

**Sentencia C-703/15**

Referencia: Expediente R.E.-217

Revisión constitucional del 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”*.

Magistrado Ponente:  
**JORGE IVÁN PALACIO PALACIO**

Bogotá, D.C., dieciocho (18) de noviembre de dos mil quince (2015).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y una vez cumplidos los requisitos y trámite establecidos en el Decreto 2067 de 1991, profiere la siguiente sentencia:

**I. ANTECEDENTES**

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 241-7 de la Constitución Política, el Gobierno Nacional remitió a esta Corporación el mismo día de su expedición copia del Decreto 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”*, dictado en ejercicio de las facultades conferidas por el artículo 215 de la Constitución, en concordancia con la Ley 137 de 1994 y en virtud de lo dispuesto en el Decreto 1770 de 2015, que 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, Uribe y Hato Nuevo en el departamento de La Guajira; Manaure-Balcón del Cesar, La Paz, Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, Chiriguaná 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 del Vichada, e Inírida del departamento de Guainía.

Asignado el expediente al Despacho del Magistrado Sustanciador, mediante providencia del 22 de septiembre de 2015, se dispuso: i) avocar el conocimiento del asunto, ii) decretar la práctica de algunas pruebas, iii) fijar en lista el asunto para efectos de la intervención ciudadana, iv) dar traslado al Procurador General de la Nación para que rindiera el concepto de rigor, y v) comunicar la iniciación del presente asunto al Presidente de la República, al Vicepresidente de la República, a la Consejería de Derechos Humanos de la Presidencia de la República, al Ministro del Interior, al Ministro Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Ministra de Relaciones Exteriores, al Ministro de Hacienda y Crédito Público, al Ministro de Salud y de la Protección Social, al Ministro de Trabajo, al Director del Departamento Administrativo Nacional de Planeación, al Defensor del Pueblo, al Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, al Fondo Nacional de Vivienda, al Superintendente de Cajas de Subsidio Familiar, a los Gobernadores de los Departamentos de la Guajira, del Cesar, de Norte de Santander, de Boyacá, de Arauca, de Vichada y de Guainía, para que expresaran las razones que en su criterio justifican la constitucionalidad del Decreto sometido a examen de la Corte.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de este asunto, y previo concepto del Ministerio Público, la Corte Constitucional procede a resolver sobre la exequibilidad del mismo.

## **II. TEXTO DEL DECRETO LEGISLATIVO QUE SE REVISAS**

A continuación se transcribe el texto del Decreto Legislativo No. 1819 del 15 de septiembre 2015, objeto de revisión constitucional:

“DECRETO LEGISLATIVO 1819 DE 2015<sup>1</sup>

**MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

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:**

---

<sup>1</sup>Diario oficial No. 49.636 de 15 de septiembre de 2015.

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, Chiriguaná 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 5° 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 9° 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 5° 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 1° 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 1° 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 1° 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 1° 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 1° 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 1° 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 2° del artículo 1° 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 1° 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 2°.** 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 3°.** 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.  
 Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 15 de septiembre de 2015.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro del Interior,

JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

La Ministra de Relaciones Exteriores,

MARÍA ÁNGELA HOLGUÍN CUÉLLAR.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

MAURICIO CARDENAS SANTAMARIA

El Ministro de Justicia y del Derecho,

YESID REYES ALVARADO.

El Ministro de Defensa Nacional,

LUIS CARLOS VILLEGAS ECHEVERRI.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

AURELIO IRAGORRI VALENCIA.

El Ministro de Salud y Protección Social,

ALEJANDRO GAVIRIA URIBE.

El Viceministro de Relaciones Laborales e Inspección Encargado de las  
 Funciones del Despacho del Ministro del Trabajo,

ENRIQUE BORDA VILLEGAS.

El Ministro de Minas y Energía,

TOMÁS GONZÁLEZ ESTRADA.

La Ministra de Comercio, Industria y Turismo,

CECILIA ÁLVAREZ-CORREA GLEN.

La Ministra de Educación Nacional,

GINA PARODY D'ECHEONA.

El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible,

GABRIEL VALLEJO LÓPEZ.

El Ministro de Vivienda, Ciudad y Territorio,

LUIS FELIPE HENAO CARDONA.

El Ministro de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones,

DAVID LUNA SÁNCHEZ.

La Ministra de Transporte,

NATALIA ABELLO VIVES.

La Ministra de Cultura,

MARIANA GARCÉS CÓRDOBA”.

### **III. PRUEBA RECAUDADA**

En cumplimiento del auto del 22 de septiembre de 2015, que dispuso solicitar a la Secretaría General de la Presidencia de la República el envío a la Corte Constitucional de determinados informes relacionados con la materia regulada mediante el Decreto 1819 de 2015, fue recibido el siguiente informe:

#### **Presidencia de la República -Secretaría Jurídica-**

Como respuesta al cuestionario que le formulara el Magistrado Ponente, la Secretaría Jurídica manifestó que las medidas expedidas están orientadas, por una parte, a generar condiciones económicas favorables a partir de la destinación de recursos para la selección de proyectos de vivienda en los municipios en los cuales fue declarada la emergencia, y de otra, a brindar soluciones habitacionales 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.

Agrega que la construcción de vivienda es una de las actividades que genera mayor movimiento en la actividad económica, que industrias como el cemento, el concreto, el hierro y el acero, la fabricación de productos elaborados de metal y de muebles, los aparatos de uso doméstico y otros están asociados al sector constructor, sumando cerca de 30 sectores de la economía impulsados por la construcción. En cuanto a la mano de obra, expresa que el sector constructor emplea el 6.2% del total de ocupados del país, con un ingreso promedio 40% mayor al salario mínimo. Con base en esta información concluye que el impulso a la iniciación de nuevas viviendas incidirá en beneficios a la economía local, en creación de más empleos y mejor remuneración.

Explica la Secretaría Jurídica que ateniendo al artículo 5° de la Ley 1537 de 2012, el Gobierno ha expedido resoluciones determinando los criterios mediante los cuales Fonvivienda deberá distribuir cupos de recursos entre todos los departamentos del país y que tales criterios están formulados teniendo en cuenta la población a la que se dirige cada programa, por lo que no responden de manera general a la situación de emergencia declarada en el Decreto 1770 de 2015, ni a la población afectada por la misma. Así, las medidas adoptadas con el Decreto 1819 de 2015 permiten al Gobierno priorizar a los municipios sobre los que fue decretada la situación de emergencia, independientemente de su categoría para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda.

Complementa su respuesta indicando que la situación que se presenta en la frontera colombo-venezolana ha generado una crisis humanitaria, económica y social que ha afectado a personas deportadas, repatriadas, expulsadas o que han retornado al país, quienes se encuentran en albergues y alojamientos temporales o autoalbergados en redes de apoyo. Estas personas no cuentan

con fuentes de ingresos y se encuentran en situación de vulnerabilidad, razón para incorporarlos como beneficiarios de los programas de vivienda prioritaria urbana.

Evoca el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 que en su inciso segundo prevé quienes serán los beneficiarios de subsidios familiares de vivienda en especie, para explicar que el Decreto 1819 de 2015 incorpora a las personas que han sido deportadas, repatriadas, expulsadas o que han retornado al país a raíz de la crisis fronteriza, considerándolo un grupo poblacional preferencial y potencialmente beneficiario del subsidio familiar de vivienda 100% en especie a asignar por el Fondo Nacional de Vivienda. Precisa que de no incluir expresamente a la población afectada por la situación de emergencia en la frontera no se les podría atender adecuadamente.

En cuanto a la Ley 49 de 1990 recuerda que esta regula la destinación de los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar y que su artículo 68 precisa las condiciones; destaca que tales entidades hacen parte del sistema de vivienda de interés social en que se permite que los afiliados a una Caja de Compensación obtengan un subsidio de manera preferente frente a otros postulantes de soluciones habitacionales. Los no afiliados a estas instituciones podrán acceder a estos beneficios únicamente de manera residual.

El Decreto 1819 de 2015 permite a las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con Fondos de Vivienda de Interés Social asignar preferencialmente en la zona de emergencia subsidios familiares para la adquisición de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario sin que los beneficiarios estén afiliados a la correspondiente Caja de Compensación Familiar a otras Cajas de Compensación o no sean afiliados, como también asignar subsidios familiares de vivienda en la modalidad de arrendamiento.

En suma, las medidas permitirán a las Cajas de Compensación Familiar utilizar los recursos parafiscales destinados a los Fondos de Vivienda de Interés Social, para atender el evento de vivienda transitoria (arrendamiento) y definitiva (adquisición), para la población afectada.

El Gobierno Nacional había censado a cerca de 13.138 personas hasta el 7 de septiembre de 2015, muchas de ellas ubicadas provisionalmente en albergues, mientras que en otros lugares se encontraban 3.367 personas. Con esta información se establecieron datos de hogares que carecían de solución de vivienda. Las medidas adoptadas resultan aplicables en los siete departamentos y cuarenta municipios, con ellas se busca incorporar a las personas afectadas a los programas previstos en el Decreto.

Finalmente, al responder el Gobierno afirma que las funciones asignadas en las Leyes 1537 de 2012 y 49 de 1990 al ministerio del área, resultan insuficientes para enfrentar la crisis derivada de la deportación, repatriación y expulsión de los connacionales, debido a que la normatividad vigente no

prevé adelantar los procesos de selección de proyectos de vivienda con los hogares que han debido retornar al país.

#### **IV. INTERVENCIONES**

##### **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio<sup>2</sup>**

El apoderado del Ministerio solicita a la Corte que declare exequible el Decreto número 1819 de 2015. Considera que se está en presencia de una normativa ajustada a la Constitución y que le da competencias al Gobierno Nacional para fijar medidas destinadas a estimular el acceso a los beneficios contemplados en la Ley 1537 de 2012 a los ciudadanos afectados con las medidas adoptadas por el país vecino.

##### **Ministerio del Trabajo<sup>3</sup>**

El vocero del Ministerio solicita que se declare exequible el Decreto número 1819 de 2015. Luego de describir someramente las consideraciones y el articulado del citado Decreto, concluye que la entidad competente para reglamentar el Decreto examinado será el Ministerio de Vivienda por cuanto corresponde a una política pública de vivienda.

##### **Departamento Nacional de Planeación<sup>4</sup>**

El representante de esta entidad solicita declarar la exequibilidad del Decreto 1819 de 2015. Señala que las normas revisadas persiguen que las personas expulsadas de Venezuela puedan contar con una vivienda urbana vinculándolas a los programas que desarrolla el Gobierno Nacional. Para ello, en los municipios afectados podrán ser priorizados por el Ministerio del área para recibir recursos del Fondo Nacional de Vivienda 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 y estén debidamente registrados en el Registro Único de Damnificados (RUD).

También se habilita a las Cajas de Compensación Familiar para que puedan 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 afectados por la crisis fronteriza, sin considerar que se trate de hogares afiliados a la Caja de Compensación que otorga el subsidio, a otras Cajas o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

---

<sup>2</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 28 de septiembre de 2015 y anexado a folios 80 y siguientes del expediente.

<sup>3</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2015 y anexado a folios 90 y siguientes del expediente.

<sup>4</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2015 y anexado a folios 112 y siguientes del expediente.

Para el interviniente, el Decreto se refiere a materias que tienen relación directa y específica con el estado de emergencia originado por la situación de que muchas personas y familias han tenido que retornar al país dejando sus viviendas para llegar a un albergue provisional en Colombia. Las normas buscan que estas personas puedan contar con una vivienda a través de diferentes programas desarrollados por el Gobierno Nacional.

### **Presidencia de la República<sup>5</sup>**

La representante de esta institución solicita que se declare exequible el Decreto 1819 de 2015. Sobre el ajuste formal del mismo considera que cumple con los requerimientos que la Constitución Política y la ley 137 de 1994 establecen para su expedición, a saber: (i) Firma, lleva la del Presidente de la República y todos los Ministros del Despacho; (ii) Motivación, expone en los considerandos los motivos en que se basó el Gobierno Nacional para expedir las medidas adoptadas en ejercicio de las facultades que el artículo 215 de la Carta y la Ley 137 de 1994 le otorgan al Presidente de la República; (iii) Oportunidad, fue expedido durante la vigencia del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica declarado mediante el Decreto 1770 de 2015.

Acerca de la finalidad y la conexidad señala que el Decreto sub examine y las medidas allí establecidas se encuentran directa y específicamente encaminadas a conjurar las causas de la perturbación que originaron la declaratoria del estado de emergencia, y a impedir la extensión de sus efectos.

Sobre las medidas adoptadas manifiesta que se otorgan instrumentos para (i) privilegiar los municipios sobre los que fue decretada la situación de emergencia para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, para (ii) permitir la destinación de recursos del Fondo Nacional de Vivienda y de las Cajas de Compensación Familiar que cuentan con Fondos de Vivienda de Interés Social que se alimentan con parte de la contribución parafiscal para compensación familiar, con el fin de generar soluciones habitacionales a los hogares afectados por la crisis fronteriza.

En relación con la necesidad de expedir el Decreto 1819 de 2015, estima la interviniente que están presentes los requisitos de necesidad jurídica y necesidad fáctica impuestos por la jurisprudencia, por cuanto el ordenamiento jurídico de rango legal vigente antes de la emergencia no ofrece los mecanismos ordinarios, necesarios y suficientes para hacer frente de manera inmediata a la súbita crisis en que se encuentran las personas deportadas y que retornaron.

---

<sup>5</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 30 de septiembre de 2015 y anexo a folios 128 y siguientes del expediente.

Analiza la insuficiencia de la legislación ordinaria, indicando que los hechos de la frontera provocaron una crisis humanitaria, económica y social que ha afectado a numerosos ciudadanos, con gran impacto en el orden económico, social y ecológico que requería de acciones inmediatas para conjurar la situación de estos compatriotas. El carácter sorpresivo del cierre de fronteras hizo que muchas familias se vieran divididas sin previo aviso por las barricadas de la Guardia Bolivariana, la mayoría de la población afectada no tenía dónde vivir y carece de medios de subsistencia.

Por lo anterior, resulta claro que las facultades ordinarias de las que goza el Presidente de la República no eran suficientes, razón por la cual las medidas decretadas permiten un mayor margen de maniobra para manejar la situación.

Finalmente, acerca de la proporcionalidad de las medidas indica que el Decreto se justifica por cuanto es necesario generar condiciones para brindar soluciones definitivas impidiendo que los efectos de la amenaza se profundicen o generen la vulneración del derecho. Concluye expresando que la construcción de vivienda de interés social impacta la garantía del derecho a la vivienda de los hogares beneficiarios de las mismas y promueve la generación de nuevos empleos.

### **Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres<sup>6</sup>**

Pide a la Corte que declare exequible el Decreto 1819 de 2015, inicialmente se refiere a las exigencias formales establecidas para su expedición, precisando que está adecuadamente sustentado, lleva la firma del Presidente de la República y de todos los ministros y fue expedido dentro del término de 30 días señalados en el Decreto 1770 de 2015.

Luego del análisis sustantivo sobre conexidad y restricción de derechos fundamentales, concluye que el Decreto 1819 de 2015 se adecua a lo dispuesto sobre la materia en la Carta Política.

### **Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>7</sup>**

Pide a la Corte que declare exequible el Decreto bajo examen. Considera el interviniente que el Gobierno Nacional cumplió con las exigencias establecidas en la Carta Política, ya que se dictaron medidas en materia de vivienda para atender la emergencia, las cuales están orientadas a generar condiciones económicas favorables para la selección de proyectos de vivienda en los municipios afectados.

### **Consejo Nacional de Planeación<sup>8</sup>**

---

<sup>6</sup>Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 1º de octubre de 2015 y anexo a folios 191 y siguientes del expediente.

<sup>7</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 1º de octubre de 2015 y anexo a folios 197 y siguientes del expediente.

Solicita a la Corte que declare exequible el Decreto 1819 de 2015, ya que las medidas allí previstas se dirigen a generar condiciones económicas favorables a partir de la destinación de recursos para la selección de proyectos de vivienda en los municipios en los cuales fue declarada la emergencia, además brindan soluciones habitacionales 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.

Considera el interviniente que tales medidas permitirán generar condiciones para la construcción de vivienda, así como de bienes y servicios asociados a la misma, promoviendo el empleo y el acceso a soluciones definitivas de vivienda para los hogares afectados.

### **Defensoría del Pueblo<sup>9</sup>**

Acerca de las condiciones que se vienen presentando en la región fronteriza el interviniente afirma que desde el 19 de agosto de 2015 el Gobierno de Venezuela decidió cerrar la frontera con nuestro país y más de 20.000 nacionales tuvieron que emigrar y ser alojados en condiciones difíciles en albergues habilitados de forma temporal. Para mediados de septiembre la entidad había recibido en los municipios colindantes con el Estado Táchira de Venezuela un total de 2.544 quejas en razón al flujo migratorio en la frontera.

Narra que dentro del grupo de migrantes se ha podido registrar un total de 3.171 niños y niñas, 701 adolescentes y 314 adultos mayores, también han recibido denuncias por violación a derechos humanos, como la agresión física y verbal de autoridades venezolanas con 845 casos, señalamientos asociados a la criminalidad contra la población colombiana y privación ilegal a la libertad con un total de 252 casos.

La desintegración familiar ha sido una de las quejas reiteradas con un total de 708 registros, más 425 registros de personas que manifestaron como durante los desalojos fueron víctimas de hurtos y despojadas arbitrariamente de sus pertenencias en hechos presuntamente perpetrados por autoridades venezolanas. Entre las conductas señaladas en las quejas se cuenta la destrucción de las viviendas donde las víctimas residían en Venezuela, acciones realizadas presumiblemente por la Guardia Venezolana.

En concepto de la Defensoría del Pueblo la dimensión de la crisis humanitaria producida en los municipios ubicados en la frontera colombo-venezolana generó una perturbación grave e inminente del orden económico, social y ecológico en esa parte del territorio nacional, dificultando las

---

<sup>8</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 6 de octubre de 2015.

<sup>9</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 6 de octubre de 2015 y anexo a folios 210 y siguientes del expediente.

condiciones de acceso y goce efectivo de derechos tanto de la población colombiana expulsada de territorio venezolano, como de la residente en los municipios fronterizos.

Agrega que entre el 10 y el 12 de septiembre de 2015 la CIDH realizó una visita *in loco* en territorio fronterizo para verificar la condición de los derechos de humanos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo de nacionalidad colombiana que fueron deportados o que retornaron a Colombia, pudo constatar la crisis humanitaria en que se encuentran nuestros connacionales; la Comisión exhortó al Gobierno venezolano a establecer, en conjunto con el Estado colombiano, un mecanismo que permita la reunificación familiar de todas las familias que fueron separadas como consecuencia de las deportaciones; detener de manera inmediata cualquier expulsión colectiva, arbitraria, y/o sumaria y que adopte de forma urgente todas las medidas necesarias a fin de garantizar que cualquier migrante en situación irregular tenga acceso a un procedimiento migratorio que cumpla con las garantías del debido proceso.

La CIDH exhortó al Estado venezolano a adoptar todas las medidas que sean necesarias para garantizar la aplicación de los estándares internacionales en materia de uso de la fuerza en los operativos de control migratorio; la excepcionalidad de la detención migratoria; la prohibición de la detención de niños y adolescentes migrantes; la detención en condiciones acordes a la dignidad humana; y la prohibición de las expulsiones masivas.

Señala que las medidas adoptadas en materia de vivienda radican en la necesidad de sortear prohibiciones de orden legal relacionadas con la identificación, selección y registro de personas en programas asistenciales y sociales ofrecidos por el Estado. El Decreto busca destinar apoyos directos dirigidos a un grupo poblacional específico para proveerlo de vivienda digna, particularmente por su condición de deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país debido a la crisis fronteriza.

### **Asociación Nacional de Cajas de Compensación Familiar ASOCAJAS<sup>10</sup>**

Solicita a la Corte que declare exequible el Decreto bajo revisión. Luego de un juicioso análisis sobre los estados de excepción explica el papel de las Cajas de Compensación Familiar en lo relacionado con los subsidios de vivienda de interés social y prioritario, y la pertinencia de las medidas dispuestas con el Decreto 1819 de 2015. Refiere que las Cajas son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el código civil, que cumplen en todo el territorio nacional funciones relacionadas con políticas sociales, principalmente en materia de seguridad social y otras relacionadas con salud, vivienda, educación y recreación.

---

<sup>10</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de octubre de 2015 y anexo a folios 221 y siguientes del expediente.

Sobre la parafiscalidad y la naturaleza de los aportes efectuados a las Cajas de Compensación Familiar recordó como la Corte ha precisado que se trata de un instrumento para la generación de ingresos públicos, caracterizado como una forma de gravamen que se maneja por fuera del presupuesto, afecto a una destinación especial de carácter económico, gremial o de previsión social en beneficio del propio grupo gravado, bajo la administración de un organismo autónomo, oficial o privado.

Acerca del subsidio familiar recordó que se trata de una prestación social para subvencionar las cargas económicas del trabajador, pagadera en dinero, en especie y servicios en proporción al número de personas a cargo del trabajador, tiene por objetivo la protección integral de la familia, por ser este el espacio donde el hombre se realiza como persona y donde se genera la fuerza de trabajo.

Agrega que este subsidio está a cargo de los empleadores y es recaudado, distribuido y pagado por las Cajas de Compensación Familiar, quienes están en el deber de organizar y administrar las obras y programas que se establezcan para el pago.

En relación con el papel de las Cajas de Compensación Familiar en materia de vivienda recuerda el interviniente que el legislador creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, tal como lo dispone el artículo 3° de la Ley 3ª de 1991, estatuto que en su artículo 2°, literal c) ubicó a las Cajas como parte del subsistema de financiación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social. Explicó que el subsidio de vivienda es un aporte en dinero que entrega la Caja por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución por parte de este, que constituye un complemento de su ahorro, para facilitarle la adquisición, construcción o mejoramiento de una solución de vivienda de interés social, para que junto a sus ahorros y al crédito el grupo familiar pueda comprar, construir o mejorar la vivienda.

### **Cámara Colombiana de la Infraestructura<sup>11</sup>**

Explica el vocero de esta entidad que las medidas adoptadas son concordantes con lo estipulado en la Ley 1537 de 2012, en cuanto al otorgamiento de subsidios familiares de vivienda por el 100% para los hogares a los que se refiere el Decreto 1819 de 2015, toda vez que la Ley mencionada prevé en su artículo 12, inciso segundo, que será beneficiada la población que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, como sucede con la población deportada, repatriada o expulsada en la frontera colombo-venezolana.

---

<sup>11</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 7 de octubre de 2015 y anexo a folios 221 y siguientes del expediente.

El Decreto adiciona a las situaciones descritas en la Ley, el grupo poblacional identificado en los municipios mencionados en el inciso segundo del Decreto 1770 de 2015, ante la especial situación de vulnerabilidad de dichas personas. Los requisitos que se busca omitir tales como la exigencia del ahorro y crédito o la condición de estar afiliados a la Caja de Compensación Familiar, se justifican en los principios de necesidad, proporcionalidad y conexidad, debido a las circunstancias que rodean la situación de la población afectada con la crisis fronteriza.

### **Asociación Nacional de Empresarios de Colombia ANDI<sup>12</sup>**

Considera que el Decreto 1819 de 2015 debe ser declarado exequible por cumplir con los requisitos de forma que la Constitución Política ha señalado para esta clase de actos, ya que cuenta con la firma del Presidente de la República y de todos los ministros, y fue expedido dentro del término del estado de emergencia económica, social y ecológica decretado por el Decreto 1770 de 2015.

Respecto del fondo del Decreto que se examina la Andi considera que las consecuencias económicas y sociales derivadas de las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano, ameritan lo dispuesto por el Gobierno nacional. Agrega que los recursos del subsidio familiar deben destinarse en beneficio del mismo sector que paga la contribución.

### **Federación Colombiana de Municipios<sup>13</sup>**

Para pedir que se declare la exequibilidad del Decreto 1819 de 2015 el representante de la Federación explica que las razones invocadas por el Gobierno nacional para la adopción de las medidas contenidas en el Decreto guardan coherencia con los argumentos señalados para la declaratorio de la emergencia y las mismas se dirigen a conjurar los efectos generados por la situación que se presentó a lo largo de la frontera colombo-venezolana.

Estima que los subsidios en la modalidad de arrendamiento pueden aplicarse en cualquier parte del territorio nacional porque si quienes cruzan la frontera de regreso se acumulan en los municipios cercanos generan una presión que estos municipios serán incapaces de soportar.

## **V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN**

El Procurador General de la Nación, en concepto No. 5994 del 26 de octubre de 2011, solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto que se revisa.

---

<sup>12</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 8 de octubre de 2015 y anexo a folios 267 y siguientes del expediente.

<sup>13</sup> Oficio recibido en la Secretaría General de la Corte Constitucional el 14 de octubre de 2015 y anexo a folios 274 y siguientes del expediente.

Inicia el análisis con la revisión formal del Decreto 1819 de 2015, teniendo en cuenta que fue promulgado con la firma de todos los ministros, dentro de la vigencia del estado de emergencia económica declarado el 7 de septiembre de 2015 por el término de 30 días. Señala, entonces, que fue expedido conforme al ordenamiento superior, teniendo en cuenta que fue publicado el 15 de septiembre siguiente.

Sobre el contenido indica que la materia regulada por el decreto que se revisa tiene relación directa y específica con el estado de emergencia, por tratarse de una medida que busca contrarrestar o mitigar la situación de vulnerabilidad originada en la carencia de vivienda que afecta a las personas expulsadas intempestiva y masivamente de la República Bolivariana de Venezuela.

Para la Vista Fiscal, las medidas allí previstas están destinadas a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos en relación con el estado de emergencia decretado, particularmente en lo relacionado con la solución de necesidad de vivienda que tienen las personas y familias deportadas o expulsadas de Venezuela. Agrega que con las medidas adoptadas se proveerá de vivienda y se generará empleo en los municipios afectados.

En cuanto al artículo 1° del Decreto considera que permite una focalización y priorización de los municipios en los que se declaró el estado de emergencia para que su población pueda beneficiarse en la distribución de los recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda.

Respecto del artículo 2°, sobre selección de los proyectos de vivienda, se permite a Fonvivienda, llegado el momento de seleccionar los respectivos proyectos, dar prioridad a aquellos que se ejecuten en los municipios declarados en emergencia. Explica que esta medida es acorde con la del artículo 1°, ya que permite priorizar los proyectos de vivienda que se vayan a realizar para la atención oportuna de la población afectada.

Frente a los artículos 3° y 4° del Decreto, el Procurador indica que están referidos a la asignación de subsidios de vivienda para conjurar la crisis social que sobrevino.

Explica que el artículo 5° del Decreto refiere a la atención de la crisis habitacional mediante las Cajas de Compensación Familiar, imponiendo el deber de suministrar un subsidio en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el Gobierno. El precepto faculta a las Cajas de Compensación Familiar para que asignen subsidios familiares de vivienda independientemente de que se trate de hogares afiliados a la Caja de Compensación otorgante del subsidio, a otras Cajas de Compensación o que no estén afiliados a ninguna de ellas.

Para el Ministerio Público esta medida se justifica ya que la legislación ordinaria impone priorizar los subsidios en favor de los hogares afiliados; sin este dispositivo, no se cumpliría el propósito de ofrecer soluciones habitacionales a las personas afectadas. Recuerda que la Ley 49 de 1990 permite que los recursos de naturaleza parafiscal que alimentan los fondos de subsidio familiar para vivienda que administran las Cajas de Compensación sean destinados a beneficiar a personas no afiliadas a una Caja distinta a la que otorga el subsidio.

## **VI. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.**

### **1. Competencia.**

La Corte Constitucional es competente para pronunciarse sobre el Decreto Legislativo 1819 del 15 de septiembre de 2015, expedido en desarrollo del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015, declaratorio del estado de emergencia social, en virtud de lo previsto en el artículo 241, numeral 7°, concordante con el artículo 215 de la Constitución Política.

Conforme con la jurisprudencia sentada por esta Corporación desde el año 1992, el examen que le corresponde efectuar a este Tribunal sobre los Decretos Legislativos de desarrollo, reviste un carácter integral en tanto comprende la verificación de los aspectos formales y materiales de los mismos<sup>14</sup>.

### **2. Examen formal.**

La Corte encuentra que el Decreto Legislativo número 1819 del 15 de septiembre de 2015, cumple las exigencias formales establecidas por el artículo 215 de la Constitución y la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, toda vez que:

(i) fue firmado por el Presidente de la República y todos sus ministros<sup>15</sup>; (ii) se dictó dentro del límite temporal de los treinta (30) días establecido en el artículo 1° del Decreto 1770 del 7 de septiembre de 2015<sup>16</sup>; (iii) en el texto aparecen explícitos en su parte considerativa los motivos que condujeron al Gobierno a adoptar las medidas a examinar, los cuales para la Corte resultan por sí mismos suficientes; y (iv) fue recibido en esta Corporación para su revisión constitucional el día 15 de septiembre de 2015<sup>17</sup>.

<sup>14</sup> Cfr. sentencias C-004 de 1992, C-447 de 1992, C-366 de 1994, C-122 de 1997, C-122 de 1999, C-216 de 1999 y C-135 de 2009.

<sup>15</sup> Por el ministro de trabajo firmó el viceministro de relaciones laborales e inspección encargado de las funciones del despacho del ministro, lo cual no implica un vicio de forma en la expedición del decreto.

<sup>16</sup> El estado de emergencia fue declarado el siete (7) de septiembre de 2015 por un término de treinta (30) días calendario, es decir, estuvo vigente hasta el pasado seis (6) de octubre.

<sup>17</sup> Se recibió copia auténtica del Decreto 1819 de 2015 el día 15 de septiembre de 2015.

Así las cosas, encuentra la Corte que en relación con el aspecto formal del Decreto 1819 de 2015, se cumple a cabalidad con las prescripciones del Estatuto Fundamental y de la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

### **3. El contenido y alcance del Decreto Legislativo**

El Decreto Legislativo 1819 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, está compuesto de 6 artículos, mediante los cuales se adoptan medidas relacionadas con (i) distribución de recursos para proyectos de vivienda de interés prioritario, en la zona cobijada por la declaratoria de emergencia económica; (ii) monto de los subsidios familiares de vivienda para la población afectada; (iii) subsidio familiar de vivienda en especie para la misma población; y (iv) subsidio familiar de vivienda por parte de las Cajas de Compensación Familiar.

A efecto de realizar el juicio de constitucionalidad que corresponde a esta Corporación, se procederá a determinar: i) el alcance del control de constitucionalidad sobre los Decretos expedidos en el estado de emergencia; ii) el derecho a la vivienda digna en el Estado social de derecho; iii) análisis de las medidas adoptadas mediante el Decreto 1819 de 2015; iv) análisis de los requisitos materiales del Decreto; y v) examen integral de cada una de las disposiciones.

### **4. Alcance del control de constitucionalidad sobre los Decretos Legislativos expedidos en virtud de la declaratoria del estado de emergencia**

La Carta Política establece un control mixto respecto de los Decretos expedidos al amparo del artículo 215 superior, los cuales serán sometidos tanto al examen del Congreso de la República, como al estudio de la Corte Constitucional, siendo ambos métodos de verificación diferentes en su naturaleza, pero congruentes en cuanto sirven para verificar la concordancia entre las medidas adoptadas y el texto de la Ley Fundamental<sup>18</sup>.

4.1. El Congreso de la República ejerce control político sobre el Ejecutivo y las medidas adoptadas, y tiene por objeto *“deducir la responsabilidad política del Presidente y de los ministros por la declaratoria del estado de emergencia económica, social o ecológica sin la ocurrencia de los supuestos contemplados en los preceptos constitucionales, o por el abuso en el ejercicio de las facultades excepcionales (Art. 215 C. P.). La Constitución regula el control político y señala que el Gobierno, en el decreto que declare el estado de emergencia, convocará al Congreso si no se hallare reunido para los diez días siguientes al vencimiento de la declaratoria, y que si no fuere convocado el Congreso se reunirá por derecho propio, con el propósito de examinar el informe motivado que le presentara el*

---

<sup>18</sup> Sentencia C-135 de 2009.

*Presidente sobre las razones que determinaron la declaración y las medidas adoptadas (Art. 215 C. P.)<sup>19</sup>. El Congreso debe pronunciarse expresamente sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas en virtud de la declaratoria’’<sup>20</sup>.*

4.2. Además del control político que le corresponde al Congreso de la República, esta Corporación tiene asignada una función legislativa, según la cual, *“durante el año siguiente a la declaratoria de la emergencia, podrá derogar, modificar o adicionar los decretos a que se refiere este artículo, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del gobierno. En relación con aquellas que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer dichas atribuciones en todo tiempo”* (Art. 215 superior).

De esta forma, la Constitución garantiza la vigencia de la atribución legislativa propia del Congreso de la República. El control jurídico sobre los Decretos Legislativos corresponde a la Corte Constitucional, quien cumple una función relevante como guardián de la supremacía e integridad de la Constitución (Art. 241 superior). Dicho control recae sobre los actos jurídicos adoptados por el Ejecutivo en virtud del estado de emergencia comprendiendo tanto el decreto declaratorio como los expedidos en su desarrollo. Es un control objetivo que implica una labor de cotejo entre el acto emitido y los parámetros normativos de control.

4.3. Dichos parámetros de control a los actos del legislador extraordinario, están dados por: i) la Constitución Política, ii) los tratados internacionales ratificados por el Congreso que reconocen derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción (art. 93 superior), y iii) la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción<sup>21</sup>.

---

<sup>19</sup> Precepto desarrollado por el artículo 39 de la LEEE cuyo tenor es el siguiente:

“Si dentro de los tres días siguientes a la declaratoria del Estado de Conmoción Interior, el Congreso no se halla reunido, lo hará por derecho propio y el Gobierno le rendirá inmediatamente un informe sobre las razones que determinaron la declaración. También deberá presentarle un informe cuando sea necesario prorrogar el Estado de Conmoción Interior.

Cada una de las Cámaras dispondrá de un plazo máximo de 15 días para pronunciarse sobre los informes de que trata el presente artículo.

Mientras subsista la Conmoción Interior, el Gobierno enviará cada treinta días un informe sobre la evolución de los acontecimientos, las medidas adoptadas, su evaluación, así como de las investigaciones en curso sobre eventuales abusos en el uso de las facultades.

Cuando haya lugar, las Comisiones de Derechos Humanos y Audiencias, presentarán ante la respectiva Cámara las recomendaciones que juzguen convenientes y necesarias”.

<sup>20</sup> Sentencia C-135 de 2009.

<sup>21</sup> Esta Ley regula lo atinente al Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica, particularmente entre los artículo 46 y 50, según los cuales:

**Artículo 46. Declaratoria del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.** Cuando sobrevengan hechos distintos de los previstos en los artículos 212 y 213 de la Constitución, que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyen grave calamidad pública, podrá el Presidente, con la firma de todos los Ministros, declarar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.

En el decreto declarativo el Gobierno deberá establecer la duración del Estado de Emergencia, que no podrá exceder de treinta días y convocara al Congreso, si no se halla reunido, para los 10 días siguientes al vencimiento del termino de dicho Estado.

De conformidad con la Constitución, en ningún caso, los Estados de Emergencia sumados podrán exceder de noventa días en el año calendario.

Dado que los estados de excepción revisten tres modalidades como son la guerra exterior, la conmoción interior y la emergencia económica, social y ecológica o de calamidad pública, el examen que emprende la Corte debe atender las particularidades o rasgos distintivos propios de cada situación.

4.4. Para el caso de los Decretos Legislativos expedidos en virtud del estado de emergencia, el artículo 215 de la Carta Política determina los siguientes presupuestos: i) la presencia sobreviniente de hechos que perturben o amenacen perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país, o que constituyan grave calamidad pública; ii) con la declaración del estado de emergencia podrá el Presidente de la República dictar Decretos con fuerza de ley destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos; iii) los decretos expedidos deben referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia y podrán en forma transitoria establecer nuevos tributos o modificar los existentes.

En estos últimos casos, las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso durante el año siguiente les otorgue carácter permanente; iv) el Congreso durante el año siguiente a la declaratoria de emergencia podrá derogar, modificar o adicionar los Decretos en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa del Gobierno. En relación con las que son de iniciativa de sus miembros, el Congreso podrá ejercer tales atribuciones en todo tiempo; y v) el Gobierno no podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores.

4.5. Adicionalmente, la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, establece: i) la prevalencia de los tratados internacionales de derechos humanos de conformidad con el artículo 93 de la Constitución (art. 3º), ii) los derechos intangibles (art. 4º), iii) la prohibición de suspender los derechos (art. 5º), iv) la vigencia del Estado de derecho (art. 7º), v) la

**Artículo 47. Facultades.** En virtud de la declaración del Estado de Emergencia, el Gobierno podrá dictar decretos con fuerza de ley, destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a impedir la extensión de sus efectos.

Los decretos deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con dicho Estado.

Parágrafo. Durante el Estado de Emergencia, el Gobierno podrá establecer nuevos tributos o modificar los existentes. En estos casos las medidas dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente.

**Artículo 48. Informes al Congreso.** El Gobierno le rendirá al Congreso un informe motivado sobre las causas que determinaron la declaración y las medidas adoptadas.

El Congreso examinará dicho informe en un plazo hasta de treinta (30) días, prorrogables por acuerdo de las dos Cámaras, y se pronunciará sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas.

**Artículo 49. Reforma, adiciones o derogaciones de medidas.** El Congreso podrá, durante el año siguiente a la declaratoria del Estado de Emergencia, reformar, derogar, o adicionar los decretos legislativos que dicte el Gobierno durante dicho Estado, en aquellas materias que ordinariamente son de iniciativa gubernamental.

También podrá, en cualquier momento, ejercer estas atribuciones en relación con las materias que sean de iniciativa de sus miembros.

**Artículo 50. Derechos sociales de los trabajadores.** De conformidad con la Constitución, en ningún caso el Gobierno podrá desmejorar los derechos sociales de los trabajadores mediante los decretos legislativos dictados durante el Estado de Emergencia.

justificación expresa de la limitación del derecho (art. 8º), vi) el que las facultades de esta ley sólo pueden utilizarse cuando se cumplan los principios de finalidad, necesidad, proporcionalidad, motivación de incompatibilidad y demás condiciones y requisitos establecidos en la misma (art. 9), vii) la no discriminación (art. 10) y viii) las prohibiciones como interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y los órganos del Estado, suprimir y modificar los organismos y las funciones básicas de acusación y juzgamiento (art. 15).

4.6. Se observa, entonces, que el ejercicio de los poderes excepcionales es una actividad reglada. En un Estado social y democrático de derecho, fundado en el principio de dignidad humana, los derechos humanos deben permanecer inalterables con independencia de la situación de normalidad o anormalidad institucional.

Los derechos y las libertades fundamentales no pueden ser suspendidos<sup>22</sup>, máxime cuando algunos alcanzan por sí mismos el carácter de intangibles<sup>23</sup>. No obstante, pueden establecerse restricciones a algunos derechos lo cual ha sido denominado por la doctrina constitucional como “*la paradoja de los estados de excepción*”, al limitarse dichos derechos y libertades fundamentales para beneficio de los mismos<sup>24</sup>.

4.7. Siguiendo la línea jurisprudencial de la Corte en orden a la interpretación de los límites constitucionales impuestos al legislador de excepción, el examen de constitucionalidad que ha de iniciar esta Corporación, debe comprender, en el contexto del estado de emergencia, los siguientes aspectos generales:

-*La conexidad* en cuanto a la relación que debe existir entre los hechos que motivan la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adopte concretamente el Gobierno, lo cual se extrae del artículo 215 de la Constitución, cuando señala que los decretos ley “*deberán referirse a materias que tengan relación directa y específica con el estado de emergencia*”<sup>25</sup>.

-*Los principios de finalidad* ya que las medidas legislativas deben estar directa y específicamente orientadas a conjurar las causas de la perturbación y a impedir la extensión de sus efectos (art. 10, Ley 137 de 1994);

<sup>22</sup> Constitución Política y artículo 5º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

<sup>23</sup> Artículo 4º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción.

<sup>24</sup> En la sentencia C-179 de 1994, que examinó el proyecto de ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la Corte señaló: “*No obstante su naturaleza restrictiva, dentro de un Estado de derecho las normas de excepción han de mantener el sello que a éste le es inherente, a saber: 1. el gobernante, no obstante su mayor poder discrecional, está sujeto a control en todos los actos que, dentro de la nueva situación realice, y 2. la restricción de las libertades y derechos fundamentales ha de tener como propósito esencial la preservación de esos mismos bienes, que de ninguna manera pueden ser destruidos sino provisoriamente limitados, con el propósito de que la obediencia al derecho se restaure y las libertades y derechos recobren la vigencia plena de que gozan en tiempo de normalidad. Es lo que pudiéramos llamar la paradoja de los estados de excepción: las libertades públicas y los derechos fundamentales se restringen, en beneficio de esos mismos bienes*”.

<sup>25</sup> Sentencias C-137 de 1999, C-373 de 1994 y C-179 de 1994.

*necesidad*<sup>26</sup> porque se deben expresar claramente las razones por las cuales las medidas adoptadas son indispensables para alcanzar los fines que dieron lugar a la declaratoria del estado de emergencia (art. 11, Ley 137 de 1994), lo cual comprende la relación de necesidad entre el fin buscado y el medio empleado para alcanzarlo; y *proporcionalidad*<sup>27</sup> por cuanto las medidas expedidas deben guardar proporción (si resultan excesivas) con la gravedad de los hechos que buscan conjurar. La limitación al ejercicio de los derechos y libertades sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el regreso a la normalidad (art. 13, Ley 137 de 1994)<sup>28</sup>.

*-La motivación suficiente* toda vez que deben exponerse las razones por las cuales se establecen cada una de las limitaciones a los derechos constitucionales, con el fin de demostrar la relación de conexidad con las causas que originaron la perturbación del orden social y los motivos por los cuales se hacen necesarias (art. 8, Ley 137 de 1994). En el caso de que la medida adoptada no límite derecho alguno resulta menos exigente aunque los considerandos deben expresar al menos un motivo que la justifique.

*-La no violación de los derechos humanos y demás límites establecidos en la Constitución, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.* Envuelve la ausencia de arbitrariedad<sup>29</sup>, la intangibilidad de ciertos derechos<sup>30</sup>, la no contradicción específica<sup>31</sup> y la no discriminación<sup>32</sup>.

---

<sup>26</sup> En la sentencia C-149 de 2003, la Corte manifestó: “Este juicio comprende dos partes en las cuales se juzga si el Presidente como responsable del orden público incurrió en un error manifiesto de apreciación acerca de la necesidad de la medida: a) el juicio de necesidad fáctica, orientado a examinar si las medidas adoptadas para lograr el restablecimiento del orden perturbado son necesarias para superar las causas de perturbación o impedir la extensión de sus efectos; y b) el juicio de necesidad jurídica, o juicio de subsidiariedad, dirigido a establecer si existen normas que regulen situaciones similares en tiempos de normalidad y, en caso afirmativo, si estas medidas ordinarias preexistentes son idóneas para enfrentar la situación excepcional”.

<sup>27</sup> En la sentencia C-149 de 2003, se expuso: “Este juicio tiene dos manifestaciones. La primera de orden policivo, consistente en analizar la relación entre la medida adoptada y la gravedad de los hechos que busca conjurar. Sería inexecutable entonces la medida excepcional que restringe drásticamente los derechos constitucionales para asegurar una mínima o insignificante mejoría de la situación de orden público. La segunda manifestación del juicio se orienta a verificar que no exista una restricción innecesaria de los derechos y libertades pues tal limitación “sólo será admisible en el grado estrictamente necesario para buscar el retorno a la normalidad.” Se trata aquí de la existencia de un medio exceptivo menos drástico o lesivo que tenga igual o mayor efectividad que el medio escogido, caso en el cual esta medida también se torna inexecutable por desproporcionada. Tal como lo ha reiterado esta Corporación en varias oportunidades, el principio de proporcionalidad “es un concepto relacional cuya aplicación busca colocar dos magnitudes en relación de equilibrio. El concepto de la proporcionalidad remite a la relación de equilibrio entre distintos pares de conceptos, como supuesto de hecho y consecuencia jurídica, afectación y defensa, ataque y reacción. (...)” (Corte Constitucional, Sentencia C-916 de 2002...). Este principio tiene una aplicación específica en materia del ejercicio de las facultades del Gobierno en estados de excepción”.

<sup>28</sup> En la sentencia C-179 de 1994, la Corte al examinar el artículo 47 del proyecto de Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, en cuanto a las facultades del Gobierno en virtud de la declaratoria del estado de emergencia, señaló que los decretos legislativos i) deben guardar relación de conexidad directa y específica con las causas invocadas para declararlo y ii) su validez depende de su finalidad que debe consistir en conjurar la crisis e impedir la extensión de sus efectos, la proporcionalidad de las medidas que se dicten para conjurar las circunstancias de crisis y la necesidad de las mismas.

<sup>29</sup> Artículo 7º de la Ley 137 de 1994. “Vigencia del Estado de Derecho. En ningún caso se podrá afectar el núcleo esencial de los derechos fundamentales. El Estado de Excepción es un régimen de legalidad y por lo tanto no se podrán cometer arbitrariedades so pretexto de su declaración. Cuando un derecho o una libertad fundamentales puedan ser restringidos o su ejercicio reglamentado mediante decretos legislativos de Estados de Excepción, estos no podrán afectar el núcleo esencial de tales derechos y libertades”.

## 5. Derecho a la vivienda digna en el Estado social de derecho

El Decreto que se revisa tiene como propósito dotar al Gobierno Nacional de instrumentos para dictar disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia declarada y que afecta a los hogares que debido a las medidas adoptadas por el Gobierno venezolano han regresado a Colombia sin contar con un lugar de habitación para alojarse en condiciones dignas.

5.1. Ante las diferentes vicisitudes que la naturaleza o los fenómenos políticos, económicos y sociales puedan traer, los deberes del Estado aumentan en cantidad y en la manera de afrontarlas para solucionar las crisis e impedir la expansión de los nocivos efectos que éstas puedan traer. Cuando los hechos insuperables e imprevistos causan alteraciones sustanciales para la vida de las personas dejándolas sin lugar de habitación es menester reiterar la importancia que el derecho a la vivienda en condiciones dignas tiene dentro del sistema constitucional colombiano.

---

En la sentencia C-149 de 2003, se sostuvo: “consistente en establecer si la medida adoptada desconoce alguna de las prohibiciones generales expresamente establecidas en la Constitución para el ejercicio de las facultades excepcionales. Dentro de tales prohibiciones y limitaciones se encuentran, por ejemplo: (i) la prohibición de investigación o juzgamiento de civiles por la justicia penal militar (Artículo 213, inciso final, CP); (ii) la prohibición de suspender los derechos humanos y las libertades fundamentales (Artículo 214, numeral 2, CP); (iii) la prohibición de interrumpir el normal funcionamiento de las ramas del poder público y de los órganos del Estado (Artículo 214, numeral 4, C.P.)”.

<sup>30</sup> Artículo 4° de la Ley 137 de 1994. “Derechos intangibles. De conformidad con el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, y los demás tratados sobre la materia ratificados por Colombia, durante los estados de excepción serán intangibles: el derecho a la vida y a la integridad personal; el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, ni a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica; la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos; la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación; la libertad de conciencia; la libertad de religión; el principio de legalidad, de favorabilidad y de irretroactividad de la ley penal; el derecho a elegir y ser elegido; el derecho a contraer matrimonio y a la protección de la familia; los derechos del niño, a la protección por parte de su familia, de la sociedad y del Estado; el derecho a no ser condenado a prisión por deudas civiles; el derecho al habeas corpus y el derecho de los colombianos por nacimiento a no ser extraditados. Tampoco podrán ser suspendidas las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos. De conformidad con el literal b) del artículo 29 de la Convención Americana de Derechos Humanos, ninguna disposición de la Convención, puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los Estados partes o de acuerdo con otra Convención en que sea parte uno de estos Estados”.

En la sentencia C-149 de 2003, se señaló: “orientado a verificar si la medida adoptada respeta los derechos intangibles cuyo núcleo esencial es intocable, según lo dispuesto en la Constitución, los tratados internacionales y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción (artículo 93 C.P.)”.

<sup>31</sup> Verifica las demás limitaciones previstas en la Constitución Política, los tratados internacionales de derechos humanos y la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción.

En la sentencia C-149 de 2003, se manifestó: “Este juicio parte de la premisa de que la Constitución no se suspende sino que tiene plena aplicación durante los estados de excepción. De conformidad con la Ley 137 de 1994, el gobierno tiene dos tipos de facultades: (i) las enunciadas expresamente para los estados de excepción (artículo 38); y (ii) las generales que consagra la Constitución (artículo 36). La constitucionalidad del ejercicio de tales facultades depende de que no exista una contradicción específica con la Constitución y los tratados internacionales. Ello se aprecia en cada caso teniendo en cuenta que un estado de excepción permite excepciones a las reglas generales siempre que no se afecten los límites anteriormente señalados”.

<sup>32</sup> En la sentencia C-149 de 2003, se indicó: “dirigido a constatar que las medidas adoptadas con ocasión del estado de excepción no entrañan una discriminación fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Este juicio reconoce que el principio de igualdad mantiene su vigencia y eficacia durante un estado de excepción pero no tiene el mismo alcance cuando con base en él se juzga una norma excepcional, que por definición establece un régimen distinto y más gravoso que el ordinario, y por ello, se concreta en constatar el respeto del principio de no discriminación”.

5.2. Se trata del derecho consagrado en el artículo 51 de la Carta Política, que impone al Estado la carga de organizar, según sus posibilidades fiscales y de gestión, sistemas y procedimientos que permitan atender satisfactoriamente las necesidades de vivienda de la población, obligación que se incrementa cuando sobrevienen acontecimientos derivados de fenómenos políticos, económicos y sociales generadores de crisis que acarrearán la movilización o el desplazamiento de grandes comunidades.

5.3. El derecho a la vivienda digna, en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida.

Como valor constitucional la dignidad humana en materia de vivienda supone proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas; al mismo tiempo, la Administración, según sus posibilidades fiscales y competencias jurídicas, debe generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda acorde con el ingreso de la población y propender por una oferta adecuada, con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad.

5.4. En materia de vivienda el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>33</sup> prevé que toda persona tiene derecho *“a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”*<sup>34</sup>; el derecho a la vivienda comprende elementos relacionados con la satisfacción de otros derechos<sup>35</sup> y necesidades propias de la población, más aún cuando ésta se encuentra sometida a condiciones de vulnerabilidad causadas por fenómenos políticos y económicos ajenos a su voluntad.

El derecho a la vivienda, ha dicho la Corte<sup>36</sup>, no comprende únicamente tener un tejado sobre la cabeza sino atender a las personas para que puedan contar con un lugar digno para pasar las noches, resguardarse de las

<sup>33</sup> El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fue aprobado por la Ley 74 de 1968.

<sup>34</sup> Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, art. 11, numeral 1°.

<sup>35</sup> Sobre el carácter adecuado de la vivienda (Cfr. sentencia C-493 de 2015), la Corte ha seguido de cerca al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Comité DESC), intérprete autorizado del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) que, en su Observación General N° 4° definió las facetas de este derecho. En la sentencia T-235 de 2011, la Corporación hizo referencia a ese instrumento:

El párrafo 8° de la Observación General N° 4 define como parámetros de adecuación de la vivienda, los siguientes: **a) seguridad jurídica de la tenencia, b) disponibilidad, c) gastos soportables, d) habitabilidad, e) asequibilidad, f) lugar, y g) adecuación, los cuales pueden agruparse en dos grandes materias: condiciones de la vivienda y seguridad de la vivienda.**

<sup>36</sup> Sentencia T-044 de 2010.

adversidades del clima y contar con un espacio de privacidad que les permita ejercer adecuadamente sus derechos y libertades. Con fundamento en la Observación General No. 4 del Comité DESC la Corte<sup>37</sup> fijó los requisitos para que una vivienda sea considerada digna; para la Corporación:

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

En segundo lugar, debe rodearse de garantías de seguridad en la tenencia, condición que comprende, entre otros aspectos: (i) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. (...). (ii) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad- deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. **Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (iii) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal”** (Negrilla y subraya fuera del texto).

## 6. Medidas adoptadas mediante el Decreto 1819 de 2015

Con este Decreto Legislativo el Gobierno Nacional adoptó las siguientes medidas:

6.1. Privilegia los municipios afectados con la declaración de emergencia económica, social y ecológica<sup>38</sup>, con el propósito de obtener y distribuir recursos del Presupuesto General de la Nación asignados al Fondo Nacional

<sup>37</sup> Sentencia T-585 de 2006.

<sup>38</sup> Cfr. Decreto 1770 de 2015.

de Vivienda -Fonvivienda-, para dotar de alojamiento a las personas afectadas por la crisis fronteriza.

6.2. Se permite la destinación de recursos de Fonvivienda y de las Cajas de Compensación Familiar que cuentan con Fondos de Vivienda de Interés Social -Fovis-, las cuales se nutren económicamente con parte de la contribución parafiscal que corresponde a compensación familiar.

Con estas medidas el Gobierno Nacional pretende generar soluciones habitacionales para los hogares afectados por la crisis fronteriza.

## **7. Análisis de los requisitos materiales del Decreto 1819 de 2015**

Atendiendo a lo dispuesto en la Carta Política y en la Ley Estatutaria de los Estados de Excepción, la Sala procede a realizar el estudio de los requisitos materiales del Decreto bajo examen, a partir de los aspectos relacionados con la conexidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas.

**7.1. Análisis de conexidad.** La Sala verificará la relación que debe existir entre los hechos que motivaron la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica, y las medidas adoptadas con el Decreto bajo estudio.

Con el fin de establecer la conexidad entre las causas que motivaron la declaratoria del estado de emergencia y las medidas que en su desarrollo adoptó el Gobierno con el Decreto 1819 de 2015, la Corte tendrá en cuenta las consideraciones invocadas por el Gobierno al declarar el estado de emergencia a través del Decreto 1770 de 2015 del mismo año, en la medida que fueron declaradas ajustadas a la Constitución Política, en la sentencia C-670 de 2015 que hizo tránsito a cosa juzgada constitucional (Art. 243 superior).

El Decreto 1770 de 2015, declaratorio del estado de emergencia, expone una serie de consideraciones, de las cuales es menester resaltar algunas para efectos del presente caso:

“Que aunque es un hecho notorio que la migración forzada de connacionales ha generado una crisis inminente de tipo humanitario, económico y social, pues así lo han reportado gráfica y profusamente los medios de comunicación y ha sido denunciado por autoridades nacionales, internacionales y formadores de opinión, las autoridades públicas competentes han descrito con detalle la magnitud de los hechos.

(...)

Que, por su parte, según el Informe de Situación número 2 del 1º de septiembre de 2015 de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), en “el marco del Estado

de Excepción Constitucional declarado por el Gobierno de Venezuela desde el 21 de agosto en diez municipios del estado Táchira, 1.097 ciudadanos colombianos han sido deportados/repatriados hacia Norte de Santander, incluyendo 220 menores de edad (al 30 de agosto, 07:00hs), según reporte del PMU. Si bien los últimos casos de deportación se produjeron el 26 de agosto, la cifra de personas que retornan a Colombia por vías informales se ha mantenido constante, ascendiendo a 9.826, según cálculos del PMU al 30 de agosto.

Que según dicha publicación, a “31 de agosto, 3.109 personas se encuentran albergadas en Cúcuta y Villa del Rosario, de las cuales 2.339 están en nueve albergues habilitados y formalizados, 332 personas se encuentran en albergues espontáneos en proceso de formalización o evacuación y 438 han sido albergadas en hoteles.

Que de acuerdo con dicho documento entre “los deportados y retornados a Norte de Santander, se han identificado al menos 102 casos de personas sujeto de protección internacional”.

Que, además, según comunicado de prensa del 28 de agosto de 2015 de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, de “acuerdo a información de público conocimiento, las personas deportadas se encontrarían en situación migratoria irregular en Venezuela. Esta información a su vez indica que las autoridades venezolanas habrían realizado redadas y operativos de control migratorio en barrios y lugares principalmente habitados por personas colombianas. En el marco de estos operativos, las autoridades venezolanas estarían desalojando forzosamente a las personas colombianas de sus casas, reportándose abusos y el uso excesivo de la fuerza por parte de las autoridades, para luego proceder a deportar a las personas colombianas de forma arbitraria y colectiva. La forma en que se están llevando a cabo los operativos habría impedido que muchas de las personas pudiesen llevar consigo sus documentos y otros de sus bienes”.

Que de acuerdo con el mismo comunicado, la “CIDH a su vez ha recibido información indicando que muchas de las personas deportadas han sido separadas de sus familias. En algunos casos, personas adultas habrían sido deportadas sin sus hijos, así como otros familiares a Colombia. A través de videos publicados en medios de comunicación, la Comisión ha tomado conocimiento de que las autoridades venezolanas han procedido a marcar con la letra “D” las casas de personas colombianas en el barrio La Invasión, para luego proceder a demolerlas tras haber desalojado y deportado arbitrariamente a las personas que habitaban en las mismas”.

Como se observa, el Gobierno Nacional tenía razones fundadas para declarar el estado de emergencia y adoptar medidas destinadas a conjurar la crisis y evitar la extensión de sus efectos. Así, la Sala encuentra que existe conexidad entre los motivos que llevaron al Gobierno Nacional a declarar el

Estado de emergencia y las medidas adoptadas mediante el Decreto 1819 de 2015, por cuanto éste sirvió al Ejecutivo para implementar el programa destinado a solucionar los problemas relacionados con la ausencia de vivienda para las personas afectadas con la crisis fronteriza.

**7.1.1. Conexidad externa.** Al comparar las consideraciones expuestas en el Decreto 1770 de 2015 con las medidas adoptadas en el Decreto 1819 del mismo año, aparece la concordancia entre las mismas, si se tiene en cuenta que en éste el Gobierno:

1. Creó mecanismos que permiten privilegiar los municipios afectados con la declaratoria de emergencia para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda;
2. Procuró la destinación de recursos de Fonvivienda y de las Cajas de Compensación Familiar que manejan Fondos de Vivienda de Interés Social que reciben parte de la contribución parafiscal para compensación familiar.

Estas medidas pretenden generar soluciones habitacionales a los hogares afectados por la crisis, siendo concordantes con las consideraciones expuestas en el Decreto 1770 de 2015.

**7.1.2. Conexidad interna.** Para la Sala, las medidas adoptadas mediante el Decreto bajo examen, están relacionadas en forma directa y específica con las consideraciones invocadas en el mismo. Las medidas establecidas y descritas en el numeral anterior, son acordes con las siguientes consideraciones, expuestas en el Decreto 1819 de 2015:

“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 5° 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 9° 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”.

En consecuencia, la conexidad interna se presenta dado que las medidas adoptadas con el Decreto 1819 de 2015 están directamente relacionadas con los motivos que el Gobierno expuso y que sirvieron de motivo para la expedición del mismo.

7.1.3. El análisis sobre conexidad externa e interna permite establecer que las medidas adoptadas por el legislador de excepción pretenden hacer frente a la crisis originada por la crisis fronteriza, en cuanto ésta causó el desplazamiento masivo de personas con sus familias, el arribo a lugares donde fueron albergados en condiciones precarias y otros daños colaterales.

**7.2. Análisis de finalidad.** Considera la Sala que las medidas adoptadas mediante el Decreto 1819 de 2015 están directa y específicamente orientadas a conjurar la crisis causada en la frontera y a impedir la extensión de sus efectos, en cuanto tienen que ver con la necesidad de proveer al Gobierno Nacional de instrumentos jurídicos adecuados e indispensables para generar soluciones habitacionales para los hogares afectados.

Las medidas analizadas se revelan necesarias, adecuadas e indispensables para lograr los fines de la declaratoria de emergencia, y de otra el sistema legislativo común u ordinario no resulta totalmente suficiente para hacer frente a los hechos que dieron lugar a la declaratoria de emergencia.

La modificación a la legislación vigente y la creación de mecanismos nuevos mediante el Decreto que se examina, contribuyen eficazmente en la ejecución de proyectos habitacionales para las personas afectadas con la crisis fronteriza, quedando satisfecho el requisito de finalidad propio de los Decretos expedidos al amparo del artículo 215 superior.

**7.3. Análisis de necesidad.** Las medidas legislativas adoptadas con el Decreto son necesarias para alcanzar los fines que llevaron a la declaratoria de la emergencia. Las modificaciones al ordenamiento jurídico comprenden mecanismos indispensables para enfrentar la crisis, teniendo en cuenta las consecuencias que la misma ha traído para un gran número de personas ubicadas en los municipios mencionados en el Decreto 1770 de 2015.

Considera la Corte que la necesidad de generar soluciones habitacionales para los hogares afectados es evidente y que, por lo mismo, las medidas establecidas son adecuadas para enfrentar la situación que se presenta.

Para la Sala, el déficit habitacional originado por el desplazamiento del cual fueron objeto nuestros connacionales, no podía ser atendido adecuadamente con los instrumentos jurídicos ordinarios vigentes al momento de sobrevenir la crisis.

**7.4. Análisis de proporcionalidad.** Las modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico mediante el Decreto que se examina 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 habitacional para desarrollar sus proyectos de vida en condiciones dignas.

Con las medidas adoptadas el Gobierno Nacional persigue un fin constitucionalmente legítimo, como es el dotar en el menor tiempo posible a las personas afectadas, de garantías e instrumentos para atender los requerimientos relacionados con la generación de soluciones habitacionales; de esta manera se busca satisfacer los dictados del artículo 51 superior en cuanto a vivienda digna, como también atender a las personas en situación de vulnerabilidad.

7.5. Además, la Sala constata que las disposiciones del Decreto no vulneran ninguno de los derechos intangibles listados en el artículo 4º de la Ley 137 de 1994, Estatutaria de los Estados de Excepción, como tampoco de los previstos en el artículo 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos, como son, entre otros, el derecho a la vida y a la integridad personal, el derecho a no ser sometido a desaparición forzada, a torturas, o a tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, el derecho a la personalidad jurídica, la prohibición de la esclavitud, la servidumbre y trata de seres humanos, la prohibición de las penas de destierro, prisión perpetua y confiscación.

7.6. El Decreto bajo examen tampoco desconoce lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley 137 de 1994<sup>39</sup>, en cuanto su texto no autoriza forma alguna de discriminación para las personas afectadas con la crisis fronteriza.

## **8. Examen integral de cada una de las disposiciones contenidas en el Decreto 1819 de 2015**

8.1. 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

---

<sup>39</sup> **Artículo 14. No discriminación.** Las medidas adoptadas con ocasión de los Estados de Excepción, no pueden entrañar discriminación alguna, fundada en razones de raza, lengua, religión, origen nacional o familiar, opinión política o filosófica. Lo anterior no obsta para que se adopten medidas en favor de miembros de grupos rebeldes para facilitar y garantizar su incorporación a la vida civil.

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).

8.2. Atendiendo al presupuesto con que cuenta Fonvivienda para los programas de vivienda urbana desarrollados por el Gobierno Nacional, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha expedido resoluciones dando cumplimiento al artículo 5° de la Ley 1537 de 2012<sup>40</sup> y determinando los criterios mediante los cuales Fonvivienda deberá distribuir cupos de recursos entre todos los departamentos del país, teniendo en cuenta la población a la que se dirige cada programa, sin que tal distribución esté relacionada con la situación de emergencia declarada con el decreto 1770 de 2015 ni con la población afectada por los acontecimientos sobrevinientes.

Sobre el método para la distribución de recursos para proyectos de vivienda de interés prioritario, el artículo 5° de la Ley 1537 de 2012, establece:

ARTÍCULO 5o. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS PARA PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS PRIORITARIO. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definirá mediante resolución, los criterios de distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) o la entidad que haga sus veces, para que este los aplique.

La distribución de los recursos incluirá un porcentaje mínimo del 20% para los municipios de categorías 4, 5 y 6. No obstante, si una vez conformado el inventario de predios presentados para la realización de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario en estas entidades territoriales, dentro del periodo que para el efecto fije el Fondo Nacional de Vivienda, no es posible comprometer los recursos destinados, parcial o totalmente, los mismos podrán utilizarse en los demás municipios del país, de acuerdo con la distribución que realice el mismo Fondo.

8.3. El artículo 1° del Decreto 1819 de 2015 permite al Ministerio allí mencionado dar prioridad a los municipios sobre los que fue decretada la emergencia, sin atender a su categoría, para la distribución de recursos del Presupuesto General de la Nación asignados a Fonvivienda, con lo cual este dispositivo remueve el obstáculo establecido en el artículo 5° de la Ley 1537 de 2012 que da prioridad a ciertas categorías de municipios.

---

<sup>40</sup> Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

La norma permite focalizar a los municipios mencionados por el artículo 1° del Decreto 1770 de 2015, para evitarles que deban concursar por los recursos en materia de vivienda urbana con aquellos otros municipios que no están en situación de emergencia. Este dispositivo precisa a quienes va dirigida la medida, como también a partir de qué información se establecerán sus beneficiarios, aportando los elementos pertinentes para que Fonvivienda pueda destinar recursos de los programas de vivienda urbana dando prioridad a los municipios afectados por la crisis fronteriza.

**8.4. ARTÍCULO 2°. 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 1° 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 1° 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 1° de este Decreto.

**8.5.** Dentro de los programas de vivienda gratuita y de vivienda de interés prioritario para ahorradores destinados a la financiación o cofinanciación de viviendas de interés prioritario, Fonvivienda desarrolla, mediante patrimonios autónomos, procesos de selección de proyectos de vivienda.

La selección de estos proyectos se lleva a cabo teniendo en cuenta la distribución de recursos mencionada en el artículo 1° y los hogares a los cuales se dirigen los mismos. El artículo 2° del Decreto 1819 de 2015 permite la selección prioritaria de proyectos de vivienda que se ejecuten en los municipios afectados con la declaratoria de emergencia, para destinarlos a los hogares que cuenten con integrantes que hayan sido deportados, repatriados, expulsados o que han retornado al país por razón de la crisis fronteriza; la norma también contempla la posibilidad de adicionar el número de viviendas a ser desarrolladas en los proyectos seleccionados con anterioridad a la emergencia para ser ejecutados en los municipios afectados.

**8.6. ARTÍCULO 3°. 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 destinan a la atención de los hogares a que se refiere el inciso 2 del artículo 1° 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.

8.7. Este precepto permite a Fonvivienda asignar subsidios familiares de vivienda hasta por el valor de una vivienda de interés prioritario, sin exigir a los hogares beneficiarios que cuenten con ahorro o crédito. Considera la Sala que la eliminación de requisitos para acceder a estos subsidios corresponde a la necesidad de atender adecuada y prioritariamente a las personas afectadas, teniendo en cuenta su estado de vulnerabilidad y el hecho de regresar a su país sin tener historia crediticia ni capacidad de endeudamiento o de ahorro.

8.8 ARTÍCULO 4°. 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 1° 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.

8.9. El artículo 4° vincula a las personas que han sido afectadas con la crisis fronteriza, beneficiándolas con el subsidio familiar de vivienda 100% en especie que será asignado por el Fondo Nacional de Vivienda, esto sin perjuicio de que el Gobierno Nacional defina mediante reglamento las condiciones adicionales para acceder al beneficio.

El artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, prevé:

ARTÍCULO 12. SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, **la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a**

**la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.** Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

PARÁGRAFO 1o. El Gobierno Nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno Nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

PARÁGRAFO 2o. En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

PARÁGRAFO 3o. (Parágrafo INEXEQUIBLE).

PARÁGRAFO 4o. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno Nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5o de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

PARÁGRAFO 5o. Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

8.10. Como se observa, este precepto prevé que el Programa de Vivienda Gratuita está dirigido a la atención de población: **1. vinculada a programas sociales del Estado que tienen por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema; 2. en situación de desplazamiento; 3. afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias; y 4. que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable.**

Las medidas adoptadas con los artículos 3° y 4° incorporan a las personas afectadas reconociéndolas como un grupo poblacional preferencial y beneficiario del subsidio familiar de vivienda 100% en especie que será asignado por el Fondo Nacional de Vivienda.

8.11. 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 2° del artículo 1° 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 1° 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.

8.12. Acerca de la atención en vivienda a través de las Cajas de Compensación Familiar, la Ley 49 de 1990 en su artículo 68 regula la destinación de los fondos de subsidio familiar de vivienda. Esta norma establece:

**ARTICULO 68. Subsidio a la vivienda de interés social por parte de las cajas de compensación familiar.** Cada caja de compensación familiar estará obligada a constituir un fondo para el subsidio familiar de vivienda, el cual a juicio del Gobierno Nacional, será asignado en dinero o en especie y en seguimiento de las políticas trazadas por el mismo. El subsidio para vivienda otorgado por las cajas de compensación familiar será destinado conforme a las siguientes prioridades:

1. A los afiliados de la propia caja de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.
2. A los afiliados de otras cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales.

3. A los no afiliados a las cajas de compensación, cuyos ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales. El fondo para el subsidio familiar de vivienda, estará constituido por los aportes y sus rendimientos, que al mismo haga la correspondiente caja de compensación familiar, en los porcentajes que se refieren a continuación...

Los fondos de subsidio familiar de vivienda de las Cajas de Compensación Familiar<sup>41</sup> se nutren con las cotizaciones que los empleadores llevan a cabo y que son aportes de orden parafiscal<sup>42</sup> que se reinvierten en el sector y tienen afectación especial<sup>43</sup>. Los afiliados a estas Cajas reciben en primer término los beneficios del subsidio de vivienda respecto de los afiliados a otras Cajas o a los que no estén afiliados a ninguna, siempre que los ingresos familiares sean inferiores a cuatro salarios mínimos mensuales; así, los no afiliados sólo de manera residual podrían acceder al beneficio del subsidio.

Las medidas establecidas con las normas que se examinan incorporan instrumentos para ser aplicados por las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con Fondos de Vivienda de Interés Social y que, por tanto, pueden:

- i. asignar preferencialmente subsidios familiares para la adquisición de vivienda de interés prioritario, sin que los beneficiarios se encuentren afiliados a la respectiva Caja, a otras Cajas o no sean afiliados;
2. asignar subsidios familiares de vivienda en la modalidad de arrendamiento, en cualquier parte del territorio nacional. Esta medida permite incluir el valor de los servicios públicos domiciliarios, la administración y las garantías a que haya lugar para garantizar el cumplimiento de las obligaciones del contrato de arrendamiento.

Con la modificación introducida mediante al artículo 5° del Decreto que se examina, las Cajas de Compensación Familiar que cuenten con Fovis podrán dar prioridad a los hogares afectados con la crisis, ya que los mismos, por razones históricas y económicas, no estaban contemplados en el listado de familias beneficiarias, con lo cual se desarrolla el principio de solidaridad y se atiende de manera eficaz a quienes han regresado sin contar con una vivienda que les permita satisfacer sus necesidades mínimas de alojamiento.

---

<sup>41</sup> Las Cajas de Compensación Familiar son personas jurídicas de derecho privado, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones en la forma prevista en el código civil, cumplen en todo el territorio nacional funciones relacionadas con políticas sociales, particularmente en materia de seguridad social, salud, vivienda, educación y recreación. Ver leyes 21 de 1982, 3ª de 1991, 100 de 1993, 115 de 1994, 633 de 2000, 789 de 2002, 920 de 2004 y Decreto 1769 de 2003.

<sup>42</sup> Sobre la naturaleza jurídica de estos aportes la Corte, en sentencia C-183 de 1997, expuso: Los recursos que administran las cajas de compensación familiar no pertenecen a ellas sino que corresponden a un interés legítimo de los trabajadores.

<sup>43</sup> La sentencia C-183 de 1997 explicó la parafiscalidad de los aportes efectuados a las Cajas de Compensación Familiar, precisando: 1. Corresponde a un gravamen especial, distinto de los impuestos y tasas; 2. Es aplicación de la soberanía fiscal del Estado, se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados; 3. Se pueden imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general; 4. No ingresan a las arcas del Presupuesto General de la Nación; y 5. Pueden ser verificados y administrados por entes públicos o por personas de derecho privado.

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

8.14. El artículo 6° del Decreto 1819 de 2015 limita su texto a establecer que el mismo rige a partir de su publicación, sin que la Sala advierta motivos de inconstitucionalidad en él. Reitera la Corte que los Decretos expedidos en ejercicio de estas facultades, a diferencia de los dictados con fundamento en la declaratoria de conmoción interior, tienen vocación de permanencia, es decir, pueden reformar o derogar la legislación preexistente y tienen vigencia indefinida, hasta tanto el Congreso los derogue o reforme, salvo cuando se trata de normas relativas a la imposición de tributos o modificación de los existentes, caso en el cual dejarán de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso, durante el año siguiente, les otorgue carácter permanente<sup>44</sup>.

Por lo anterior, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

**RESUELVE :**

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”*.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Presidenta (e)

MYRIAM ÁVILA ROLDAN  
Magistrada (e)

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ  
Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO  
Magistrado

---

<sup>44</sup> Cfr. sentencias C-179 de 1994 y C-136 de 1999.

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO  
Magistrada

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO  
Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB  
Magistrado

ALBERTO ROJAS RIOS  
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General