

Sentencia T-885/14

Referencia: expediente T-4.413.053

Acción de tutela instaurada por el ciudadano Jorge Hernán Bedoya Saavedra contra Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, y otros.

Procedencia: Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Asís Putumayo.

Asunto: Vulneración del derecho a la vivienda y vida digna y el derecho fundamental de acceso a la información, de la población en condición de desplazamiento.

Magistrada Ponente:
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

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

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por el Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y las Magistradas Martha Victoria Sáchica Méndez, y Gloria Stella Ortiz Delgado, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En la revisión de la sentencia del 11 de marzo de 2014, proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto Asís Putumayo, dentro de la acción de tutela promovida por Jorge Hernán Bedoya Saavedra contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y otros.

El asunto llegó a la Corte Constitucional por remisión del Secretario del Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto Asís Putumayo, en cumplimiento de los artículos 86 de la Constitución Política y 31-32 del Decreto 2591 de 1991. El 10 de julio de 2014, la Sala Séptima de Selección de esta Corporación la escogió para su revisión.

I. ANTECEDENTES

El ciudadano Jorge Hernán Bedoya Saavedra presentó una solicitud de amparo contra del Ministerio de Vivienda y otras instituciones, para solicitar al juez de tutela la protección de su derecho fundamental a la vivienda y vida digna, ya que desde el año 2007 se postuló para ser beneficiario de un subsidio de vivienda, se encuentra en estado de “calificado” y, hasta la fecha, las autoridades públicas competentes no le han resuelto su situación particular.

Hechos relevantes

1. El accionante manifestó ser oriundo de Guacarí, Valle del Cauca y encontrarse radicado actualmente en el municipio de Puerto Asís, Putumayo, como consecuencia del desplazamiento forzado del que es víctima. Además afirmó ser discapacitado y usar prótesis para una de sus piernas¹.

2. Con Resolución número 174 de 2007, FONVIVIENDA dio apertura a la convocatoria de postulaciones al subsidio de vivienda para población en situación de desplazamiento entre el 8 de junio y el 13 de julio de 2007. A este proceso se postuló el actor para ser beneficiario de subsidio de vivienda en dinero por un valor de \$15.450.000.00 m/c. Durante el trámite surtido ante esa entidad, obtuvo el estado de “*calificado*”, sin que a la fecha se le haya adjudicado el mencionado subsidio, se le haya definido su situación o se le haya indicado materialmente en qué etapa del proceso se encuentra².

3. El actor presentó peticiones relacionadas con la entrega del subsidio de vivienda en el año 2013 ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Esa entidad pública con escrito del 5 de agosto de 2013, dio respuesta a la solicitud presentada por el ciudadano en los siguientes términos: “... *teniendo en cuenta la magnitud de hogares que se encuentran en estado calificado dentro del proceso de convocatoria para la población desplazada efectuada en el año 2007, le informó que Fonvivienda no puede ofrecer a su hogar fecha probable de asignación del subsidio...*”³.

4. En declaración rendida ante el Juzgado Promiscuo de Puerto Asís, Putumayo, el 7 de marzo de 2014, el actor expuso lo siguiente: i) ha tenido dos hogares y es padre de 4 hijos, una de ellas menor de edad; ii) actualmente no convive con ninguna de sus parejas, vive con un hermano; y iii) trabaja con él en labores de construcción y percibe \$20.000 diarios⁴.

Actuación procesal y contestaciones de las entidades demandadas

Conoció de la acción de tutela en única instancia, el Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Asís, Putumayo. El fallador de instancia avocó

¹ Folios 9 y 10 cuaderno principal.

² Fol 44 cuaderno principal.

³ Fol 3 cuaderno principal.

⁴ Folios 45 y 46 cuaderno principal.

conocimiento por auto del 3 marzo de 2014 y ordenó vincular al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

a. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁵

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dió respuesta a la tutela de la referencia, para manifestar que en su caso existe falta de legitimidad por pasiva, toda vez que no hace parte de sus funciones otorgar, coordinar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social, puesto que esas funciones corresponden al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, razón por la cual solicitó denegar la acción de tutela y excluir del trámite a la entidad.

b. Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA.

FONVIVIENDA respondió la solicitud de amparo y solicitó al juez de conocimiento que negara la tutela ante la ausencia de vulneraciones a los derechos del actor, debido a que: i) el accionante a la fecha no ha sido beneficiario de subsidio de vivienda alguno; ii) la entidad no asigna turnos ni señala fechas para el otorgamiento de subsidios a los hogares que se encuentran en estado “*calificado*”, porque según esa entidad, ello no se encuentra regulado legalmente; y, iii) esta asignación se hace teniendo en cuenta la capacidad presupuestal existente⁶.

De otro lado, manifestó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, es quien actualmente tiene la competencia para la selección y priorización de los hogares en estado calificado conforme a lo dispuesto en la Ley 1537 de 2012, por esta razón, solicitó al juez de instancia la vinculación de esa entidad pública, al trámite de tutela.

Decisión objeto de revisión

Única instancia

El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto Asís (Putumayo) profirió sentencia el 11 de marzo de 2014, que negó el amparo de los derechos fundamentales invocados por el actor, con fundamento en las siguientes razones: i) el orden de asignación de los subsidios de vivienda se edifica sobre el derecho a la igualdad de las personas desplazadas que aguardan pacientemente por el auxilio; ii) el derecho a la vivienda digna es de aplicación progresiva y está atado a la capacidad presupuestal de la entidad pública competente; y iii) no existe una condición de extrema urgencia en la condición personal del actor, que acredite un perjuicio irremediable, toda vez que en la

⁵ Folios 27 al 35 cuaderno principal.

⁶ Fol 38 cuaderno principal.

declaración rendida ante el Juzgado el 7 de marzo de 2014, indicó que trabaja para una construcción en la que gana \$20.000.00 diarios.

Actuación en sede de revisión

1. Esta Sala de revisión, con auto de 6 de octubre de 2014, ordenó: vincular al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS y oficiar a las entidades públicas accionadas para que, de acuerdo a sus competencias, absolvieran preguntas concretas sobre la situación actual de la política pública de asignación de subsidios de vivienda para población desplazada y las circunstancias particulares del accionante, en ese proceso.

El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS con escrito radicado en la Secretaria General de esta Corporación del 15 de octubre de 2014, solicitó a la Sala decretar la nulidad de todo lo actuado, por existir presuntamente la causal contenida en el numeral 8 del artículo 133 del Código General del Proceso por la supuesta indebida notificación del “... *traslado de la tutela y fallo de primera instancia.*”⁷.

Esa entidad pública, sin embargo, presentó posteriormente escrito radicado el 17 de octubre de 2014, en el que dio cumplimiento al auto de fecha 6 de octubre del mismo año y presentó un informe detallado, sobre el procedimiento de adjudicación de subsidios de vivienda en especie y la particular situación del accionante.

La solicitud de nulidad formulada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, fue negada por la Sala con auto de 23 de octubre de 2014, debido a que al haber realizado un genuino acto procesal de parte, posterior a su solicitud de nulidad, presentado informe probatorio como litisconsorte por pasiva el 17 de octubre del mismo mes y año, convalidó y saneó la irregularidad. A esta conclusión llegó la Corte, con fundamento en el artículo 136, numeral 2, del Código General del Proceso, que prescribe que la nulidad se considerará saneada cuando la parte interesada la convalidó de forma expresa, antes de haber sido renovada la actuación irregular.

En esa misma providencia, se ordenó requerir al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, y al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, para que dieran cumplimiento al auto de 6 de octubre de 2014, e informaran al Despacho las razones de la falta de postulación del actor a los proyectos de vivienda en Bogotá y Puerto Caicedo – Putumayo, según lo indicó el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, providencia que solo fue notificada hasta el 30 de octubre de 2014.

El 24 de octubre de 2014, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA radicó escrito en cumplimiento de lo ordenado por la Sala en auto del 6 de

⁷ Fol 18 cuaderno de revisión.

octubre de 2014, con el que dio respuesta a las preguntas formuladas en la mencionada providencia.

Por auto del 31 de octubre de 2014, la Sala resolvió decretar la suspensión de los términos para fallar el presente asunto hasta por diez (10) días, con la finalidad de salvaguardar el derecho de defensa y de contradicción de las entidades accionadas, con interés en lo resuelto por auto del 23 de octubre de 2014 de una parte, y de otra, otorgar un término razonable a esta Sala para valorar las intervenciones y pruebas aportadas por las mismas.

Con informe de la Secretaria General de la Corporación del 5 de noviembre de 2014, se constató, la notificación del auto del 23 de octubre de 2014, que resolvió negar la nulidad propuesta por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y requirió al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, para que en el término de dos (2) días, informara sobre la particular situación del accionante en ese plazo, sin que la entidad accionada cumpliera con la orden proferida por la Sala.

Con escrito extemporáneo radicado el 7 de noviembre de 2014, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, dio alcance al auto de 23 de octubre de 2014.

En consecuencia, vencido el término probatorio sin objeción de las partes procesales, se continuó con el trámite de tutela en los términos previstos por el Decreto 2591 de 1991.

2. Durante esta etapa, las **entidades accionadas presentaron los siguientes informes:**

Las respuestas ofrecidas por el **Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS** sobre la política actual de vivienda, prevista para la población desplazada, gravitaron en torno a tres (3) temas: i) los antecedentes de la Ley 1537 de 2012 y la redirección de la política pública de vivienda de los subsidios en dinero, hacia la asignación de subsidios en especie; ii) el procedimiento administrativo previsto para la adjudicación del subsidio y sus etapas; y iii) la especial situación del actor frente a la asignación de la subvención de vivienda en especie.

En primer lugar, según señaló el DPS, la Ley 1537 de 2012 surgió como consecuencia de las dificultades de la política pública en materia de subsidio familiar de vivienda en dinero, ya que la simple asignación de subsidio en esas condiciones fue insuficiente para la población desplazada, debido a que la oferta de soluciones de vivienda en el mercado era exigua y no estaba direccionada a esta población en particular como grupo vulnerable⁸.

⁸ Fol 34v cuaderno de revisión.

Explicó que el procedimiento administrativo de adjudicación del subsidio de vivienda en especie se compone de cinco (5) etapas claramente determinadas en las que existen competencias compartidas entre FONVIVIENDA y el DPS que son: i) composición poblacional de los proyectos urbanísticos realizada por FONVIVIENDA; ii) identificación de potenciales beneficiarios efectuada por el DPS; iii) convocatoria y postulación llevada a cabo por FONVIVIENDA; iv) selección definitiva de hogares beneficiarios elaborada por el DPS; y, v) asignación del subsidio de competencia de FONVIVIENDA.

Los potenciales beneficiarios de los subsidios se agrupan en la actualidad en tres (3) grupos: i) hogares que pertenecen al programa Red Unidos⁹; ii) hogares en condición de desplazamiento; y iii) hogares afectados por desastres naturales. La elaboración de la lista de potenciales beneficiarios corresponde al DPS con fundamento en las bases de datos oficiales a las que se refiere el artículo 6° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3° del Decreto 2164 de 2013.

En ese orden ideas, manifestó el DPS que aquellos hogares desplazados que se presentaron a la convocatoria del año 2007 y alcanzaron estado de “*calificado*”, porque cumplieron con los requisitos para acceder al subsidio pero no se les asignó ni giró el beneficio, se encuentran en el tercer escalón de priorización del grupo de población en condición de desplazamiento, conforme al artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013.

De igual forma, esa entidad explicó que la selección definitiva de los hogares beneficiados se realiza de dos maneras: i) directa, cuando la oferta de soluciones de vivienda supera la demanda de hogares beneficiarios; o ii) por sorteo, cuando la demanda de cada grupo poblacional supera la oferta de soluciones de vivienda del proyecto.

Así las cosas, presentó a la Sala un informe detallado de los proyectos de vivienda en cada departamento y municipios de país y los hogares en condición de desplazamiento que esa entidad ha seleccionado definitivamente como beneficiarios, en cifras que a la fecha muestran 94.370 soluciones de vivienda y solamente 20.544 hogares seleccionados definitivamente.

En último lugar, el DPS se refirió a la particular situación del accionante Jorge Hernán Bedoya Saavedra en los siguientes términos: i) se encuentra registrado en el RUV (antes RUPD) como población en condición de desplazamiento con residencia declarada en Bogotá y el municipio de Puerto Caicedo – Putumayo

⁹ El programa Red Unidos está dirigido por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE, entidad que tiene como objetivo “... *participar, con otras entidades competentes y los entes territoriales, en la formulación de política pública para la superación de la pobreza extrema y coordinar la implementación de la estrategia nacional de superación de la pobreza extrema a través de la articulación con actores políticos y privados y la promoción de la innovación social, entre otros*”. (artículo 2 Decreto 4160 de 2011)

y en el programa Red Unidos, según la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema - ANSPE; ii) su estado es “*calificado*” de acuerdo a la información remitida por FONVIVIENDA; iii) el hogar está identificado como potencialmente beneficiario en el tercer escalón de priorización del grupo de población desplazada para 7 proyectos de vivienda en Bogotá y el municipio de Puerto Caicedo – Putumayo; iv) FONVIVIENDA no ha realizado el procedimiento de convocatoria y postulación para estos proyectos de vivienda; y v) el actor debe realizar el proceso de postulación ante FONVIVIENDA y radicar los documentos exigidos por la ley en los plazos y condiciones que determine esa entidad.

3. Por su parte, el **Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA**, el 24 de octubre de 2014, radicó en la Secretaría de esta Corporación, escrito en cumplimiento de lo ordenado por la Sala en auto del 6 de octubre de 2014, con el que dio respuesta a las preguntas formuladas en la mencionada providencia de la siguiente manera:

En primer lugar, señaló que en cumplimiento de las políticas públicas surgidas a partir de las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, el gobierno expidió el Decreto 951 de 2001 con el que se reglamentó la asignación de subsidios familiares de vivienda urbana para la población desplazada y una distribución territorial de los subsidios, convocatorias, criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios¹⁰. De esa suerte, se abrieron convocatorias para la asignación de subsidio familiar de vivienda urbano en dinero para los años 2004 y 2007, a través de la adjudicación de las cartas de asignación, llamadas también “*carta cheque*”, para que los hogares beneficiarios aplicaran los valores aportados por el Estado, a la solución de vivienda, en las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento¹¹.

Según la entidad este programa tuvo dificultades por la escasa oferta de soluciones de vivienda, además de la imposibilidad de los hogares para realizar el cierre financiero del valor de la vivienda. Esta información coincide con lo afirmado por el DPS, en el sentido de que la Ley 1537 de 2012 redireccionó la política pública hacia la entrega de subsidio de vivienda en especie, ante la imposibilidad de los hogares en condición de desplazamiento, de contar con ahorros propios y acceder a créditos hipotecarios, para lograr el cierre financiero de las viviendas.

Frente al actual procedimiento de adjudicación de subsidios de vivienda en especie, reiteró lo manifestado por el DPS en relación con las competencias compartidas entre ambas entidades, los grupos poblacionales, la priorización del estado “*calificado*” de aquellos hogares en condición de desplazamiento postulados a la convocatoria del año 2007, el procedimiento de selección definitiva directa o a través del sistema de sorteo. Enfatizó la forma en que se

¹⁰ Fol 67v cuaderno de revisión.

¹¹ *Ibídem*.

realizaban las calificaciones de los hogares postulados con base en el artículo 18 del Decreto 951 de 2001, bajo la siguiente fórmula “ $B1 * (Cr) + B2 * (GF) + B3 * (E) + B4 * (Mj) + B5 * (Td) + B6 * (Vpaz)$ ”, en donde:

“Cr: Componente de la Política Habitacional y tipo de solución.

GF: Número de miembros del hogar.

E: Vulnerabilidad Étnica.

Mj: Condición de mujer jefe de hogar.

Td: Tiempo de desplazamiento.

Vpaz: Vinculación a un Plan de Acción Zonal.

B: Constante.

Los valores de las Constantes son:

B1 = 40

B2 = 3

B3 = 5

B4 = 5

B5 = 2

B6 = 5

Para efectos de determinar el puntaje se debe tener en cuenta que:

1. Los valores de los componentes de política habitacional y tipo de solución (Cr) son:

Para el retorno:

Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios = 1.25.

Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios = 1.25.

Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios. = 0.75.

Para la reubicación:

Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios = 1.25.

Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios = 0.25.

Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares propietarios = 0.25.

2. El grupo familiar mínimo es de una persona y el máximo grupo familiar es de 5 personas; cuando existan más de 5 personas, se toma como valor del grupo familiar el de 5 (GF).

3. La vulnerabilidad étnica identifica a los hogares pertenecientes a comunidades étnicas vulnerables: Indígenas y negritudes. Su valor es 1,

cuando el hogar hace parte de ellas; en cualquier otra situación el valor es cero (E).

4. El valor de mujer cabeza de hogar es 1. Cualquier otra situación tiene un valor de cero (Mj).

5. Tiempo de desplazamiento (Td): Se tiene en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha de expulsión reportada en el Sistema Único de Registro y la fecha de postulación. De acuerdo con el número de días transcurridos, la calificación será la siguiente:

Entre 91 y 180 días el valor de la variable es 8.5.

Entre 181 y 360 días el valor de la variable es 7.5.

Entre 361 y 540 días el valor de la variable es 6.5.

Entre 541 y 720 días el valor de la variable es 5.5.

Entre 721 y 900 días el valor de la variable es 6.

Entre 901 y 1.080 días el valor de la variable es 7.

Entre 1.081 y 1.260 días el valor de la variable es 8.

Entre 1.261 y 1.440 días el valor de la variable es 9.

Más de 1.441 días el valor de la variable es de 10.

6. Cuando el hogar postulante está vinculado en algún Plan de Acción Zonal, el valor será 1, cualquier otra situación tiene un valor de cero (VPaz).”

Frente al caso concreto del ciudadano Jorge Hernán Bedoya Saavedra, manifestó FONVIVIENDA, que se encuentra postulado en la convocatoria - Desplazados 2007 y en estado “*calificado*”, con el siguiente puntaje¹²:

JORGE HERNÁN BEDOYA SAAVEDRA (PUTUMAYO)	
Puntaje máximo asignado en ese departamento	52
Puntaje mínimo asignado en ese departamento	45
Puntaje del hogar	45
Hogares entre el puntaje mínimo asignado en ese departamento y el puntaje del hogar	296

Además de lo anterior, señaló que el actor se encuentra inscrito en el programa UNIDOS, y que su hogar se encuentra en el listado de hogares potencialmente beneficiarios de los proyectos de vivienda de la ciudad de Bogotá y de Puerto Caicedo en el departamento de Putumayo¹³.

Finalizó su intervención con la advertencia de que si bien “... *el hogar tiene la priorización por ostentar el estado de calificado dentro de las convocatorias adelantadas por el Fondo Nacional de Vivienda dirigidas a población*

¹² Folios 81 y 81v cuaderno de revisión.

¹³ Fol 82 cuaderno de revisión.

desplazada... ”¹⁴ este podrá acceder al subsidio “... siempre y cuando cumpla con los requisitos y condiciones definidos en el Decreto 1921 de 2012 modificado por el Decreto 2164 de 2013... ”¹⁵.

En su informe radicado en la Secretaria General de la Corporación el 7 de noviembre de 2014, dio respuesta a la pregunta formulada por la Sala relacionada con los proyectos de vivienda en Bogotá y Putumayo, a los que se encuentra identificado el hogar del accionante y la falta de entrega material de los subsidios de vivienda en especie, en los siguientes términos:

“De conformidad con la normativa que regula el proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda en especie, corresponde al hogar realizar la postulación al proyecto de vivienda para el cual fue habilitado como potencial beneficiario, una vez abierta la convocatoria por el Fondo Nacional de Vivienda y en este sentido, no se ha hecho efectiva la entrega material del subsidio familiar de vivienda en especie por la ausencia de postulación... ”¹⁶

En relación con el proyecto de vivienda ubicado en el municipio de Puerto Caicedo – Putumayo, informó que:

“... se encuentra en construcción el proyecto Luís Alfonso Agudelo, el cual cuenta con 200 soluciones de vivienda. El avance de obra es de 14.67% y el alcalde del municipio y el director de Fonvivienda pactaron la composición poblacional que tendrá el proyecto (...) el porcentaje (...) que se destinará a población desplazada es del 70 que equivale a 140 viviendas. No obstante no puede garantizarse que el accionante sea beneficiario en dicho proyecto, puesto que deberá postularse una vez se de apertura a la convocatoria... ”¹⁷

Frente a la situación particular del accionante, manifestó que no pudo dar una fecha probable para la entrega del subsidio de vivienda en especie, puesto que no se otorgan “turnos” y el accionante

“... a la fecha no se ha postulado en ninguno de las Convocatorias abiertas para la postulación de hogares en los proyectos de vivienda que se ejecutan en la ciudad de Bogotá. Es importante mencionar que el acto de postularse corresponde al hogar, la competencia de Fonvivienda consiste en dar apertura a la convocatoria, pero es el accionante quien deberá surtir dicho trámite. (...) el tendrá la posibilidad de realizar dicha postulación en las convocatorias que se realicen tanto para el proyecto del municipio de Puerto Caicedo, como para los proyectos de la ciudad

¹⁴ Ibídem.

¹⁵ Ibídem.

¹⁶ Fol 102 cuaderno de revisión

¹⁷ Ibídem.

*de Bogotá, puesto que en Bogotá hay 4761 viviendas de las cuales se han asignado 1379.*¹⁸

La práctica de pruebas en sede de revisión, permitió a la Sala tener conocimiento de los siguientes hechos relevantes:

1. El actor se encuentra vinculado al trámite de adjudicación del subsidio familiar de vivienda en especie, en el que esta: i) registrado en el RUV (antes RUPD) como población en condición de desplazamiento con residencia declarada en Bogotá y en el Municipio de Puerto Caicedo – Putumayo, de acuerdo con información de la Unidad de Atención y Reparación Integral de Víctimas – UARIV; ii) registrado en la base de datos de la Red Unidos con residencia declarada en Puerto Asís – Putumayo, conforme a lo informado por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE; y iii) es identificado como hogar potencialmente beneficiario en el tercer escalón de priorización del grupo poblacional en condición de desplazamiento para los siguientes proyectos de vivienda¹⁹:

Departamento	Municipio	Proyecto
Bogotá	Bogotá	Metro 136 Usme
		El Pulpo
		Villa Karen
		Las Margaritas
		Plaza de la Hoja
		Victoria
Putumayo	Puerto Caicedo	Urbanización Luís Alfonso Agudelo.

2. FONVIVIENDA como entidad competente no ha realizado los trámites para la convocatoria y postulación del actor a los proyectos de vivienda mencionados anteriormente. Según las entidades accionadas el ciudadano debe realizar el procedimiento de postulación ante FONVIVIENDA en los plazos y condiciones que esa entidad determine conforme a los artículos 10 y 11 del Decreto 1921 de 2012²⁰.

3. FONVIVIENDA no ha definido al accionante una fecha cierta y razonable para resolver su solicitud de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

4. El proyecto de vivienda ubicado en Puerto Caicedo – Putumayo y en el que se ofrecen 200 viviendas, en encuentra en fase de ejecución y el avance de obra es del 14.67%. Se fijó la composición poblacional y el 70% del proyecto

¹⁸ Folio 103 cuaderno de revisión

¹⁹ Folios 45 y 45v cuaderno de revisión.

²⁰ Ibídem.

está dirigido a la población desplazada, lo que corresponde a 140 soluciones de vivienda.

5. Para continuar con los trámites de asignación de subsidios de vivienda en especie, FONVIVIENDA exige que el actor se tenga que postular nuevamente a cada uno de ellos, no obstante encontrarse en estado “calificado” desde las convocatorias de 2007.

6. Existen en distintos municipios del país 94.370 soluciones de vivienda y sólo 20.544 hogares en condición de desplazamiento seleccionados definitivamente como beneficiarios por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS.

CONSIDERACIONES

Competencia

1. Es competente esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional para revisar el fallo proferido dentro de la acción de tutela radicada en esta Corporación con el número T-4413053, con fundamento en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

Asunto bajo revisión y problema jurídico

2. Consideró el actor que las entidades públicas vinculadas al trámite de tutela le han vulnerado su derecho fundamental a la vivienda y vida digna, producto de la falta de entrega final del subsidio de vivienda para el cual se postuló en el año 2007, teniendo en cuenta que, desde ese momento obtuvo estado de “calificado” y hasta la fecha no le han informado nada sobre su situación ni le han entregado el subsidio.

Las entidades accionadas manifestaron que no han vulnerado ningún derecho fundamental del accionante, puesto que la entrega de los subsidios de vivienda está condicionada a la capacidad presupuestal de las entidades públicas. Además, los hogares son calificados a través de puntajes que no tienen la calidad de turnos, razón por la cual no pueden dar fechas de entregas materiales de los mencionados subsidios.

3. Conforme a la demanda, la respuesta de las entidades públicas, y las pruebas recaudadas en sede de revisión, considera la Sala que el estudio del presente caso debe abarcar tanto la presunta vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna, como el tema del acceso a la información de la población desplazada en materia de subsidios de vivienda, que resulta ser, según jurisprudencia de la Corte, un elemento importante del mencionado derecho. Así las cosas, con fundamento en el principio *iura novit curia*²¹, y en uso de las

²¹ Sentencia T-851 de 2010. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

facultades del juez constitucional para fallar *ultra y extra petita*²², la Sala formula los siguientes problemas jurídicos tendientes a establecer si:

i) ¿las entidades accionadas han vulnerado al actor su derecho fundamental a la vivienda digna por la falta de adjudicación del subsidio de vivienda para población desplazada, al que se postuló y se encuentra en estado de “calificado” desde el año 2007?; y, si ii) ¿las instituciones públicas vinculadas al trámite de tutela desconocieron el derecho fundamental de vivienda digna del accionante en su especial dimensión de acceso a la información, ante la incertidumbre en que se encuentra el actor frente a la indefinición de un plazo cierto y razonable para la adjudicación de los subsidios de vivienda para población desplazada?

Para dar respuesta a los problemas jurídicos planteados, la Sala de Revisión abordará previamente el estudio de tres (3) asuntos: i) la procedencia de la acción de tutela para proteger el derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada y su especial dimensión relacionada con el derecho de acceso a la información del procedimiento administrativo; ii) la política pública de subsidio de vivienda para población desplazada en Colombia; y iii) el procedimiento administrativo para su adjudicación y la alteración excepcional de los órdenes de priorización para la adjudicación material del subsidio de vivienda en especie. Finalmente se analizará el caso concreto.

Reglas jurisprudenciales de la procedencia de la acción de tutela para proteger derechos fundamentales de la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

4. Esta Corporación ha señalado que, atendiendo el carácter subsidiario de la acción de tutela, su procedencia cuando existen otros medios de defensa judicial, se sujeta a las siguientes reglas jurisprudenciales: i) procede como ***mecanismo transitorio***, cuando a pesar de la existencia de un medio ordinario de defensa, este no impide la ocurrencia de un perjuicio irremediable, conforme a la especial situación del peticionario²³; ii) procede la tutela como ***mecanismo definitivo***: cuando el medio ordinario dispuesto para resolver las controversias, no es idóneo y eficaz, conforme a las especiales circunstancias del caso que se estudia²⁴. Además, iii) cuando la acción de tutela es promovida por personas que requieren especial protección constitucional, como los niños, mujeres cabeza de familia, personas en condición de discapacidad, ***población desplazada*** entre otros, el examen de procedibilidad de la acción de tutela es menos estricto, a través de criterios de análisis más amplios, pero no menos rigurosos²⁵.

²² Sentencia T-686 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

²³ Sentencias T-800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, T-859 de 2004 M.P. Clara Inés Vargas.

²⁴ Sentencias T-800 de 2012 M.P. Jorge Iván Palacio Palacio., T-436 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas, y T-108 de 2007 M.P. Rodrigo Escobar Gil, entre otras.

²⁵ Sentencias T-328 de 2011 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; T-456 de 2004 M.P. Jaime Araujo Rentería, y T-789 del 11 de septiembre de 2003 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre otras.

5. En ese orden de ideas, cuando la acción de tutela es formulada por personas en condición de desplazamiento, su procedibilidad adquiere mayor relevancia constitucional debido a que²⁶: i) se dirige contra las entidades públicas responsables de la atención a las personas desplazadas, que son garantes de la efectiva satisfacción de sus derechos fundamentales; ii) las personas en condición de desplazamiento forzado merecen una especial protección constitucional debido a la masiva, sistemática y continua vulneración de sus derechos fundamentales, lo que les genera una situación de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad²⁷, que justificó que esta Corporación declarará la existencia de un *estado de cosas inconstitucional* ante las dificultades estructurales en la atención de las personas en condición de desplazamiento²⁸; y iii) el amparo constitucional, se ha convertido en uno de los instrumentos más eficaces e idóneos para la “*erradicación de las injusticias presentes*”²⁹.

6. Ahora bien, tratándose del derecho a la vivienda digna, la vulnerabilidad de la población desplazada es manifiesta y se justifica el uso de la acción de tutela, “... *puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlas y no tienen que vivir a la intemperie.*”³⁰

7. Así las cosas, considera la Sala que debido a la especial situación de vulnerabilidad que ostenta la población desplazada, los medios ordinarios de defensa no son idóneos ni eficaces para la protección de sus derechos fundamentales, razón por la cual la acción de tutela procede, porque el actor está cobijado por una protección constitucional reforzada debido a su condición de desplazamiento, que le genera una situación actual de manifiesta debilidad e indefensión³¹.

Naturaleza y contenido del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada. Reglas jurisprudenciales.

8. El artículo 51 de la Constitución establece que “*Todos los colombianos tienen derecho a la vivienda digna*”. En igual sentido el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra que “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”³²

²⁶ Sentencia T-299 de 2013 M.P. Mauricio González Cuervo.

²⁷ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra. Fund. Jur. 2.3

²⁸ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

²⁹ Sentencia SU-225 de 1998. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, reiterado en sentencias T-851 de 2011, T-191 de 2013 y T-299 de 2013 todas con ponencia del Magistrado Mauricio González Cuervo.

³⁰ Sentencia T-025 de 2004 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa fund. 5.2

³¹ Sentencia T-510 de 2010 M.P. Mauricio González Cuervo.

³² Al respecto ver sentencia C-244 de 2011 M.P. Juan Carlos Henao Pérez

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, en la Opinión Consultiva número 4³³, desarrolló la naturaleza del derecho fundamental a la vivienda³⁴ en los siguientes términos: “... *no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien, como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.*”

Además de lo anterior, para el Comité: i) el derecho a la vivienda está íntimamente ligado a otros derechos humanos que encuentran su fundamento en la dignidad inherente a la persona humana; y ii) se enfoca hacia el concepto de vivienda adecuada, lo que implica disponer “... *de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*”³⁵.

9. En relación con la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna, esta Corporación, en unos primeros pronunciamientos, consideraba tal derecho bajo una concepción prestacional que excluía su protección por vía de tutela³⁶. Con posterioridad, la Corte avanzó hacia la naturaleza de fundamental del derecho de vivienda bajo criterios de conexidad³⁷, transmutación³⁸, afectación del mínimo vital o de la familia³⁹.

En el caso de la población desplazada, el derecho a la vivienda digna adquiere una especial dimensión *ius fundamental*, ya que así lo ha reconocido la Corte, al señalar que “...*el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia, susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela*”⁴⁰ y que “... *se concreta frente a personas de especial protección constitucional como los desplazados por lo que automáticamente reviste un carácter de fundamental y autónomo.*”⁴¹.

10. De otro lado, para esta Corporación el contenido del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento contempla la correlativa obligación de las autoridades públicas competentes para⁴²: i)

³³ Opinión Consultiva No. 4 del sexto período de sesiones de 1991, “El derecho a una vivienda adecuada”. Comité de derechos sociales económicos y culturales de la ONU.

³⁴ Contenido en el artículo 11 párrafo 1 del Pacto Internacional de derechos económicos, sociales y culturales.

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Sentencia T-495 de 1995 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, Sentencia T-258 de 1997 M.P. Carlos Gaviria Díaz. Reiterado en sentencias T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz, entre otras.

³⁷ Sentencia T-021 de 1995 M.P. Alejandro Martínez Caballero

³⁸ Sentencia T-304 de 1998 M.P. Fabio Morón Díaz.

³⁹ Sentencia T-1091 de 2005 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

⁴⁰ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

⁴¹ Sentencia T-159 de 2011 M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴² Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T - 725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño entre otros.

reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) *proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas*; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta⁴³; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

11. En resumen, el derecho a la vivienda digna de la población desplazada es fundamental y autónomo, su contenido se concreta en específicas obligaciones de las autoridades públicas competentes de brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros.

El acceso a la información de la población desplazada hace parte del núcleo duro del derecho fundamental a la vivienda digna de ese grupo vulnerable.

12. Esta Corporación ha definido que es una obligación del Estado suministrar a la persona desplazada de forma clara, precisa y oportuna, toda la información que requiera sobre el alcance y contenido de sus derechos, y como hacerlos efectivos ante las autoridades competentes, a través del fácil acceso a los procedimientos administrativos dispuestos para tal fin⁴⁴.

13. Advirtió la Corte⁴⁵ que, el acceso a la información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas de subsidios, hacen parte del núcleo duro del derecho subjetivo *ius fundamental* a la vivienda digna de la población desplazada.

14. En ese sentido, el artículo 4 de la Ley Estatutaria 1712 de 2014⁴⁶, “*Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*” prescribe que:

⁴³ Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

⁴⁴ Sentencia T-645 de 2003 M.P. Alfredo Beltrán Sierra. Reiterada en sentencias T-328 de 2007 M.P. Jaime Córdoba Triviño y T-159 de 2011 Humberto Antonio Sierra Porto.

⁴⁵ Sentencia T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño entre otros.

⁴⁶ La constitucionalidad fue revisada por la Corte Constitucional en sentencia C-274 de 2013 M.P. María Victoria Calle. Y según su artículo 33 rige a los seis (6) meses a partir de la fecha de su promulgación para todos los sujetos obligados del orden nacional, la cual se verificó con la publicación en el diario oficial número 49.084 de seis (6) de marzo de 2014.

“... toda persona puede conocer sobre la existencia y acceder a la información pública en posesión o bajo control de los sujetos obligados. El acceso a la información solamente podrá ser restringido excepcionalmente. Las excepciones serán limitadas y proporcionales, deberán estar contempladas en la ley o en la Constitución y ser acordes con los principios de una sociedad democrática.

El derecho de acceso a la información genera la obligación correlativa de divulgar proactivamente la información pública y responder de buena fe, de manera adecuada, veraz, oportuna y accesible a las solicitudes de acceso, lo que a su vez conlleva la obligación de producir o capturar la información pública. Para cumplir lo anterior los sujetos obligados deberán implementar procedimientos archivísticos que garanticen la disponibilidad en el tiempo de documentos electrónicos auténticos” (Negrillas fuera de texto).

15. El literal a) del artículo 5° de la Ley estatutaria mencionada anteriormente, establece como sujetos obligados a brindar de manera oportuna y eficiente la información a *“Toda entidad pública, incluyendo las pertenecientes a todas las Ramas del Poder Público, en todos los niveles de la estructura estatal, central o descentralizada por servicios o territorialmente, en los órdenes nacional, departamental, municipal y distrital...”*.

Conforme a lo expuesto, las obligaciones que se derivan, para las entidades públicas en esta materia, giran a partir de esa ley, en torno a:

a. Disponibilidad de la información, es decir, debe estar a disposición del público la información pública a través de medios físicos, remotos o locales de comunicación electrónica⁴⁷. A tal efecto, el contenido de información mínima y obligatoria que deberá publicarse proactivamente es⁴⁸:

i) La descripción de su estructura orgánica, funciones y deberes, ubicación de sus sedes y áreas, divisiones o departamentos, y horario de atención al público.

ii) Normas generales y reglamentarias, políticas, lineamientos o manuales, metas y objetivos de las unidades administrativas de conformidad con sus programas operativos.

iii) Presupuesto general de la entidad, ejecución presupuestal anual y planes de gasto público para cada año fiscal.

iv) Directorio de la entidad.

v) Plan de compras anual.

⁴⁷ Artículo 7 Ley 1712 de 2014

⁴⁸ Artículo 8 ibídem.

vi) Plazos de cumplimiento de los contratos.

vii) Plan anticorrupción y atención al ciudadano.

b. Proporcionar apoyo a los usuarios y ofrecer toda clase de asistencia en relación con los trámites y servicios públicos que ofrezcan⁴⁹.

c. Divulgar la información con criterio diferencial de accesibilidad, en tal sentido deberá asegurarse el acceso a la información de los distintos grupos étnicos y culturales del país, a través de su divulgación en diversos idiomas, lenguas y en formatos alternativos comprensibles para dichos grupos. Además, están obligados a la adecuación de los medios de comunicación para la mejor comprensión de personas en situación de discapacidad⁵⁰.

El artículo 23 de la Ley 1724 de 2014, establece el deber de la Procuraduría General de la Nación, de velar por el adecuado cumplimiento de las obligaciones estipuladas en la mencionada norma.

Breve reseña sobre la evolución de la política pública de vivienda para población desplazada en Colombia.

16. El Estado debe garantizar las condiciones necesarias para efectivizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, esta obligación se deriva del artículo 51 de la Constitución Política y se materializa en la promoción de planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas de asociación para la ejecución de tales programas⁵¹.

17. Con la Ley 3 de 1991 se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del que hacen parte las entidades públicas y privadas que tienen como objetivo la financiación, construcción, mejoramiento, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. La finalidad de este sistema es la coordinación, planeación y ejecución de las actividades que tales entidades realizan para garantizar la racionalidad y eficiencia en la distribución de los recursos. Uno de los instrumentos creados por la mencionada ley, fue el subsidio familiar de vivienda, que tenía como finalidad subvencionar a los hogares que carecen de recursos para obtener o mejorar una vivienda⁵², pues se trata de “...un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés

⁴⁹ Artículo 7 ibídem.

⁵⁰ Artículo 8 ibídem.

⁵¹ Sentencias T-742 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-287 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

⁵² Ibidem.

*social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley.*⁵³.

18. Con la expedición de la Ley 387 de 1997 se buscó posteriormente, la adopción de “... medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” y se radicó en cabeza del Instituto Nacional de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana – INURBE, la competencia para desarrollar “...programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia.”⁵⁴.

La articulación de la política pública en materia de vivienda para población desplazada en ese momento se concretó con la expedición del Decreto 951 de 2001, en el que se reguló el procedimiento para la entrega del subsidio de vivienda a la población desplazada, cuyos otorgantes eran el INURBE en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales⁵⁵. No obstante lo anterior, por disposición del Decreto 554 de 2003 se ordenó la supresión y liquidación del INURBE, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, conforme al Decreto extraordinario número 555 de 2003. Esa entidad, que es la encargada de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y la ejecución de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, entre otras, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia, sometida a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y está adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial⁵⁶. El objetivo de esta entidad es la ejecución de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de Vivienda, a través de la administración de: i) Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y, ii) los recursos que se apropien para la formulación, organización, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda⁵⁷.

19. Así, el procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001, reguló la asignación de subsidios familiares de vivienda urbanos para la población en situación de desplazamiento, a través de una distribución territorial de los subsidios, celebración de convocatorias, criterios de calificación para las postulaciones y asignación de las subvenciones⁵⁸. Con fundamento en este marco normativo, FONVIVIENDA dio apertura en los años 2004 y 2007 a

⁵³ Artículo 6 Ley 3 de 1991.

⁵⁴ Numeral 14 del artículo 19 de la Ley 387 de 1997.

⁵⁵ Artículo 2 del Decreto 951 de 2001.

⁵⁶ Artículo 1 del Decreto extraordinario 555 de 2003.

⁵⁷ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría a Políticas Públicas. Política pública: Vivienda y ciudades amables Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” 2010 – 2013, de 13 de junio de 2014. Pág. 19.

⁵⁸ Fol. 67 v cuaderno de revisión.

convocatorias especial y exclusivas para la postulación de población en condición de desplazamiento, con enfoque de adjudicación de subsidios en dinero (Cartas de asignación o como eran denominadas por la población desplazada “*carta cheque*”), para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento⁵⁹.

Para la aplicación del subsidio se exigía que los hogares realizaran la búsqueda de la solución de vivienda, construida (nuevas o usadas), o en proyecto, además que cumpliera con las mínimas condiciones de seguridad, normas técnicas, habitabilidad y acceso a servicios públicos, y verificar el cierre financiero del valor de la vivienda, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado, con el ahorro del hogar, y/o un crédito de vivienda. No obstante lo anterior, en algunos casos los hogares podían contar con recursos económicos aportados por entidades territoriales u organismos no gubernamentales⁶⁰.

La adjudicación del subsidio mencionado estaba condicionado al cumplimiento de dos (2) requisitos por parte de los hogares postulados: i) debía estar conformado por personas que ostenten la condición de desplazados y cumplir con los requisitos establecidos en el artículo 32 de la Ley 387 de 1997, es decir, haber declarado los hechos ante las autoridades correspondientes y haber solicitado la remisión para su inscripción a la Dirección General para Derechos Humanos del Ministerio del Interior y de justicia; y además, ii) estar registrados en el RUPD.

20. Dos (2) problemas enfrentó la política pública hasta aquí descrita: el primero relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda con enfoque diferenciado y la dificultad de los hogares en condición de desplazamiento para acceder a las mismas; y el segundo, gravitó en torno al modelo de cierre financiero de las viviendas, dado que los hogares no contaban con fuentes adicionales de recursos económicos como serían los ahorros privados o el acceso a líneas de crédito hipotecario, debido a su manifiesta condición de vulnerabilidad, bajos ingresos, informalidad laboral y las barreras de acceso a créditos de vivienda impuestos por el sector financiero⁶¹.

21. La grave situación de la población en condición de desplazamiento fue advertida por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, pronunciamiento que declaró la existencia de un *estado de cosas inconstitucional*, debido entre otras cosas, a que “*Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.*”

⁵⁹ Ibídem.

⁶⁰ Ibídem.

⁶¹ Fol 68 cuaderno de revisión.

Así las cosas, esta Corporación por Auto número 008 de 2009, ordenó el “*Replanteamiento de la Política de vivienda para la población desplazada*” con base en las fallas en su concepción y fundamentación desde su adopción hace más de 10 años. La Corte constató

“... los precarios resultados que arroja la aplicación de los mecanismos de facilitación de vivienda: (i) como lo reconocen el Gobierno, los organismos de control y la Comisión de Seguimiento, la asignación de subsidios de vivienda se encuentra lejos de cubrir la demanda real.⁶² (ii) La proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin.⁶³ Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda.⁶⁴ (iii) Algunos indicadores sugieren que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos. Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho⁶⁵. Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes. Ello también tiene como consecuencia que, dada la dificultad de conseguirlos y la poca ayuda que representan en términos reales, la solicitud de subsidios de vivienda por parte de la población desplazada disminuyó de 64% de las personas desplazadas registradas en 2001, a 53% de ellas en 2006.⁶⁶”⁶⁷

Este Tribunal también identificó, en el mencionado auto, el problema del cierre financiero de las viviendas debido a que “...los hogares desplazados no cuentan con suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado. Esa es una de las razones principales por las que se ejecutan pocos subsidios adjudicados.”⁶⁸

⁶² Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación a la Corte Constitucional, p. 35, los diferentes informes de la Comisión de Seguimiento, y la información proporcionada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, según los cuales llegando a mediados del 2008, a menos de uno de cada diez desplazados había sido asignado un subsidio de vivienda.

⁶³ Ver el Decimosexto Informe de la Procuraduría General de la Nación, p. 40-43, con base en información suministrada por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Según la Procuraduría, el “índice de subejecución” aumentó de 14% en el año 2003, a 77% n el año 2007.

⁶⁴ Al observar que a menos de uno de cada diez desplazados se le ha asignado un subsidio de vivienda, y a la vez se constata que menos de la mitad de los subsidios son efectivamente ejecutados, tenemos que menos de uno de cada veinte desplazados ha hecho efectiva una ayuda de vivienda.

⁶⁵ Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 105. Esto a su vez, se compara con el 29% de vecinos hogares no desplazados. Ver Cuarto Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 16

⁶⁶ Primer Informe de la Comisión de Seguimiento, p. 109.

⁶⁷ Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. Párrafo 62

⁶⁸ Ibídem párrafo 63

Ante este panorama, la Corte ordenó al “... *Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada.*”⁶⁹ La cual debía estar dirigida a proveer el acceso a “*alojamiento y vivienda básicos*” de la población desplazada con estímulo de la oferta de soluciones de vivienda y el respeto por el enfoque diferencial y de derechos⁷⁰ de este grupo de especial protección constitucional.

22. En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, con el que atendió las ordenes proferidas por la Corte y cambió el rumbo de la política pública de atención de vivienda de la población desplazada, para focalizarse en la generación de oferta de vivienda suficiente y direccionada a este especial grupo vulnerable, a través del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de obras de urbanismo y la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para la ejecución de los proyectos⁷¹, la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio o zona del país, tanto en suelo rural como urbano⁷², entre otras.

El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA consideró que a pesar de los cambios implementados, estos no fueron eficaces, puesto que la oferta de soluciones de vivienda generada fue insuficiente para superar la situación de crisis de la población en situación de desplazamiento, además, no pudieron eliminarse las barreras para alcanzar el cierre financiero del valor de la vivienda⁷³.

23. Para la Contraloría General de la República, en la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 por el Gobierno Nacional, contenido en la Ley 1450 de 2011, se fijó como meta para este cuatrienio la construcción de un millón de viviendas nuevas y se establecieron instrumentos para la financiación de los hogares, con la finalidad de garantizar el acceso a una solución de vivienda para la población pobre y vulnerable del país. Las acciones del Gobierno se orientaron a eliminar las barreras y trámites para este grupo vulnerable, con la finalidad de ajustar el programa de subsidio familiar de vivienda y lograr mayores niveles de ejecución⁷⁴.

Sin embargo, el ente de control identificó, que con el modelo de subsidios directos a la demanda hasta el año 2012, no se alcanzaron grandes avances en su implementación y en la disminución del déficit habitacional, por lo cual se

⁶⁹ *Ibíd*em párrafo 67.

⁷⁰ *Ibíd*em.

⁷¹ Fol 68 cuaderno de revisión (informe presentado a esta Sala por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS).

⁷² Artículo 9 del decreto 4911 de 2009.

⁷³ Fol 68 cuaderno de revisión.

⁷⁴ Contraloría General de la República. Informe de Auditoría a Políticas Públicas. Política pública: Vivienda y ciudades amables Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” 2010 – 2013, de 13 de junio de 2014. Páginas 11 y 12.

hizo necesario nuevamente la reorientación de la política pública del sector, con la focalización de las necesidades de hogares marginados del mercado formal de vivienda y del crédito hipotecario⁷⁵.

24. Para superar estas dificultades, el Gobierno Nacional promovió la expedición de Ley 1537 de 2012 “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda*”, con la que buscó crear nuevos mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la vivienda para poblaciones que se encuentran en especiales condiciones de vulnerabilidad, a través de la generación de oferta de proyectos de vivienda de interés prioritario y la asignación de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, lo que equivale a la adjudicación de una vivienda en condiciones de ser habitada, programa denominado “*vivienda gratuita*”⁷⁶.

25. Según el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, en la actualidad, frente a esta nueva política, se tienen dificultades de coordinación y articulación entre las entidades que comparten la competencia en el procedimiento de asignación de subsidios de vivienda, en especial el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA que realiza el proceso de convocatoria y postulación, debido a que de 94.370 soluciones de vivienda, solo han sido seleccionados definitivamente como hogares desplazados beneficiarios 20.544.

26. La Contraloría General de la República encontró que

*“... entre agosto de 2010 y Diciembre de 2013, se han legalizado 11.166 subsidios de vivienda familiar, esto representa subsidios que ha recibido efectivamente el beneficiario de cada una de las bolsas establecidas en FONVIVIENDA y entre las cuales se encuentra el Programa de Vivienda Gratuita, esta cifra representa tan solo un 12.98% de los subsidios asignados, que son subsidios que se adjudican mediante resolución y representan un posible beneficio para el ciudadano, que se concreta cuando se materializa la compra de una vivienda a través de una escritura pública. De los recursos considerados en el período de análisis, los subsidios asignados corresponden aproximadamente a \$1.8 billones, de los cuales se han legalizado aproximadamente \$121.890 millones.”*⁷⁷

27. En relación con los proyectos de vivienda, la Contraloría halló que “... *existen unos proyectos identificados y viabilizados, sin embargo no se ha surtido todo el proceso administrativo y legal que permita definir estos proyectos y determinar una fecha de entrega efectiva de la vivienda a sus beneficiarios, por lo cual no existe certeza de la iniciación de los proyectos de*

⁷⁵ Ibídem. Páginas 12 y 13.

⁷⁶ Fol. 68v cuaderno de revisión. Ver también Contraloría General de la República Ob. Cit. Pág. 13.

⁷⁷ Contraloría General de la República Ob. Cit. Páginas 22 – 23.

*vivienda por parte de los oferentes, ni la realización y desarrollo de los mismos...*⁷⁸

Culminó su informe la Contraloría, con un hallazgo administrativo relacionado con el incumplimiento de las metas del Plan Nacional de Desarrollo. Así las cosas, concluyó “... *que a Diciembre de 2013 [hay] un incumplimiento en las metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo para la estrategia de Vivienda y Ciudades Amables en lo relacionado con el Fortalecimiento de la oferta y demanda de vivienda...*”⁷⁹

28. En conclusión, la política pública en materia de vivienda para población desplazada ha variado desde sus orígenes hasta la actualidad. En un principio, estuvo focalizada en la entrega de subsidios en dinero a los hogares en condición de desplazamiento, sin embargo, las dificultades de acceso a ofertas de soluciones de vivienda y en el cierre financiero por parte de los beneficiarios, afectaron su eficacia. La intervención de la Corte Constitucional ha sido relevante para la reformulación de la misma, desde la sentencia T-025 de 2004 que declaró el estado de cosas inconstitucional y sus autos de seguimiento. A partir de ellos, se han proferido órdenes a las entidades administrativas competentes para efectivizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

No obstante el giro que ha tenido la política hacia la asignación de subsidios de vivienda en especie, a través del programa “viviendas gratis”, presenta dificultades que la Contraloría General de la Nación ha advertido, en materia de ejecución y entrega material de los subsidios a los beneficiarios.

Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda en especie. Competencias compartidas entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS.

29. La Ley 1537 de 2012 y el Decreto reglamentario 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, reglamentaron el procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie. En aras de clarificar la forma en que se desarrolla el proceso de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, la Sala presenta a continuación las etapas del proceso administrativo en el que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tienen competencias concurrentes:

a. Fase de composición poblacional

⁷⁸ Ibídem. pág. 24.

⁷⁹ Ibídem Pág. 33.

En esta primera etapa del procedimiento, de competencia del Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, se lleva a cabo la identificación de los departamentos, municipios y ciudades en los que se desarrollarán proyectos de vivienda. Una vez cumplido el proceso de geolocalización de los proyectos de vivienda, corresponde a esa misma entidad definir la composición poblacional de cada uno de ellos, a través de “... *la suma de todos los porcentajes por "grupo de población" establecidos para cada proyecto de vivienda que se desarrolle en el marco del programa de vivienda gratuita*”⁸⁰.

Para tal efecto, conforme al artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son:

i) Población de la Red Unidos

Primer orden de priorización: Hogares de la Red Unidos en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbana asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.

Segundo orden de priorización: Hogares de la Red Unidos en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007. Es necesario recordar, que el estado de “calificado”, significa que los hogares cumplieron con los requisitos para acceder al subsidio pero no se les asignó ni giró el beneficio.

Tercer orden de priorización: Hogares indígenas, afrocolombianos, Rom o gitanos que hagan parte de la Red Unidos en su componente de atención diferencial.

Cuarto orden de priorización: Población Red Unidos que no cumpla con los criterios de priorización previamente mencionados.

Quinto orden de priorización: hogares que estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por resolución.

ii) Población en condición de desplazamiento.

Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.

⁸⁰ Artículo 2 Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 1 del Decreto 2164 de 2013.

Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por FONVIVIENDA que se encuentre sin aplicar.

Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.

Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada.

Entiende la Corte que con base en criterios técnicos, el Gobierno Nacional haya establecido los grupos poblacionales de Red Unidos, que corresponde a personas vinculadas a programas de superación de extrema pobreza de una parte y de población desplazada de otra, en los que eventualmente los hogares pueden ser calificados en uno y otro grupo, porque concurren en los hogares condiciones de extrema pobreza y desplazamiento forzado o viceversa. Sin embargo, esta doble categoría de priorización puede llegar a confundir a los beneficiarios y a las entidades públicas encargadas del procedimiento de asignación de subsidios, puesto que, pueden llegar a calificarse al mismo hogar en ambos grupos poblacionales o prestarse a discriminaciones injustificadas a los hogares, toda vez que los hogares que se encuentren en condición de desplazamiento, estado "calificado" de la convocatoria del año 2007 y que pertenezcan a la Red Unidos, si son identificados en el primer grupo poblacional pueden quedar en el segundo escalón de priorización, sin embargo, con las mismas condiciones, si son identificados en el grupo poblacional de desplazados, pueden quedar en el tercer escalón de priorización, lo que termina por afectar la forma en que pueden acceder al subsidio de vivienda en especie.

Considera la Sala, que estos ordenes de priorización deberán ajustarse por el Gobierno Nacional, bajo criterios de certeza y claridad, con la finalidad de evitar que se lleguen a desconocer los derechos fundamentales de las poblaciones vulnerables, a las que van dirigidas los subsidios.

iii) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo:

Primer orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales por FONVIVIENDA, que se encuentre sin aplicar y que pertenezcan a la Red Unidos.

Segundo orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbana asignado en la bolsa de desastres naturales por FONVIVIENDA, que se encuentre sin aplicar y que adicionalmente estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por resolución.

Tercer orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), al momento de entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

Cuarto orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos ya elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), al momento de entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por resolución.

Quinto orden de priorización: Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia y hogares localizados en zonas de alto riesgo, que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden, a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.

Sexto orden de priorización: Hogares localizados en zonas de alto riesgo que se encuentren incluidos en los censos que se elaboren, avalen y refrenden a partir de la entrada en vigencia del presente decreto y que adicionalmente estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por Resolución.

iv) Para ilustrar de mejor manera esta fase, la Sala tomará el siguiente ejemplo presentado por el DPS en su informe de 17 de octubre de 2014:

Si existe un proyecto de 100 soluciones de vivienda para ejecutarse en la ciudad de Bogotá, FONVIVIENDA debe definir la composición poblacional del proyecto con base en el porcentaje de participación de cada grupo de población. En ejercicio de esa competencia, la mencionada entidad puede realizar una distribución así:

Departamento	Municipio	Nombre Proyecto	Total Viviendas	Red Unidos	Desplazados	Desastres
Bogotá	Bogotá	Urban XX	100	40	40	20

En el ejemplo propuesto, FONVIVIENDA distribuyó un 40% de las casas para Red Unidos, otro 40% para desplazados y un 20% para hogares damnificados por desastres naturales. Realizada esta fase, la siguiente etapa es el traslado de la información por parte de FONVIVIENDA al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, con base en el artículo 5° del Decreto 1921 de 2012⁸¹.

En conclusión, corresponde a FONVIVIENDA, en la primera fase realizar la composición poblacional de los proyectos de vivienda ofertados. Para tal efecto, deberá tener en cuenta los grupos de población determinados por los hogares: i) pertenecientes a la Red Unidos; ii) en condición de desplazamiento; y, iii) damnificados por desastre natural. Realizada esta labor, debe remitir la información al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, para que se encargue de la identificación de los hogares que son potenciales beneficiarios de los subsidios.

v) La siguiente fase es la:

⁸¹ “El Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) remitirá al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), la información de los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional de acuerdo con los criterios señalados en el artículo 4° de este decreto, para que el DPS en el término de un (1) mes calendario contado a partir del momento de recibo de la información, entregue al Fondo Nacional de Vivienda la resolución con el listado de potenciales beneficiarios para cada uno de los proyectos.”

b. Identificación de potenciales beneficiarios

Esta etapa del proceso de adjudicación de subsidios de vivienda en especie es de competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS. Sus funciones se centran en la identificación de los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, en estricto orden de priorización según los criterios expuestos anteriormente, con fundamento en listados elaborados a partir de las bases de datos oficiales avaladas y certificadas por la entidades competentes, referenciadas en el artículo 6° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3° del Decreto 2164 de 2013, así:

“1. Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS -SIUNIDOS- o la que haga sus veces.

2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN III o el que haga sus veces.

c. Registro Único de Población Desplazada -RUPD- o el que haga sus veces.

4. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o él que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares que se encuentren en estado "Calificado".

5. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o él que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentre sin aplicar.

El DPS definirá mediante resolución cuál es el corte de información de las bases de datos antes mencionadas que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE.

En el caso de los hogares damnificados por desastre natural, calamidad pública o emergencia, y aquellos hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los listados a utilizar serán los siguientes:

a. Listado de hogares con subsidio familiar de vivienda urbana sin aplicar, asignado en la bolsa de desastres naturales remitido por FONVIVIENDA.

b. Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo,

elaborados antes de la entrada en vigencia del presente decreto, por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD.

c. Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo. Elaborados a partir de la entrada en vigencia del presente decreto por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres - UNGRD.

Los alcaldes municipales y distritales entregarán al DPS para su revisión e inclusión en los listados de hogares potenciales beneficiarios, los censos a los que hacen referencia los literales b y c del presente artículo.”

La identificación de los potenciales beneficiarios, se realiza a través de la elaboración de un listado que contenga la relación de los hogares que pueden ser beneficiarios de un proyecto de vivienda, con la precaución de cada proyecto contenga al menos el 150% de población potencialmente beneficiaria por cada grupo de población⁸². Para lograr tal fin, el DPS realiza un procedimiento técnico de cruces de bases de datos, ubica los hogares según los órdenes de priorización, y los escalones con base en el número de soluciones de viviendas ofertadas⁸³.

La razón de que existan más hogares que números de soluciones de vivienda en el proyecto se justifica “... ya que no todas las familias identificadas como potenciales culminan el procedimiento de selección.”⁸⁴.

vi) Con el siguiente ejemplo se puede ilustrar de mejor manera el procedimiento⁸⁵:

Departamento	Municipio	Nombre Proyecto	Total Viviendas	Red Unidos	Desplazados	Desastres
Bogotá	Bogotá	Urban xx	100	0	100	0

⁸² Artículo 9 Decreto 1921 de 2012 modificado por el artículo 6 del Decreto 2164 de 2013.

⁸³ Folio 30 v cuaderno de revisión.

⁸⁴ Folio 30 cuaderno de revisión.

⁸⁵ Folio 30 v cuaderno de revisión.

En este caso se pretende ejecutar un proyecto de 100 viviendas las cuales todas serán destinadas a población desplazada según lo ha definido FONVIVIENDA. La labor del DPS consistirá en la elaboración de un listado de potenciales beneficiarios del proyecto con fundamento en las bases de datos oficiales, y con plena observancia de los órdenes de priorización:

Priorización	Potenciales	Total potenciales
Hogares desplazados con subsidio asignado que pertenecen a la Red Unidos	25	25
Hogares desplazados con subsidio asignado	25	25
Hogares desplazados con subsidio calificado que pertenecen a la Red Unidos	30	30
Hogares desplazados con subsidio calificado	30	30
Hogares desplazados que pertenecen a la Red Unidos	40	40
TOTAL	150	150

Las soluciones de vivienda se van asignando por orden de priorización, en el primer escalón solo se identificaron 25 potenciales beneficiarios, por lo que se debe acudir al siguiente orden y así sucesivamente hasta completar como mínimo un número de hogares que supere el 150% de población potencial de ese grupo de población, que como en este caso se alcanzó dicha cifra al llegar al 5° orden de priorización. Puede suceder, que exista poca oferta de soluciones de vivienda y mucha demanda de hogares potenciales, por lo que la cifra del 150% puede agotarse en el primer escalafón de orden prioritario, o lo contrario, mucha oferta de vivienda y pocos hogares ubicados en los primeros ordenes lo que permitirá que se puedan considerar los últimos órdenes de priorización.

Los hogares potencialmente beneficiarios se incluirán en el listado siempre que residan en el municipio donde se desarrolle el proyecto de vivienda⁸⁶. La finalidad de esta disposición normativa busca evitar el desplazamiento de los hogares hacia municipios donde se están ejecutando proyectos de vivienda y mitigar los impactos socioeconómicos para las urbes anfitrionas⁸⁷. La información recolectada será enviada a FONVIVIENDA para que continúe con el proceso de postulación.

33. En conclusión, el DPS identifica los hogares que son potencialmente beneficiarios de los subsidios de vivienda a través de la elaboración de un listado, que debe: i) respetar los órdenes de priorización de grupo poblacional; y, ii) contener al menos el 150% de población potencial beneficiaria para cada grupo de población, ya que no todas las familias identificadas pueden culminar el procedimiento de selección.

⁸⁶ Parágrafo 2, artículo 8 Decreto 1921 de 2012.

⁸⁷ Fol 31 cuaderno revisión.

Para cumplir esta labor el DPS cuenta con la información registrada en bases de datos oficiales, y solo incluirá aquellos hogares que residan en el municipio donde se vaya a ejecutar el proyecto de vivienda, con la finalidad de evitar nuevos escenarios de desplazamiento y el impacto socioeconómico para las ciudades receptoras. Culminada esta labor, la información elaborada será remitida a FONVIVIENDA para que continúe con la fase de postulación.

34. Siguiendo etapa:

c. Fase de postulación.

Esta fase, de competencia de FONVIVIENDA, comprende el proceso de convocatoria y postulación en la que los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, esa entidad se encargará de verificar que los hogares potenciales beneficiarios cumplan con los requisitos legales para acceder al subsidio.

En efecto, el artículo 10 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 7° del Decreto 2164 de 2013 consagró que:

“Fonvivienda, mediante acto administrativo, dará apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante Fonvivienda o el operador que este designe, y durante el término establecido por Fonvivienda mediante resolución.”

El procedimiento de postulación se fundamenta en la facultad de FONVIVIENDA de revisar en cualquier momento la veracidad y consistencia de la información suministrada por el hogar postulado⁸⁸. Los documentos que deberán aportar los hogares potencialmente beneficiarios y que han sido convocados son los siguientes⁸⁹:

i. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.

ii. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.

iii. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

⁸⁸ Artículo 12 del Decreto 1921 de 2012.

⁸⁹ Artículo 11 del Decreto 1921 de 2012.

iv. Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incurso en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y la aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

FONVIVIENDA rechazará las postulaciones presentadas por los hogares cuando⁹⁰: i) el postulante comparta el mismo hogar potencial beneficiario con otro postulante; ii) el subsidio familiar de vivienda haya sido efectivamente aplicado en una solución de vivienda; iii) alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas; y, iv) alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3 de 1991.

Cumplido el trámite de convocatoria y postulación, FONVIVIENDA remitirá al DPS el listado de hogares que han cumplido con los requisitos establecidos, para que esa entidad realice la selección definitiva de los hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie.

Para concluir, en esta etapa, FONVIVIENDA debe adelantar la convocatoria y postulación de aquellos hogares identificados por el DPS con la finalidad de verificar el cumplimiento de los requisitos exigidos y los hogares deberán presentar los documentos establecidos en la ley para que las solicitudes presentadas no estén afectadas por causales de rechazo. Debe resaltarse que según las entidades accionadas, todos los hogares potencialmente beneficiarios deben realizar el proceso de postulación, sin excepción⁹¹.

35. Siguiendo fase:

d. Selección definitiva de hogares beneficiarios

36. Esta etapa del proceso es de competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - y tiene como finalidad la selección de los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población, los criterios de orden y priorización⁹². A tal efecto la metodología utilizada es: i) **selección directa** cuando el número de hogares de un respectivo orden de priorización es inferior al número de viviendas ofertadas en el proyecto⁹³; y, ii) a través de **sorteo** cuando los hogares que conforman un orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas en el

⁹⁰ Artículo 14 del Decreto 1921 de 2012.

⁹¹ Fol 31 cuaderno de revisión.

⁹² Artículo 15 del Decreto 1921 de 2012

⁹³ Fol 32 cuaderno de revisión.

proyecto⁹⁴. Este último evento operaría, continuando con el ejemplo expuesto anteriormente, si de los 150 hogares identificados como potenciales beneficiarios, solo 120 superaron el proceso de postulación, para una oferta de 100 soluciones de vivienda. En este caso, según el DPS la selección definitiva se realizaría de la siguiente manera⁹⁵:

Priorización	Hogares	Forma de selección
Hogares desplazados con subsidio asignado que pertenecen a la Red Unidos	15	Directa
Hogares desplazados con subsidio asignado	20	Directa
Hogares desplazados con subsidio calificado que pertenecen a la Red Unidos	20	Directa
Hogares desplazados con subsidio calificado	25	Directa
Hogares desplazados que pertenecen a la Red Unidos	40	Sorteo
TOTAL	120	

En el último escalón de priorización para seleccionar 20 hogares que accederán a igual número de soluciones de vivienda, deberá acudirse al sorteo, que se “... realiza luego de que se ha efectuado una selección directa sobre los hogares más pobres y vulnerables y sólo en el evento en que el número de hogares del último orden de priorización supere el número de viviendas. (...) las condiciones y parámetros aplicados para realizar sorteos, es el resultado de una sistemática y minuciosa focalización enmarcada en la normatividad.”⁹⁶

En ese sentido, el artículo 16 del Decreto 1921 de 2012 establece que el DPS deberá adelantar el proceso de sorteo en presencia de los siguientes testigos: i) el gobernador o quien este designe del lugar donde se ejecutará el proyecto; ii) el alcalde o quien este designe del municipio donde se desarrollará el proyecto; iii) el director del DPS o quien este designe; iv) el director ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda o quien este designe; v) el personero municipal. Además el DPS deberá levantar un acta del resultado del sorteo, la cual será firmada por todos los testigos.

El listado definitivo que contenga los hogares beneficiados será comunicado a FONVIVIENDA para que culmine el proceso con la etapa de asignación.

En concreto, es en esta fase en la que se realiza la selección definitiva de los hogares que serán beneficiarios de los subsidios de vivienda en especie, bien a través de selección directa cuando hay exceso de oferta de soluciones de vivienda frente a la demanda de hogares postulados, o a través de sorteo

⁹⁴ Parágrafo 5 del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

⁹⁵ Fol 32 v cuaderno de revisión.

⁹⁶ *Ibidem*.

cuando hay exceso de demanda de hogares ubicados en distintos grupos poblacionales frente a la oferta de soluciones de vivienda. En este último evento, conforme al artículo 16 del Decreto 1921 de 2012, el DPS realizará el sorteo y deberá contar con la presencia de testigos como el gobernador, alcalde, director del DPS, director de FONVIVIENDA, personero o sus delegados. Cumplida esta fase, el listado deberá ser remitido a FONVIVIENDA para que realice el procedimiento de asignación de los subsidios de vivienda.

37. Siguiendo etapa:

e. Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

38. Una vez el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS ha efectuado la selección definitiva de los hogares beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, deberá expedir el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda a los hogares beneficiados⁹⁷.

Alteración excepcional de los “turnos” para la adjudicación material del subsidio de vivienda en sede de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

39. La calificación en la asignación de los subsidios, según lo expresan las entidades accionadas, no implica la existencia de “turnos” de asignación conforme a lo visto. Sin embargo la calificación si es un referente cuantitativo para la adjudicación de los subsidios, basado en el puntaje de cada postulado, que genera una expectativa normativa⁹⁸ a los hogares en condición de desplazamiento que participan de la política pública.

40. Para esta Corporación el ejercicio de la acción de tutela para lograr el desembolso de los subsidios de vivienda, sin considerar el orden y procedimiento de asignación del subsidio de vivienda descrito, no es pertinente por desconocer el derecho a la igualdad de quienes han esperado por tal beneficio⁹⁹, sin acudir a la tutela. Como lo ha sostenido la Corte:

“... la emisión de una orden por parte del juez constitucional está supeditada al respeto de los eventuales turnos asignados por la entidad para sufragar esas prestaciones, con el fin de no afectar el derecho a la igualdad de terceros que estén a la espera de una erogación similar”¹⁰⁰, por lo que a través de la acción de tutela “... no se pueden irrespetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la

⁹⁷ Artículo 16 del Decreto 1921 de 2012 modificado por el artículo 10 del Decreto 2164 de 2013.

⁹⁸ Para Luhmann “Las expectativas normativas terminan por limitar el ámbito de conductas posibles generando así una base de confianza que, a pesar de las incertidumbres futuras, permita tomar decisiones presentes” en Luhmann N, La paradoja de los derechos humanos, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014 pág. 21.

⁹⁹ Sentencia T-245 de 2012 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁰⁰ Sentencia T-067 de 2008 M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

administración.”¹⁰¹, puesto que “... no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna persona en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial.”¹⁰²

41. Como ha quedado expuesto, el actual procedimiento para la asignación de subsidios de vivienda en especie, no tiene como fundamento la asignación de “turnos”, sino que, la selección de los hogares beneficiados se hace a través de los órdenes de priorización al interior de cada grupo poblacional postulado.

42. No obstante lo anterior, la aplicación de la regla general expuesta ha tenido algunas excepciones, ante la existencia de una necesidad urgente de proteger los derechos fundamentales de personas que no obstante tener la condición de desplazados, requieren un tratamiento con enfoque diferencial, debido a que se encuentran en una adicional y especial situación de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, como serían casos estudiados por la Corte de niños en condición de desplazamiento a cuyo cargo se encuentran madres cabeza de familia y que padecen enfermedades catastróficas como SIDA¹⁰³ o parálisis cerebral¹⁰⁴.

43. Con todo, en conclusión, por regla general, la acción de tutela no procede para alterar el orden de asignación de subsidios, o los turnos destinados por la administración para adjudicar las ayudas en materia de vivienda. Una actuación en contrario desconocería el derecho de igualdad de aquellas familias que están en condiciones similares y que aguardan pacientemente el beneficio otorgado por las autoridades competentes.

Sin embargo, este Tribunal ha reconocido en casos concretos, excepciones a esta regla general de improcedencia de la acción de tutela, cuando se requiere la intervención del juez de amparo ante la necesidad de un tratamiento con enfoque diferencial, debido a que ciertas personas que hacen parte de la población desplazada se encuentran en una adicional y especial situación de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, condiciones que deben verificarse en cada caso concreto.

Caso concreto

44. A continuación procede la Sala al estudio del caso concreto. Para tal efecto verificará en primer lugar la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental a la vivienda digna del actor, para después estudiar su presunta vulneración por la falta de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, no obstante encontrarse en estado de “calificado” desde el año 2007. Por último, analizará el supuesto desconocimiento del derecho fundamental a la vivienda digna por violación al acceso a la información de la

¹⁰¹ Sentencia T-1161 de 2003 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra

¹⁰² Sentencia T-373 de 2005 M.P. Álvaro Tafur Galvis

¹⁰³ Sentencia T-919 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

¹⁰⁴ Sentencia T-755 de 2009 M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

población desplazada, en el procedimiento de adjudicación de subsidios de vivienda en especie.

Encuentra la Sala que para este caso particular procede la acción de tutela como mecanismo idóneo, eficaz y definitivo para la protección del derecho fundamental a la vivienda digna invocado por el accionante en su solicitud de amparo. A esta conclusión se llega por la especial situación de vulnerabilidad del actor como consecuencia de su condición de desplazado por la violencia, acreditada con las manifestaciones contenidas en el escrito de tutela y la contestación de las entidades accionadas, que ratificaron su calidad de sujeto de protección reforzada al certificar su estado de “calificado” desde la convocatoria para entregas de subsidios de vivienda desde el año 2007¹⁰⁵.

45. De la actuación surtida en el trámite de tutela, es evidente la vulneración del derecho fundamental del actor a la vivienda digna en su dimensión de acceso a la información de la población desplazada. En ese sentido, las respuestas otorgadas por FONVIVIENDA al ciudadano y a esta Sala en sede de amparo, desconocieron su derecho de acceso a la información de la población desplazada en materia de subsidios de vivienda, toda vez que fueron abstractas, poco claras y concretas, e ininteligibles en atención a la especial condición del accionante, ya que se limitaron a la transcripción de normas legales y reglamentarias, sin ofrecer una respuesta eficaz sobre: i) estado actual de su solicitud, autoridad competente para resolver su situación y obligaciones administrativas para acceder al trámite de asignación de subsidio de vivienda; ii) la clase de subsidio del que pretende ser beneficiario; iii) el puntaje obtenido y su orden de priorización para la adjudicación de la subvención; iv) la forma en que se hará la adjudicación material en caso de superar la calificación de requisitos legales; y v) una fecha razonable para resolver la solicitud de adjudicación de subsidio de vivienda.

46. Así las cosas, bajo criterios interpretativos de complementariedad y armonización, el contenido del derecho fundamental de acceso a la información de la población desplazada desarrollado por la jurisprudencia de esta Corporación debe acompañarse a las directrices de la Ley estatutaria 1712 de 2014, que deberá ser garantizado de forma adecuada, veraz, oportuna y accesible en términos diferenciales, por las entidades encargadas de atender las solicitudes de este grupo vulnerable en materia de subsidios de vivienda, comprenderá como mínimo los siguientes aspectos:

a. Política pública en materia de subsidios de vivienda a la que puede acceder la población en situación de desplazamiento. La entidad encargada de la dirección de la política pública en materia de subsidio de vivienda deberá proporcionar a los potenciales beneficiarios, información clara, precisa y oportuna, sobre el contenido, alcance y objetivos de la misma. Para tales efectos, empleará en sus informes un adecuado enfoque diferencial que atienda

¹⁰⁵ Folios 38 – 44 cuaderno principal y folios 27 – 82 cuaderno de revisión.

las especiales condiciones de las personas desplazadas, sin limitarse a la mera transcripción de normas legales o reglamentarias.

En esta fase previa, las instituciones públicas competentes deberán prestar asesoría y acompañamiento especial a cada familia desplazada que tenga interés en postularse, sobre: i) el actual programa de subsidio familiar de vivienda en especie al que pueden acceder los hogares interesados; ii) la entidad competente que atenderá la solicitud; y iii) la documentación requerida para inscribirse en el programa, entre otros.

b. Durante el procedimiento administrativo de adjudicación de subsidios: en cualquier estado del procedimiento administrativo de adjudicación, los hogares en condición de desplazamiento interesados en la asignación del subsidio de vivienda en especie, incluyendo a los hogares en estado de “asignado” o “calificado”, podrán solicitar de FONVIVIENDA o el DPS, información relacionada con:

i) Las entidades públicas competentes que atienden su solicitud y la fase del procedimiento administrativo para la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

ii) Los municipios del país en el que se encuentren registrados como potencialmente beneficiarios.

iii) Su registro en bases de datos como el RUV y Red Unidos.

iv) Los proyectos de solución de vivienda que se adelantan en los municipios en los que se encuentran registrados.

v) El grupo poblacional al que pertenece el hogar y su orden de priorización.

vi) El estado actual del proyecto urbanístico y las oportunidades procedimentales de los hogares para realizar sus postulaciones.

vii) Si el hogar ha sido identificado como potencialmente beneficiario del subsidio de vivienda en especie.

viii) Las convocatorias abiertas por FONVIVIENDA para la postulación de los hogares identificados como potenciales beneficiarios. De igual forma, deberá informarles con claridad y precisión los requisitos y documentos que deben presentar los hogares para su postulación al proyecto.

ix) La forma en que se hará la selección definitiva de los hogares que pretenden beneficiarse del subsidio. En caso de sorteo, deberán ser informados con la debida antelación y de manera clara precisa y con enfoque diferencial, sobre el procedimiento utilizado por el Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social - DPS, que en todo caso deberá atender los principios de razonabilidad y objetividad.

x) En el evento de adjudicación, deberá informársele a los hogares seleccionados los procedimientos claros y precisos para la entrega material del subsidio familiar de vivienda en especie.

xi) En todo momento, con fundamento en el principio de planeación presupuestal estratégica, las entidades de acuerdo a sus competencias, deberán indicarle al peticionario una fecha cierta y razonable para resolver la solicitud de beneficio y para la entrega de los subsidios a los eventuales beneficiarios.

xii) A que se les notifique de manera personal y eficaz las decisiones que adopten las entidades públicas relacionadas con su solicitud y trámite de subsidio de vivienda en especie.

47. Por estas razones, la Sala tutelaré el derecho fundamental del actor a la vivienda digna en su especial dimensión de acceso a la información de la población desplazada en materia de subsidio de vivienda y en consecuencia ordenará a las entidades accionadas para que dentro de sus competencias informen al actor sobre su situación frente al trámite de adjudicación de subsidios de vivienda con rigurosa observancia de las subreglas contenidas en el fundamento jurídico 46 de esta providencia, en especial aquella referida al término razonable en el que resolverá su situación.

48. De otra parte, llama la atención lo expuesto por la entidades públicas accionadas, en especial del Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, en relación con la exigencia al hogar del actor de volver a presentar documentos y surtir el trámite de postulación ante esa institución, para los proyectos de vivienda ubicados en Bogotá y Putumayo, no obstante estar postulado a la convocatoria de entrega de subsidios de vivienda desde el año 2007 y encontrarse en estado “calificado”. Además, en múltiples oportunidades el ciudadano presentó peticiones a la entidades accionadas y en las respuestas ofrecidas por las mismas, nunca se le informó sobre la necesidad de que surtiera el proceso de postulación ante FONVIVIENDA.

Para la Sala, esta exigencia es desproporcionada y se impone como una barrera administrativa adicional para que este hogar acceda al subsidio de vivienda, ya que su situación fue estudiada y calificada por la administración con anterioridad y cumplió con los requisitos legales para acceder a estas subvenciones. En otras palabras, el actor y su núcleo familiar entregaron documentos desde el inicio del proceso, con ellos fueron estudiados y está ya en estado “calificado”, la Sala pregunta si ¿Es realmente necesario pedirles nuevamente todos los documentos como si no hubiesen surtido ningún proceso?

49. Al someter la medida administrativa al test de proporcionalidad estricto para el caso del actor “... *en el cual la carga de la argumentación juega a favor de los derechos fundamentales limitados y en contra de las normas que limitan; por ende, se aplica frente a intervenciones (...) muy restrictivas de los derechos fundamentales.*”¹⁰⁶, se encuentra que el Gobierno Nacional estaba en la obligación de respetar el contenido mínimo del derecho a la vivienda digna de los hogares desplazados materializado en los deberes de las entidades públicas de, entre otros: *la eliminación de barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.*

En este sentido, la exigencia de las entidades públicas accionadas de que los hogares desplazados postulados a la convocatoria del año 2007 que se encuentran en estado de “calificado” o “asignado”, vuelvan a surtir el procedimiento de presentación de documentos y de postulación a los proyectos de urbanización a los que sean identificados como potenciales beneficiarios, si bien persigue el fin constitucionalmente legítimo de “asegurar la adecuada destinación de fondos públicos”, no cumple la exigencia de necesidad y de proporcionalidad en estricto sentido¹⁰⁷ pues resulta ser la que mayor sacrificio de sus derechos impone y menos beneficio genera a quienes se encuentran en la especial situación de “calificados” o “asignados” desde la convocatoria del año 2007.

Debido a esta situación, el artículo 8° del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 5 del Decreto 2164 de 2013, estableció como criterios de priorización de los hogares que hacen parte del grupo poblacional en condición de desplazamiento, el hecho de ser beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbana asignado por FONVIVIENDA que no se haya aplicado, o aquellos que se encuentren en estado de “calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA, que se hayan postulado a la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

Si estos hogares se postularon en el año 2007 ante FONVIVIENDA y cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios de los subsidios de vivienda, no tiene justificación constitucional racional que tengan que volver a surtir el proceso de radicación de documentos y postulación ante la misma entidad que conoce su situación desde hace más de 7 años y guarda en sus archivos institucionales los documentos que inicialmente presentaron los hogares y con los que superaron las exigencias legales para beneficiarse de la subvención.

Esto implica que existen otros medios procesal-administrativos menos gravosos para los derechos fundamentales de esta especial población, como es que la entidad acuda directamente a la información de estos hogares, que

¹⁰⁶ Sentencia C-838 de 2013 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

¹⁰⁷ *Ibídem.*

reposa en sus archivos o que exija algún documento, solo si racionalmente, este no reposa en sus archivos, tal y como lo establece el artículo 9° del Decreto Extraordinario 019 de 2012 *“Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública”*, que consagró *“Cuando se esté adelantando un trámite ante la administración, se prohíbe exigir actos administrativos, constancias, certificaciones o documentos que ya reposen en la entidad ante la cual se está tramitando la respectiva actuación.”*

50. La particular situación del actor indica que: i) se postuló a la convocatoria de entrega de subsidios de vivienda del año 2007, adelantada por FONVIVIENDA y se encuentra en estado de “calificado”; ii) tiene un puntaje de 45 siendo el puntaje máximo en el departamento de putumayo de 52; iii) se encuentra registrado en la Red Unidos administrada por la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema – ANSPE; iv) esta identificado como hogar potencial beneficiario en el tercer escalón de priorización del grupo de población desplazada para seis (6) proyectos urbanísticos en la ciudad de Bogotá y uno (1) en el municipio de Puerto Caicedo – Putumayo; y, v) FONVIVIENDA no ha realizado el proceso de convocatoria y postulación para estos proyectos urbanizables y vi) el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS manifestaron que el hogar del actor debe presentar nuevamente documentos y surtir el trámite de postulación, exigencia que ha sido considerada desproporcionada por existir otros medios menos gravosos para satisfacer los derechos fundamentales de la población desplazada¹⁰⁸.

Así las cosas, para la Sala, la actuación de FONVIVIENDA ha vulnerado los derechos fundamentales invocados por el ciudadano, toda vez que en varias ocasiones ha recibido peticiones del hogar del actor y no le ha informado oportunamente sobre la necesidad de postularse a los proyectos de vivienda en los que se encuentra identificado. Con base en esta situación, no puede la entidad accionada trasladar toda la carga administrativa al hogar desplazado y negar su acceso al trámite de asignación de subsidios, por la falta de postulación, cuando ha sido el actuar de esa entidad, la que impone barreras administrativas para continuar con el trámite administrativo de entrega de subsidio de vivienda en especie.

Por todas estas razones, la Sala tutelaré el derecho fundamental a la vivienda digna del accionante y en consecuencia ordenará al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, que una vez realice la apertura de las convocatorias para postulación de los proyectos de soluciones de vivienda en Bogotá o Putumayo a los que se encuentra identificado el actor, deberá notificarle materialmente este acto administrativo, por el medio más expedito y eficaz, sin que exija al hogar del accionante que nuevamente radique documentos y surta el proceso de postulación para considerar si puede ser o no

¹⁰⁸ Folios 45 y 82 del cuaderno de revisión.

beneficiario del subsidio. A tal efecto deberá utilizar la documentación del hogar del actor que reposa en sus archivos desde la convocatoria del año 2007 y en caso de requerir aclaraciones o actualizaciones sobre la misma, deberá comunicárselo oportunamente para que subsane o aclare su solicitud.

51. En relación con la pretensión de entrega inmediata del subsidio de vivienda solicitada por el actor, para la Sala, las entidades accionadas no han vulnerado el derecho fundamental a la vivienda digna del actor por la falta de adjudicación del subsidio de vivienda. Tal como se advirtió anteriormente, por regla general no se pueden alterar los órdenes de priorización contenidos en las listas que han elaborado las instituciones públicas que comparten competencias en el proceso administrativo de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, ya que implicaría una seria afectación del principio de igualdad de aquellos que están en las mismas condiciones de vulnerabilidad producto del desplazamiento y esperan pacientemente el momento de la adjudicación material de la subvención. No obstante lo anterior, cuando el solicitante se encuentra en una especial situación de vulnerabilidad adicional a su condición de desplazado, puede ordenarse la alteración de los órdenes de priorización, con la finalidad de garantizar de manera inmediata el derecho a la vivienda digna.

En el presente caso el actor no se encuentra en una situación especial de vulnerabilidad adicional a su condición de desplazado, razón por la cual no es procedente que la Sala ordene la alteración de los órdenes de priorización para la adjudicación de los subsidios de vivienda a favor del accionante. En efecto, el actor manifestó en la tutela que es discapacitado, pues afirmó tener prótesis en una de sus piernas, sin embargo, no ha perdido su capacidad para laborar, puesto que también manifestó trabajar en una construcción y percibir la suma de \$20.000 m/c al día¹⁰⁹. Además, no reviste graves situaciones adicionales de indefensión que justifiquen la intervención del juez de tutela para que se asigne de manera inmediata el subsidio de vivienda solicitado por el ciudadano, tal y como fue reconocido por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Puerto Asís, Putumayo. Sin embargo, conforme a lo expuesto, la Sala revocará la sentencia del 11 de marzo de 2014, por la vulneración del derecho a la información del actor y la imposición de barreras administrativas desproporcionadas, para el acceso al procedimiento de asignación de subsidios de vivienda en especie.

52. De otra parte, las cifras presentadas por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS en relación con la falta de ejecución del procedimiento de asignación de subsidios de vivienda, debido a que de las 94.370 soluciones de vivienda existentes en el país, solo han sido seleccionados definitivamente como hogares desplazados beneficiarios 20.544, son preocupantes ante la actual vulneración de derechos fundamentales de la población desplazada, lo que denota el incumplimiento de las órdenes

¹⁰⁹ Folios 44 – 46 cuaderno principal.

impartidas por esta Corporación en la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Por esta razón la Sala proferirá los siguientes remedios estructurales, que involucran al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS por ejercer competencias compartidas en el procedimiento de asignación de subsidios de vivienda:

a. En el perentorio término de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA deberá adelantar los procesos para dotar a los desplazados de la información exigida por la Ley 1712 de 2014, sea en su página web, informando como operan las nuevas políticas públicas y su situación particular para asegurar su acceso y la transparencia en la gestión.

b. En el término perentorio de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, las entidades accionadas deberán informar a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T – 025 de 2004, para lo de su competencia, la implementación de las medidas para no restringir los derechos de acceso a los procedimientos administrativos de asignación de subsidios de vivienda en especie, mediante exigencias desproporcionadas para los desplazados en estado de “calificado” y “asignado” de la convocatoria del año 2007, puesto que las prácticas de solicitud de documentos para postulación de los hogares a las convocatorias de FONVIVIENDA, que han sido expuestas en esta providencia, pueden llegar a ser inconstitucionales, si se vislumbra, en cada caso concreto que son desproporcionadas.

c. Con fundamento en el principio de colaboración armónica y coordinación estratégica en el ejercicio de las competencias compartidas, FONVIVIENDA y el DPS deberán aunar esfuerzos para adelantar hasta su terminación, los procedimientos de adjudicación definitiva de subsidios de vivienda en especie que se encuentren pendientes.

d. Dentro de los ocho (8) meses siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, las entidades accionadas deberán presentar, a la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, un informe en el que expongan de manera justificada, con indicadores de gestión, del cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, en especial la situación de los proyectos urbanísticos que consolidan la oferta de soluciones de vivienda a la población desplazada, su iniciación, desarrollo y finalización, para de esta manera determinar una fecha de entrega efectiva a sus beneficiarios.

53. Dada la importancia de los informes rendidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS¹¹⁰ y por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA¹¹¹, la Sala ordenará que por Secretaría General se

¹¹⁰ Que obra a folios 27 a 64 del cuaderno de revisión.

¹¹¹ Que obra a folios 66 a 82 del cuaderno de revisión.

trasladen sendas fotocopias de las pruebas aportadas a este proceso, a la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 para lo de su competencia.

Decisión

Con fundamento en lo expuesto, la Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo, y por mandato de la Constitución Política,

RESUELVE

Primero: LEVANTAR la suspensión de términos para decidir el presente asunto decretada por auto del 31 de octubre de 2014.

Segundo: REVOCAR la sentencia de única instancia del 11 de marzo de 2014 proferida por el Juzgado Promiscuo de Familia de Puerto Asís Putumayo, y en su lugar, **CONCEDER** el amparo solicitado por el actor de su derecho *fundamental* a la vivienda digna, en particular, el derecho a recibir una información adecuada, veraz, oportuna y accesible en términos diferenciales, así como la obligación de las entidades públicas de eliminar barreras administrativas para el acceso al procedimiento administrativo de asignación de subsidios de vivienda en especie, que forman parte del núcleo esencial de ese derecho.

Tercero: ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, que en el perentorio término de cuarenta y ocho (48) horas siguientes a la notificación de esta providencia, procedan a informar de manera, clara y concreta, la actual situación del actor frente a la adjudicación del subsidio de vivienda en especie, en los estrictos términos del fundamento jurídico 46 de esta providencia.

Cuarto: ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, que una vez realice la apertura de las convocatorias para postulación de los proyectos de soluciones de vivienda en Bogotá o Putumayo a los que se encuentra calificado el actor, le notifique personalmente este acto administrativo y además, no exija al hogar del accionante que nuevamente radique documentos y surta el proceso de postulación para considerar si puede ser o no beneficiario del subsidio. A tal efecto deberá utilizar la documentación del hogar del actor que reposa en sus archivos desde la convocatoria del año 2007 y, en caso de requerir aclaraciones o actualizaciones sobre la misma, deberá comunicárselo por el medio más expedito y eficaz.

Quinto: ORDENAR al Fondo Nacional de vivienda – FONVIVIENDA que en el perentorio término de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, adelante los procesos para dotar a los desplazados de la información exigida por la Ley 1712 de 2014, sea en su página web, informando como operan las nuevas políticas públicas, la situación particular de los hogares que participan en los procesos administrativos de asignación de subsidios de vivienda en especie, con la finalidad de asegurar su acceso y la transparencia en la gestión.

Sexto: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, que en el término perentorio de ocho (8) meses contados a partir de la notificación de esta sentencia, informen a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004, para lo de su competencia, la implementación de las medidas para no restringir los derechos de acceso los procedimientos administrativos de asignación de subsidios de vivienda, mediante exigencias desproporcionadas para los desplazados en estado de “calificado” y “asignado” de la convocatoria del año 2007, puesto que las prácticas de solicitud de documentos para postulación de los hogares a las convocatorias de FONVIVIENDA, que han sido expuestas en esta providencia, pueden llegar a ser inconstitucionales, si se vislumbra, en cada caso concreto que son desproporcionadas.

Séptimo: EXHORTAR al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, para que con fundamento en el principio de colaboración armónica y coordinación estratégica en el ejercicio de las competencias compartidas, aúnen esfuerzos para adelantar hasta su terminación, los procedimientos de adjudicación definitiva de subsidios de vivienda en especie que se encuentren pendientes.

Octavo: ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, para que dentro de los ocho (8) meses siguientes contados a partir de la notificación de esta sentencia, presenten a la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, un informe en el que expongan de manera justificada, con indicadores de gestión, del cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, en especial la situación de los proyectos urbanísticos que consolidan la oferta de soluciones de vivienda a la población desplazada, su iniciación, desarrollo y finalización, para de esta manera determinar una fecha de entrega efectiva a sus beneficiarios.

Noveno: TRASLADAR sendas copias pruebas aportadas en este proceso, contenidas en los informes rendidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS¹¹² y por el Fondo Nacional de Vivienda -

¹¹² Que obra a folios 27 a 64 del cuaderno de revisión.

FONVIVIENDA¹¹³, con destino a la Sala Especial de seguimiento de la Sentencia T – 025 de 2004 para lo de su competencia.

Décimo: OFICIAR a la Procuraduría General de la Nación, para que en ejercicio de sus competencias contenidas en el artículo 23 de la Ley 1712 de 2014, realice especial seguimiento al cumplimiento de la orden contenida en el numeral anterior.

Décimo primero: ORDENAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, para que en ejercicio de sus competencias difundan el contenido de la presente sentencia en todas las dependencias encargadas de la atención de población desplazada y conminen a sus funcionarios a garantizar el acceso a la información de la población desplazada en materia de subsidios de vivienda, como parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna.

Décimo segundo: Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

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

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Magistrada (E)

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB
Magistrado

ANDRÉS MUTIS VANEGAS
Secretario General (E)

¹¹³ Que obra a folios 66 a 82 del cuaderno de revisión.