio familiar de vivienda.

PARÁGRAFO 3o Las Cajas de Compensación Familiar que asignen recursos del subsidio familiar de vivienda para la atención de la población a que se refiere este decreto, podrán imputar a sus respectivos Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), el valor de los costos y gastos operativos en que incurran ellas mismas o las Cajas de Compensación Familiar que tengan jurisdicción en otros municipios, para la formulación de proyectos destinados a la atención de la mencionada población.

En ningún caso, los recursos a que hace referencia esta disposición podrán exceder el 4% del valor correspondiente a las transferencias mensuales por concepto de aportes a los Fondos para el Subsidio Familiar de Vivienda (Fovis), con destino al subsidio familiar de vivienda de interés social, adicionales a los recursos a que se refiere el Decreto 1077 de 2015, y tendrán las mismas condiciones de ejecución.

PARÁGRAFO 4o. El Gobierno nacional reglamentará las anteriores condiciones.

ARTÍCULO 6o. El presente decreto rige a partir de su publicación.

2. Decisión

Declarar **EXEQUIBLE** el Decreto Legislativo número 1819 del 15 de septiembre de 2015 *"Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada en parte del territorio nacional"*.

3. Síntesis de los fundamentos de la decisión

Después de comparar las consideraciones expuestas en el Decreto 1770 de 2015, declaratorio del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en parte del territorio nacional, con las medidas adoptadas por el Decreto Legislativo 1819 de 2015, la Corte advirtió la concordancia entre las mismas. En efecto, a través de las medidas de excepción, el Gobierno Nacional creó mecanismos que permiten privilegiar a los municipios declarados en estado de emergencia, para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda. Con tal objeto, se procuró la destinación de recursos de Fonvivienda y de las Cajas de Compensación Familiar que manejan fondos de Vivienda Interés Social que reciben parte de la contribución parafiscal para compensación familiar. Estas medidas pretenden generar soluciones habitacionales a los hogares afectados con la crisis humanitaria existente en la zona de la frontera con Venezuela. De igual manera, la Corporación encontró que estas medidas están relacionadas en forma directa y específica con las consideraciones invocadas en el mismo decreto y se revelan necesarias, adecuadas e indispensables para alcanzarlas.

Por otra parte, el sistema legislativo común u ordinario no resulta suficiente para hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia, por lo que la modificación a la legislación vigente y la creación de mecanismos nuevos contribuyen eficazmente en la ejecución de proyectos habitacionales para las personas afectadas con la crisis fronteriza. Para la Corte, las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico no resultan irrazonables, ni excesivas, si se tienen en cuenta los efectos económicos y sociales vinculados con los hechos acaecidos en la frontera colombo venezolana y la necesidad de atender en forma pronta y eficaz a las personas que necesitan de una solución para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas, lo cual constituye un fin constitucionalmente legítimo. Además, la Corte constató que las disposiciones del Decreto 1819 de 2015 no vulneran ninguno de los derechos intangibles listados en el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción. La prioridad que se da a los municipios afectados para ser beneficiarios de los recursos y programas de vivienda tiene plena justificación en la situación de crisis humanitaria generada por las autoridades venezolanas en la frontera y busca conjurar las condiciones de estas personas que se vieron despojadas de su vivienda y bienes.

LA CORTE DECLARÓ INEXEQUIBLE, POR DESCONOCER EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA, UN ARTÍCULO INCLUIDO EN LA LEY ANUAL DE PRESUPUESTO QUE ESTABLECÍA LA COMPETENCIA EXCLUSIVA DEL INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI PARA LA CONTRATACIÓN DE DETERMINADAS ACTIVIDADES ESPECIALIZADAS