

Sentencia T-003/16

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION-Consiste en formular petición respetuosa y recibir respuesta rápida y de fondo

DERECHO DE PETICION-Requisitos de la respuesta

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza jurídica, alcance y contenido

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

Sobre el derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado, ha sostenido esta Corporación que constituye por excelencia un derecho fundamental de carácter autónomo. Esto se debe a que el delito del desplazamiento supone el despojo y el abandono forzado del lugar de residencia que habitaban las víctimas, lo que atenta contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ello exige un trato especial, preferente y prioritario a favor de las víctimas, puntualmente en lo que respecta al derecho fundamental a la vivienda digna.

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Marco legal

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Deber de información clara y concreta de entidades vinculadas a proyectos de asistencia y protección a población desplazada

El subsidio familiar de vivienda es definido como “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 social”.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Evolución de su normatividad

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Procedimiento administrativo de adjudicación

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA-Finalidad

Con ello se pretende garantizar a la población desplazada la estabilización socioeconómica y el acceso efectivo a una vivienda en condiciones dignas.

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA A PERSONA DESPLAZADA-Vulneración por el Fondo Nacional de Vivienda al emitir respuestas indeterminadas, que no dan claridad sobre las condiciones del subsidio al cual se postuló la accionante

El Fondo Nacional de Vivienda vulneró no solo el derecho de petición de la accionante, al emitir respuestas indeterminadas que no dan claridad sobre las condiciones del subsidio al cual se postuló ni el procedimiento que debe seguir para acceder al mismo, sino que también vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna, porque en su condición de desplazada, la actora adelantó el trámite de postulación para obtener una vivienda sin que sea claro por qué no se ha hecho efectivo su derecho.

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA A PERSONA DESPLAZADA-Orden al Fondo Nacional de Vivienda informar a la accionante el estado actual de la postulación para el subsidio de vivienda, el puntaje obtenido y el orden de priorización para la adjudicación del subsidio

DERECHO DE PETICION Y VIVIENDA DIGNA A PERSONA DESPLAZADA-Orden al Fondo Nacional de Vivienda notificar personalmente del acto administrativo mediante el cual se de apertura a las próximas convocatorias para proyectos de solución de vivienda para las personas víctimas del desplazamiento forzado

Referencia: expediente T-5142691.

Acción de tutela interpuesta por Yineth Paola Yara Moreno contra el Fondo Nacional de Vivienda- Fonvivienda-.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá D.C., diecinueve (19) de enero de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Sexta de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Alberto Rojas Ríos, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la presente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo de tutela emitido por el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá en la acción de tutela instaurada por Yineth Paola Yara Moreno en el asunto de la referencia.

I. ANTECEDENTES

Yineth Paola Yara Moreno presentó acción de tutela el 30 de junio de 2015, con el fin de solicitar la protección de sus derechos fundamentales de petición, a la igualdad y a la vivienda en condiciones dignas, presuntamente vulnerados por el Fondo Nacional de Vivienda, en adelante Fonvivienda. Para fundamentar la demanda relató el siguiente acontecer fáctico:

1. Hechos

1.1. Señala que el 25 de mayo de 2015 radicó una petición ante Fonvivienda, escrito en el cual expuso que:

- Es víctima del desplazamiento forzado, razón por la cual es beneficiaria de un subsidio de vivienda que se encuentra en estado “calificado”.
- Dado que no convive con el señor Luis Antonio Niño, quien era su compañero permanente y se encuentra registrado como miembro del hogar, no le ha sido posible diligenciar los documentos necesarios para efectuar la entrega del subsidio.
- Interpuso demanda de alimentos y denuncias por violencia intrafamiliar en contra del señor Niño. Sin embargo, él no ha dado respuesta y ella “no sabe de su paradero”.
- Padece de epilepsia y además no cuenta con los ingresos económicos para su sostenimiento y el de su hijo.

1.2. Indica que a la fecha de la presentación de la presente acción de tutela no ha

obtenido respuesta a su solicitud por parte de Fonvivienda, por lo que solicita que se le ordene a esa entidad contestar la petición de fondo e incluirla en el programa de las cien mil viviendas anunciado por el Ministerio de Vivienda.

2. Trámite procesal

Mediante auto del 1º de julio de 2015 el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá admitió la acción de tutela y vinculó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Posteriormente, en auto calendado el 9 de julio de 2015 ese Despacho dispuso vincular al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-[1].

3. Contestación de las entidades accionadas

3.1. Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

La apoderada judicial de Fonvivienda allegó la contestación a la acción de tutela en escrito radicado el 6 de julio de 2015[2]. Señaló que el hogar de la accionante se postuló en la convocatoria “Desplazados 2007”, para la adquisición de vivienda nueva o usada, siendo su estado actual “calificado”. Aclaró que a la fecha la señora Yara Moreno no ha sido beneficiaria, y que Fonvivienda no asigna turnos ni fechas para el otorgamiento del subsidio a los hogares que se encuentran en estado “calificado”.

Puso de presente que no se abrirán más convocatorias para desplazados 2007 y que “actualmente se está implementando a través del Gobierno Nacional una nueva política de vivienda a favor de las personas más vulnerables, entre las cuales se incluye la población en situación de desplazamiento, procurando un beneficio para cada hogar en cuanto la meta es la entrega de viviendas y no meramente la asignación de un subsidio familiar”.

Adujo que es el Departamento para la Prosperidad Social la entidad encargada de realizar la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio de acuerdo con los criterios de priorización, y que “en caso que los hogares excedan el número de viviendas disponibles por proyecto, se realizará un sorteo de acuerdo con los mecanismos que defina el Departamento para la Prosperidad Social”.

Finalmente aclaró que la petición formulada por la accionante fue contestada en tiempo pero fue devuelta por no existir la dirección por ella suministrada. Anexó dicha respuesta en

la cual le informó a la peticionaria que, de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 3º de 1991[3], “el acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio”. Por lo tanto, concluye, las condiciones con las cuales se inicia el trámite de asignación del mismo deben mantenerse hasta el final del proceso y, en consecuencia, no es posible acceder a la solicitud.

3.2. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio allegó memorial de contestación a la acción de tutela el 7 de julio de 2015[4]. Invocó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que se había dado una respuesta clara y de fondo a la peticionaria. Asimismo, señaló que la accionante debía hacer uso de otros mecanismos establecidos en la ley para “obtener la ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación”.

3.3. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

En escrito allegado el 13 de julio de 2015, la apoderada del Departamento para la Prosperidad Social argumentó que “en el caso del subsidio de vivienda familiar en especie el DPS solo participa en el estudio técnico para la identificación de potenciales beneficiarios, de acuerdo con lo establecido en los artículos 6 y siguientes del decreto 1921 de 2012, pero el proceso de convocatoria y postulación es competencia de Fonvivienda”.

Por lo tanto, solicitó su desvinculación ante la ausencia de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la satisfacción de lo solicitado en la presente acción de tutela está a cargo de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

4. Decisión objeto de revisión

Mediante sentencia del 13 de julio de 2015 el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá denegó la protección constitucional invocada. Argumentó lo siguiente:

“En efecto, se observa que en la petición radicada el 25 de mayo de 2015, la accionante solicitó se le otorgue el subsidio de vivienda a nombre de ella y de su hijo, únicamente y que, en la respuesta emitida por la Coordinadora del Grupo de Atención al Usuario y Archivo de Fonvivienda, el 23 de junio de 2015, se le comunicaba a la actora que el hogar no ha

sido beneficiario y, que Fonvivienda, no asigna turnos ni señala fechas para el otorgamiento del subsidio de los hogares que se encuentran en estados calificados, teniendo en cuenta que no está regulado legalmente este pedimento, por lo que solicitó se vincule al DPS, pues es la entidad competente para solucionar los potenciales beneficiarios de los Subsidios Familiares de Vivienda en Especie -SFVE-. (...).

Entre tanto, el DPS indicó que respecto al Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, tan solo participa en el estudio técnico para la identificación de potenciales beneficiarios, pero que el proceso de convocatoria y postulación es competencia de Fonvivienda”.

En virtud de lo anterior, concluyó que las entidades accionadas no vulneraron el derecho de petición de la accionante, puesto que emitieron y remitieron, de acuerdo a los criterios legales, una respuesta precisa y de fondo a la solicitud formulada.

Entre las pruebas aportadas en el trámite de la acción de tutela la Sala destaca las siguientes:

- Petición radicada por la señora Yineth Paola Yara Moreno ante Fonvivienda el 25 de mayo de 2015. (Cuaderno principal, folio 1).
- Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Yineth Paola Yara Moreno. (Cuaderno principal, folio 2).
- Respuesta a la solicitud de la señora Yineth Paola Yara Moreno otorgada por Fonvivienda. (Cuaderno principal, folios 11 a 14).

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL.

1. Competencia.

Esta Sala es competente para analizar el fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y 31 a 36 del decreto 2591 de 1991.

2. Trámite procesal

2.1. Aunque la señora Yineth Paola Yara Moreno interpuso acción de tutela en contra

de Fonvivienda por considerar vulnerado su derecho fundamental de petición ante la presunta omisión de esa entidad de brindar una respuesta oportuna a su solicitud, esta Corte, mediante auto calendado el 18 de noviembre de 2015, estimó pertinente practicar algunas pruebas para dilucidar otros aspectos que los documentos que reposan en el expediente de tutela no permitían aclarar.

A la señora Yineth Paola Yara Moreno le ordenó informar: (i) si padece algún tipo de discapacidad o enfermedad; (ii) ¿con quién vive actualmente, si tiene personas a cargo y qué edad tiene el hijo al que hace referencia en la acción de tutela?; (iii) ¿cuál es la actividad económica que desarrolla?; (iv) ¿cuáles son sus ingresos y egresos mensuales?; (v) ¿a cuánto ascienden los gastos de servicios públicos y manutención que debe sufragar mensualmente?; (vi) si actualmente tiene obligaciones crediticias a su cargo y, de ser así, ¿a cuánto ascienden las mismas?; (vii) si ha presentado solicitud de división del núcleo familiar ante la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas; y (viii) ¿en qué fecha, entidad y lugar presentó la demanda de alimentos y la denuncia por violencia intrafamiliar contra el señor Luis Antonio Niño, y cuál es el estado actual de tales procesos?

Al Departamento para la Prosperidad Social y a Fonvivienda que informaran: (i) ¿a qué programa de subsidio de vivienda familiar y bajo qué condiciones se postuló la señora Yineth Paola Yara Moreno?; (ii) ¿cuál es el estado actual de dicha postulación?; (iii) ¿cuáles son las características y requisitos de dicho programa al cual se postuló la accionante?; y (iv) ¿qué trámite o actuación está pendiente por surtirse para que la accionante obtenga el subsidio de vivienda familiar?

De igual forma, se vinculó a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-, para que se pronunciara sobre las afirmaciones hechas por la accionante en la acción de tutela e informara: (i) ¿cómo está compuesto el núcleo familiar de la señora Yineth Paola Yara Moreno en el Registro Único de Víctimas?; y (ii) en caso de existir alguna solicitud de división de núcleo familiar, ¿cuáles han sido las actuaciones adelantadas hasta la fecha?

2.2. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social allegó respuesta al anterior proveído el 1º de diciembre de 2015.

Comenzó por señalar que el Fondo Nacional de Vivienda es la entidad encargada de ejecutar las políticas de vivienda del Gobierno y específicamente de las viviendas entregadas a personas en situación de vulnerabilidad.

Recordó que el Departamento para la Prosperidad Social solo es partícipe de la identificación de los hogares potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, por lo que no es de su competencia informar si la accionante se encuentra postulada en otro tipo de programa.

Para contextualizar el proceso en el cual se encuentra la accionante, señaló que en los años 2004 y 2007 Fonvivienda dio apertura a una convocatoria especial y exclusiva para la postulación de personas víctimas del desplazamiento. De conformidad con esa política fueron asignados subsidios, a través de “cartas de asignación” o “carta cheque”.

De la convocatoria del año 2007 existen dos grupos de hogares: (i) con subsidio asignado, entendidos como aquellos a los cuales se les asignó el recurso pero no lo pudieron materializar; y (ii) en estado calificado, que son aquellos que cumplieron los requisitos para acceder al subsidio pero no le les asignó ni giró el recurso.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, explica, el Gobierno decidió generar una política pública para garantizar el acceso efectivo a una vivienda digna a las personas en situación de vulnerabilidad. Por ello fue expedida la ley 1537 de 2012, normatividad en la cual se establecieron beneficios para la población desplazada, dando prioridad a los hogares con subsidio asignado y en estado calificado previamente mencionados. Más adelante, el decreto reglamentario 1077 de 2015 determinó unos ordenes de priorización, dentro de los cuales se incluyó en el cuarto escalafón a los hogares en estado calificado.

Sostuvo que el hogar de la señora Yara Moreno se postuló para un subsidio de vivienda ante el Ministerio en el año 2007 y que el mismo se encuentra en estado “calificado”, lo que significa que, a pesar de haber cumplido con los requisitos y ser potencial beneficiaria del subsidio, este no les fue asignado ni se giró recurso alguno.

Explicó que esa condición la ubica en un orden de priorización específica en el programa de vivienda gratuita creado por la ley 1537, pero no le asigna por sí solo el derecho a la vivienda, en tanto debe surtir la totalidad del proceso administrativo contemplado en esa

normatividad.

Mencionó igualmente que el hogar de la actora fue seleccionado dentro del listado de potenciales beneficiarios en los proyectos Villa Karen, Victoria, Las Margaritas y Plaza de la Hoja, que se desarrollan en la ciudad de Bogotá. No obstante, luego del proceso de postulación Fonvivienda no reportó los datos de la accionante, lo que significa que ella no adelantó las etapas siguientes del programa de vivienda gratuita.

Finalmente, aclaró que los cuatro proyectos mencionados ya surtieron la selección de la totalidad de los hogares que sí realizaron el procedimiento administrativo de entrega, por lo que no es posible asignar más subsidios.

2.3. Vencido el término para contestar el auto del 18 de noviembre de 2015 las demás partes requeridas guardaron silencio[5].

3. Planteamiento del problema jurídico.

Con base en los hechos descritos corresponde a esta Sala de Revisión dar solución a los siguientes problemas jurídicos:

3.1. ¿Vulnera el derecho fundamental de petición una entidad que no brinda una respuesta clara, precisa y congruente a la solicitud elevada por una ciudadana dirigida a obtener un subsidio de vivienda?

Para resolver el problema jurídico planteado la Corte analizará los siguientes tópicos: (i) el derecho fundamental de petición (ii) el derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada; (iii) la política pública, normatividad y autoridades competentes en materia de subsidios de vivienda familiar para personas víctimas del desplazamiento forzado. Con base en ello, (iv) resolverá el caso concreto.

4. Derecho fundamental de petición

4.1. El artículo 23 de la Constitución Política de 1991 dispone que toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener una pronta resolución. Esta Corporación ha desarrollado las características e importancia de este derecho aduciendo[6]:

(i) Es un derecho fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa y a través de él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

(ii) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de lo solicitado.

(iii) Los requisitos que debe cumplir la respuesta son los siguientes: 1. oportunidad 2. Debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado 3. Ser puesta en conocimiento del peticionario.

(iv) La respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

(v) Es un derecho dirigido en principio, a las entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Sin embargo, la Constitución también señaló que es extensivo a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(vi) Cuando el derecho de petición se formula ante particulares, es necesario separar tres situaciones: 1. Si el particular presta un servicio público o realiza funciones de autoridad, el derecho de petición opera igual como si se dirigiera contra la administración. 2. Si el derecho de petición se constituye en un medio para obtener la efectividad de otro derecho fundamental, puede protegerse de manera inmediata. 3. Pero, si la tutela se dirige contra particulares que no actúan como autoridad, este será un derecho fundamental solamente cuando el legislador lo reglamente.

(vii) De conformidad con lo establecido en el artículo 14 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, toda petición debe resolverse dentro de los 15 días siguientes a su recepción. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud.

(viii) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

(ix) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser esta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta.

4.2. En definitiva, la jurisprudencia constitucional ha desarrollado el sentido y alcance del derecho de petición sostenido que es un derecho fundamental y que mediante él se garantizan otros mecanismos constitucionales como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión. Así mismo, ha sostenido que el núcleo esencial de este derecho reside en la resolución pronta y oportuna de lo peticionado y, en esa medida, la respuesta debe ser oportuna, de fondo, clara, precisa y congruente con lo solicitado[7].

5. Derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada

5.1.1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que el Estado debe fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda[9].

La jurisprudencia ha definido este derecho constitucional, de manera general, como aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida[10].

La Corte ha desarrollado el alcance y contenido del derecho a la vivienda digna con fundamento en distintos instrumentos internacionales; puntualmente, en la definición consagrada en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales[11] y en la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (1991).

El primer instrumento consagra, en su artículo 11, que los Estados Partes “reconocen el

derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia [y] tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.

Con sustento en esa disposición el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales fijó algunos parámetros en virtud de los cuales puede considerarse que una vivienda cuenta con las condiciones adecuadas en los términos del Pacto[12]:

(i) Seguridad jurídica de la tenencia: todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.

(ii) Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura: una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición.

(iii) Gastos soportables: los Estados Partes deben adoptar las medidas necesarias para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso, creando subsidios de vivienda, así como formas y niveles de financiación que se ajusten a las necesidades de vivienda.

(iv) Habitabilidad: una vivienda debe garantizar a sus ocupantes un espacio adecuado que ofrezca seguridad física, protección del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad.

(v) Asequibilidad: el acceso pleno y sostenible a los recursos para conseguir una vivienda debe concederse a los grupos en situación de desventaja, en cierto grado de consideración prioritaria y teniendo en cuenta sus necesidades especiales.

(vi) Localización: la vivienda debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, a los servicios de atención de salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. De igual forma, no debe construirse en lugares contaminados o próximos a fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud

de los habitantes.

(vii) Adecuación cultural: la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda.

En desarrollo de lo anterior, esta Corporación ha sostenido que, como valor constitucional, la dignidad humana en materia de vivienda supone “proveer espacios mínimos, calidad de la construcción, acceso a servicios públicos, áreas para recreación, vías de acceso y, en general, ambientes adecuados para la convivencia de las personas”[13]; al mismo tiempo que implica para la administración el “deber de generar sistemas económicos que permitan la adquisición de vivienda con énfasis en los grupos de mayor vulnerabilidad”[14]. Sobre el particular ha sostenido:

“La asequibilidad consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda, así como el acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia de la vivienda. Tal acceso ha de tener en consideración especial a los grupos más desfavorecidos y marginados de la sociedad, así como la especial protección obligatoria para las personas desplazadas y víctimas de fenómenos naturales. (...) Lo anterior no resulta suficiente si el gasto asociado a la vivienda les impide el acceso y permanencia en la vivienda o el cubrimiento de tales gastos implicara la negación de otros bienes necesarios para una vida digna. En este orden de ideas, se demanda de parte de los Estados políticas que aseguren sistemas adecuados para costear la vivienda, tanto para financiar su adquisición como para garantizar un crecimiento razonable y acorde con el nivel de ingresos, de los alquileres, entre otras medidas”[15].

5.1.2. En definitiva, el goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda supone la exigencia para el Estado de adoptar las medidas tendientes a asegurar que los grupos más vulnerables de la sociedad puedan acceder a un lugar de vivienda adecuado que garantice unas condiciones mínimas de habitabilidad, asequibilidad y disponibilidad de servicios, de manera que permita desarrollar de manera digna el proyecto de vida a quienes habiten en ella[16].

5.2.1. La jurisprudencia constitucional ha sido reiterativa en señalar que, para hacer efectiva la asequibilidad en materia de vivienda, debe darse prioridad a los programas que

promuevan beneficios a aquellos que se encuentren en situación de vulnerabilidad, como las personas en condición de discapacidad, de la tercera edad, los niños, los enfermos terminales, las víctimas de los desastres naturales, quienes viven en zonas de alto riesgo y las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia[17]. En el mismo sentido ha mencionado que “para el seguro cumplimiento y goce efectivo del derecho fundamental a la vivienda digna, es necesario un amplio desarrollo legal y la implementación de políticas públicas encaminadas a la obtención de los recursos necesarios para su materialización, y que, por tanto, debe desarrollarse de una manera programática y progresiva”[18].

Específicamente, sobre el derecho a la vivienda digna de las personas víctimas del desplazamiento forzado, ha sostenido esta Corporación que constituye por excelencia un derecho fundamental de carácter autónomo[19]. Esto se debe a que el delito del desplazamiento supone el despojo y el abandono forzado del lugar de residencia que habitaban las víctimas, lo que atenta contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Ello exige un trato especial, preferente y prioritario a favor de las víctimas, puntualmente en lo que respecta al derecho fundamental a la vivienda digna[20].

5.2.2. En otros pronunciamientos, la Corte ha hecho referencia a la responsabilidad del Estado para la satisfacción del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, que involucra tanto la fase de atención humanitaria de emergencia -alojamiento transitorio- como la de estabilización socioeconómica, esto es: (i) proporcionar y dar auxilios para alojamiento transitorio; (ii) otorgar de manera prioritaria subsidios familiares de vivienda rural o urbana a las familias desplazadas; (iii) promover un tipo de solución de vivienda adecuada para las necesidades de cada hogar; (iv) promover planes de vivienda destinados a la población desplazada; y (v) promover créditos de vivienda a largo plazo con condiciones favorables para ese grupo poblacional[21]. Sobre al particular, ha sostenido:

“La primera obligación del Estado frente a la población desplazada es la de garantizar vivienda y alojamiento básico luego de que ocurre el desplazamiento. El albergue debe proveerse hasta el momento en que las personas en situación de desplazamiento obtengan otras opciones estables de vivienda digna. Al respecto, ha dicho esta Corporación que “no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas”[22]. Así se desprende del

Principio Rector de los Desplazamientos Internos Número 18[23], que debe ser satisfecho “en cualquier circunstancia” por las autoridades, atendiendo al hecho de que en ello se juega la subsistencia misma de las personas desplazadas[24].

Conforme a ello, la Corte ha dictado órdenes tendientes a exigir la entrega inmediata del componente de alojamiento transitorio y los elementos necesarios para el mismo, que hacen parte de la ayuda humanitaria de emergencia y su prórroga[25]. Ha ordenado a las autoridades brindar alojamiento inmediato a las personas que llegan a un municipio como resultado de un desplazamiento masivo[26]; ha ordenado a los entes territoriales reubicar las familias desplazadas asentadas en lugares de alto riesgo[27]; y ha exigido que se les permita a las personas desplazadas permanecer en los inmuebles en los que habitan, ya sea que los hayan ocupado de facto, o que el gobierno de la ciudad, municipio o departamento les haya permitido quedarse allí de manera informal, hasta tanto las entidades territoriales y el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) no garanticen el acceso a otras viviendas[28].

En segundo lugar, el Estado se encuentra obligado a respetar todos los derechos fundamentales de la persona en situación de desplazamiento durante el proceso de adquisición de una solución habitacional que contribuya al restablecimiento económico. De manera especial, las autoridades deben respetar el derecho a la igualdad, el derecho a presentar peticiones, el derecho a la participación y el debido proceso.

Son aplicación de esta regla las órdenes dadas por la Corte a las autoridades correspondientes de responder concretamente cuáles son las posibilidades de acceso a programas o subsidios para el restablecimiento socioeconómico; orientar a las personas desplazadas en el acceso a la oferta de vivienda; responder oportunamente a los postulados a las convocatorias de subsidio de vivienda; y abstenerse de exigir requisitos adicionales a los dispuestos en la ley para adjudicar subsidios[29].

En tercer lugar, el Estado debe garantizar que el conjunto de entidades y autoridades encargadas de aplicar la normatividad relacionada con el acceso, monto y reglamentación de uso de las soluciones de vivienda propias para la población desplazada, hagan una interpretación favorable de las disposiciones, tomando en consideración el hecho de que la población desplazada es sujeto de especial protección constitucional[30]. Esta

interpretación debe tener en cuenta “a) los principios de interpretación y aplicación de las normas de las disposiciones de la Ley 387 de 1997; b) los principios rectores de los desplazamientos internos; c) el principio de favorabilidad; d) el principio de buena fe y el derecho a la confianza legítima; y e) la prevalencia del derecho sustancial propio del Estado de Derecho”[31]. En este sentido, la Corte ha ordenado revocar actos administrativos que negaban la adjudicación del subsidio de vivienda a grupos familiares de desplazados por razones estrictamente formales que desconocen dichos principios[32].

En último lugar, ha precisado la Corte que el Estado tiene la obligación de respetar el enfoque diferencial en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomando en cuenta las necesidades de la población desplazada y los requerimientos especiales de quienes hacen parte de ella, tales como personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.[33]”[34].

5.2.3. Esta Corporación también ha señalado que el acceso a la información hace parte del núcleo esencial del derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada[35]. Sobre este punto, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional, es obligación del Estado suministrar a la persona víctima del desplazamiento información clara, precisa y oportuna, así como la asesoría y el acompañamiento en los procedimientos sobre el alcance y contenido de sus derechos y cómo hacerlos efectivos ante las autoridades competentes[36]. En palabras de la Corte:

“Una de las obligaciones que se ha establecido para los organismos estatales encargados de velar por la protección de los derechos de los desplazados por la violencia hace referencia al deber de suministrar información pertinente, eficaz y oportuna a estos grupos de especial protección. Este deber mínimo de información del Estado, es necesario para identificar cuáles son las circunstancias específicas de su situación individual y/o familiar, sus necesidades particulares, destrezas y conocimientos, con el fin de poder brindarle una alternativa de subsistencia digna y autónoma que le permita iniciar o continuar con un proyecto de vida sostenible.

Lo anterior necesariamente implica un compromiso perentorio para las autoridades competentes atender sus necesidades con un grado particular de diligencia y celeridad”[37].

Bajo ese entendido, es deber del Estado suministrar la información necesaria y precisa, con participación del interesado, sobre las alternativas de subsistencia dignas a las que podría acceder. Esto, “con el fin de definir sus posibilidades concretas para emprender un proyecto de estabilización económica individual o colectivo, con miras a generar ingresos que les permitan subsistir al núcleo familiar de manera autónoma”[38].

5.2.4. Se concluye entonces que, para hacer efectiva la asequibilidad a una vivienda digna, el Estado debe dar prioridad a los programas que promuevan beneficios para aquellas personas que se hallen en situación de vulnerabilidad, como sucede con las víctimas del desplazamiento forzado. Dada la naturaleza de ese delito, la población desplazada tiene derecho inicialmente a un alojamiento inmediato y temporal, mientras surgen por parte de las autoridades competentes soluciones de vivienda que le permitan a ese grupo poblacional tener una vivienda propia, de acuerdo con las necesidades propias de cada núcleo familiar. De igual forma, para concretar la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, las autoridades deben brindar información clara, precisa y oportuna, así como la asesoría y el acompañamiento en los procedimientos sobre las alternativas a las que pueden acceder.

6.1. La ley 3 de 1991[40] creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y lo definió como “un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, con el propósito de lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social” (art. 2º). Uno de los mecanismos implementados en esa ley fue el subsidio familiar de vivienda, definido como “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 social” (art. 6º).

Más adelante, mediante la ley 387 de 1997[41] se creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia bajo los siguientes objetivos: “atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana [y] neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el

Derecho Internacional Humanitario” (art. 4º). Dicha normatividad dejó en cabeza del Instituto Nacional de la Reforma Urbana -Inurbe- el desarrollo los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada por la violencia (art. 19, núm. 14).

El procedimiento para la entrega del subsidio de vivienda para la población desplazada fue reglamentado mediante el decreto 951 de 2001[42]. Inicialmente, los otorgantes eran el Inurbe en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales. Sin embargo, en el decreto 554 de 2003 se dispuso la supresión y liquidación del Inurbe, cuyas funciones fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- de conformidad con lo establecido en el decreto 555 de 2003.

Por disposición del decreto 951 de 2001 dicho procedimiento consistía en asignar subsidios familiares de vivienda urbanos para las personas víctimas del desplazamiento, a través de dos componentes: el retorno[43] o la reubicación[44] (art. 4º). Para cada componente, el decreto estableció un tipo de solución de vivienda: (i) para el retorno: mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios, arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios, y adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios; (ii) para la reubicación: arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios; mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios; adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares propietarios.

Los beneficiarios de los subsidios de vivienda serían aquellos hogares que estuvieran conformados por personas desplazadas en los términos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997[45] y cumplieran con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley[46]; y se encontraran debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada.

Con sustento en la normatividad vigente, Fonvivienda dio apertura, en los años 2004 y 2007, a las convocatorias para la postulación de personas pertenecientes a la población desplazada, con el fin de asignar subsidios en dinero -llamados “carta de asignación” o “carta cheque”-, para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento. Para la aplicación del subsidio se exigía que los hogares realizaran la búsqueda de la solución de vivienda,

construida o en proyecto, que cumpliera con las condiciones mínimas de seguridad, habitabilidad y acceso a servicios públicos, y verificaran 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-[47].

6.2. No obstante la regulación existente en materia de subsidios de vivienda, la política pública formulada hasta ese momento presentó dos inconvenientes: (i) la insuficiencia de oferta de soluciones de vivienda con enfoque diferenciado junto con la dificultad de los hogares en condición de desplazamiento para acceder a las mismas; y (ii) el modelo de cierre financiero de los hogares, por cuanto no contaban con los recursos económicos adicionales como ahorros privados o acceso a créditos hipotecarios[48].

Como consecuencia de lo anterior, y de otros aspectos involucrados en la problemática del desplazamiento, fue proferida la sentencia T-025 de 2004, mediante la cual la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional por la continua y sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento. En esa providencia se puso de presente que, dada la magnitud del problema de desplazamiento forzado en Colombia y el carácter limitado de los recursos del Estado, era imperioso aceptar que al momento de diseñar una política pública de protección a la población desplazada “las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”.

Sin embargo, resaltó que existen ciertos derechos que deben ser satisfechos en cualquier circunstancia por las autoridades a los desplazados y, para ello, hizo una distinción entre el respeto por el núcleo esencial de los derechos constitucionales fundamentales de los desplazados, y la satisfacción, por parte de las autoridades, de ciertos deberes prestacionales derivados de los derechos reconocidos a nivel internacional y constitucional en cabeza de los desplazados. Al respecto, señaló:

“En cuanto a lo primero, es claro que las autoridades en ningún caso pueden obrar de forma tal que terminen por desconocer, lesionar o amenazar el núcleo esencial de los derechos fundamentales constitucionales de las personas desplazadas -en la misma medida en que no pueden actuar de manera tal que afecten el núcleo esencial de los derechos de ninguna persona que se encuentre en el territorio colombiano-. (...).

En cuanto a lo segundo, observa la Sala que la mayor parte de los derechos reconocidos por la normatividad internacional y la Carta Política a las personas desplazadas imponen a las autoridades, por las circunstancias mismas en que se encuentran los desplazados, claras obligaciones de carácter prestacional, que necesariamente implicarán un gasto público. En criterio de la Corte, los derechos de marcado contenido prestacional que forman parte del mínimo que siempre ha de ser garantizado a todos los desplazados son aquellos que guardan una conexidad estrecha con la preservación de la vida en circunstancias elementales de dignidad como seres humanos distintos y autónomos (artículos 1, 11, 12, 13, 14, 16 y 17 C.P.). Es allí, en la preservación de las condiciones más básicas que permiten sobrevivir con dignidad, donde se debe trazar un límite claro entre las obligaciones estatales de imperativo y urgente cumplimiento frente a la población desplazada, y aquellas que, si bien tienen que ser satisfechas, no tiene la misma prioridad, lo cual no significa que el Estado no deba agotar, al máximo posible, su capacidad institucional en asegurar el goce pleno de todos los derechos de los desplazados, como ya se dijo”.

A partir de lo anterior, la Corte definió los derechos mínimos que deben ser satisfechos por el Estado a las personas víctimas del desplazamiento forzado. Entre ellos, incluyó los derechos a la vida, a la dignidad y la integridad física, psicológica y moral, a la familia y a la unidad familiar, a una subsistencia mínima, a la salud, a la protección frente a prácticas discriminatorias basadas en la condición de desplazamiento, a la educación, y el derecho al retorno y al restablecimiento.

Puntualmente, sobre el derecho a una subsistencia mínima como expresión del derecho fundamental al mínimo vital, la Corte resaltó que las autoridades competentes deben proveer y garantizar el acceso seguro a las personas desplazadas a: (i) alimentos esenciales y agua potable; (ii) alojamiento y vivienda básicos; (iii) servicios médicos y sanitarios esenciales, entre otros. En el mismo sentido, mencionó que la provisión de apoyo para el autosostenimiento supone el deber mínimo del Estado de “identificar con la plena participación del interesado, las circunstancias específicas de su situación individual y familiar, su proveniencia inmediata, sus necesidades particulares, sus habilidades y conocimientos, y las posibles alternativas de subsistencia digna y autónoma a las que puede acceder en el corto y mediano plazo, con miras a definir sus posibilidades concretas para poner en marcha un proyecto razonable de estabilización económica individual, de participar en forma productiva en un proyecto colectivo, o de vincularse al mercado laboral,

así como emplear la información que provee la población desplazada para identificar alternativas de generación de ingresos por parte de los desplazados”[49].

Aunque aclaró que ese derecho mínimo de los desplazados no obliga a las autoridades a proveer inmediatamente el soporte material para acceder, por ejemplo, a un proyecto productivo, pero sí implica el deber mínimo y de inmediato cumplimiento del Estado de “acopiar la información que le permita prestar la debida atención y consideración a las condiciones particulares de cada desplazado o familia de desplazados, identificando con la mayor precisión y diligencia posible sus capacidades personales, para extraer de tal evaluación unas conclusiones sólidas que faciliten la creación de oportunidades de estabilización que respondan a las condiciones reales de cada desplazado, y que puedan a su turno, ser incorporadas en los planes de desarrollo nacional o territorial”.

6.3. Ahora bien, ante la reiterada deficiencia en la definición de las políticas públicas para la población desplazada, la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 profirió el Auto 219 de 2011, providencia en la que fueron abordados, entre muchos otros, asuntos de fortalecimiento de la capacidad institucional y de reformulación de las políticas de vivienda, tierras y de generación de ingresos.

Sobre la reformulación de la política pública en materia de vivienda la Sala recordó que, en un pronunciamiento anterior (Auto 008 de 2009), la Corte ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y a otras entidades reformular la política de vivienda para la población desplazada. Al revisar los informes remitidos por el Gobierno, la Sala encontró que si bien se dieron algunos cambios en los planteamientos de la política, no era posible observar una reformulación, “como quiera que se insiste en los mismos instrumentos de política empleados en el pasado, los cuales no tuvieron en cuenta las características y dinámicas propias del mercado inmobiliario, ni el hecho de que éste concentra la producción de vivienda en agentes privados especializados, que no tienen en cuenta la brecha existente entre las viviendas que se producen, la capacidad de pago y las necesidades de las familias desplazadas”.

Así, en el mencionado Auto 219 de 2011 la Corte llamó la atención sobre el lento avance en la reformulación de la política pública. Dentro de las falencias identificadas mencionó: (i) la bajísima oferta de vivienda para la población desplazada; (ii) la complejidad del proceso de

postulación y la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos, o para interponer oportunamente recursos en caso de no ser favorecidos con el Subsidio Familiar de Vivienda (SFV); y (iii) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cubija la política de vivienda para población desplazada. Sobre el particular sostuvo:

“No obstante, a pesar de las reformas institucionales propuestas, o del cambio de contexto jurídico que surge tanto del Plan Nacional del Desarrollo 2010-2014, o de las medidas de emergencia social relacionadas con la generación de vivienda, no puede verse con claridad cómo tales correcciones superarán las deficiencias señaladas en el auto 008 de 2009, o por qué constituirían una reformulación de la política, o cómo los ajustes propuestos conducirán al goce efectivo del derecho a la vivienda, dada la bajísima cobertura que sigue afectando a esta política y el retraso significativo en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Del informe presentado no hay respuestas claras sobre (i) cuál es el impacto del cambio del contexto normativo en términos de oferta de vivienda para la población desplazada y de garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda, (ii) cuál es el cronograma de ejecución que tiene previsto el gobierno nacional para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada, (iii) cuáles son las metas concretas para el corto, el mediano y el largo plazo en la materia, (iv) qué mecanismos a corto y mediano plazo implementará el gobierno nacional para ponerse al día con los subsidios ya otorgados a la población desplazada, a fin de que éstos se conviertan efectivamente en vivienda digna; y (v) cuáles son los mecanismos de participación a través de los cuales asegurará el diálogo constructivo que se ha tenido a lo largo del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 con la Comisión de Seguimiento y con los demás participantes del proceso de seguimiento”.

En virtud de lo anterior, la Sala de Seguimiento ordenó al Ministerio de Vivienda presentar un informe sobre la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, así como reportes periódicos, que permitieran identificar las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados sobre la implementación de la política pública en materia de vivienda.

6.4. A iniciativa del Gobierno, el Congreso expidió entonces la ley 1537 de 2012[50], buscando implementar otros mecanismos para el acceso efectivo a la vivienda de personas

en situación de vulnerabilidad.

Estableció que las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno se podrán asignar a título de subsidio en especie, a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. Dicha asignación beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre, entre otras, en situación de desplazamiento, dando prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores (art. 12).

De igual forma, dispuso que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social debe elaborar el listado de personas y familias potencialmente elegibles y, con base en este listado, seleccionar los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie, además con la participación de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a través de Fonvivienda. En caso de que las solicitudes de los postulantes que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá realizar un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie (parágrafos 4º y 5º, art. 12).

6.5. La ley 1537 de 2012 fue reglamentada por el decreto 1921 de 2012, a su vez modificado por los decreto 2164 de 2013 y 2726 de 2014[51]. Allí se hizo referencia al procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, en el cual concurren competencias tanto del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como de Fonvivienda, según pasa a exponerse[52].

(i) Fase de composición poblacional. Fonvivienda debe llevar a cabo la identificación de los departamentos, ciudades y municipios en los que se realizarán los proyectos de vivienda y, posteriormente, definir la composición poblacional de cada uno de ellos (art. 2º).

Cada proyecto se divide porcentualmente en tres grupos poblacionales: (a) Población de la Red Unidos; (b) Población en condición de desplazamiento, y (c) Hogares damnificados de

desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo; a los cuales se les asignarán los subsidios de acuerdo con el orden de priorización establecido en esa normatividad (art. 8). Una vez se hace la distribución de los subsidios de acuerdo con el porcentaje asignado a cada grupo poblacional, Fonvivienda debe trasladar esa información al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social para que esta entidad se encargue de la identificación de los hogares que son potenciales beneficiarios de los subsidios.

(ii) Fase de identificación de potenciales beneficiarios. Esta función está a cargo del Departamento para la Prosperidad Social, la cual deberá realizar a través de la elaboración de un listado donde se encuentren los hogares que pueden ser beneficiarios de un proyecto de vivienda. Dicha entidad deberá verificar que cada proyecto contenga al menos el 150% del número de hogares potencialmente beneficiarios por cada grupo de población (art. 5º)[53]. Esta información es enviada a Fonvivienda para que realice el proceso de postulación.

(iii) Fase de postulación. Fonvivienda tiene a su cargo desarrollar los procesos de convocatoria, a la cual se dará apertura a través de acto administrativo (art. 7º) y de postulación donde, una vez los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, debe verificar que los mismos se cumplan para acceder al subsidio de vivienda. Culminada esta etapa Fonvivienda remite al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que hayan acreditado los requisitos para que esta entidad proceda a la selección definitiva de los hogares beneficiarios del subsidio.

(iv) Selección definitiva de hogares beneficiarios. El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá seleccionar los hogares beneficiarios, ya sea a través de la selección directa -esto es, cuando el número de hogares de un respectivo orden de priorización es inferior al número de viviendas ofertadas en el proyecto-, o de sorteo -cuando los hogares que conforman un orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas en el proyecto- (art. 15). El listado definitivo será comunicado a Fonvivienda para que lleve a cabo la etapa de asignación.

(v) Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie. Fonvivienda deberá expedir el acto administrativo de asignación de subsidio familiar de vivienda a los hogares

beneficiarios (art. 17).

6.6. Ahora, el proceso de asignación de los subsidios de vivienda 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. De acuerdo con la jurisprudencia constitucional, esa asignación debe garantizar dichos órdenes, so pena de desconocer el derecho a la igualdad de quienes se han esperado por ese beneficio[54].

Sin embargo, existen algunos casos excepcionales en los cuales las personas víctimas del desplazamiento forzado requieren un tratamiento adicional con enfoque diferencial ante una situación especial de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, como sucede, por ejemplo, con las madres cabeza de familia o quienes padecen enfermedades catastróficas. Así, en principio, la acción de tutela no es procedente para alterar los órdenes de priorización, salvo en aquellos eventos en los que por circunstancias excepcionales, sea preciso adelantar la entrega del subsidio, lo cual deberá ser analizado en cada caso concreto.

6.7. En definitiva, la política pública en materia de vivienda para la población desplazada fue creada inicialmente como un aporte en dinero otorgado a los hogares víctimas del desplazamiento forzado con el fin de ofrecer una solución de vivienda que permitiera su estabilización socioeconómica. No obstante, teniendo en cuenta la insuficiencia de las ofertas para solución de vivienda con enfoque diferenciado, la dificultad de los hogares en condición de desplazamiento para acceder a las mismas, y que ciertos hogares no contaban con los recursos económicos adicionales como ahorros privados o acceso a créditos hipotecarios para el cierre financiero del subsidio, dicha política fue modificada y ahora se focaliza en la asignación de subsidios de vivienda en especie. Con ello se pretende garantizar a la población desplazada la estabilización socioeconómica y el acceso efectivo a una vivienda en condiciones dignas.

Con los elementos de juicio explicados en los capítulos precedentes, entrará esta Sala a evaluar el caso concreto.

7. Caso concreto.

7.1. Presentación del caso.

7.1.1. La señora Yineth Paola Yara Moreno manifestó que el 25 de mayo de 2015 radicó una petición ante Fonvivienda, en la cual expuso que: (i) es víctima del desplazamiento forzado; (ii) es beneficiaria de un subsidio de vivienda que se encuentra en estado “calificado”; (iii) actualmente no convive con el señor Luis Antonio Niño, quien era su compañero permanente y se encuentra registrado como miembro del hogar, por lo que no le ha sido posible diligenciar los documentos necesarios para efectuar la entrega del subsidio; (iii) interpuso demanda de alimentos y denuncias por violencia intrafamiliar en su contra, a las cuales el señor Niño no ha dado respuesta y ella “no sabe de su paradero”; y (iv) padece de epilepsia y además no cuenta con los ingresos económicos para su sostenimiento y el de su hijo.

Adujo que en dicha petición solicitó que se le otorgara el subsidio de vivienda únicamente a ella y a su hijo pero que a la fecha de la presentación de la acción de tutela Fonvivienda no había respondido su petición, por lo que solicita que se le ordene a esa entidad contestarle de fondo e incluirla en el programa de las cien mil viviendas anunciado por el Ministerio de Vivienda.

7.1.2. En contestación de la acción de tutela Fonvivienda señaló que el hogar de la accionante se postuló en la convocatoria “Desplazados 2007” para la adquisición de vivienda nueva o usada, siendo su estado actual “calificado”, pero que, a la fecha, la señora Yara Moreno no ha sido beneficiaria. Puso de presente que no se abrirán más convocatorias para desplazados 2007 y aclaró que es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social la entidad encargada de realizar la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio de acuerdo con los criterios de priorización. Finalmente, mencionó que la petición formulada por la accionante fue contestada en tiempo pero fue devuelta por no existir la dirección suministrada por la accionante.

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio invocó la figura de la carencia actual de objeto por hecho superado, toda vez que se había dado una respuesta clara y de fondo a la peticionaria.

Por su parte, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social argumentó que esa entidad solo participa en el estudio técnico para la identificación de potenciales beneficiarios y que el proceso de convocatoria y postulación es competencia de

Fonvivienda. Solicitó su desvinculación ante la ausencia de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la satisfacción de lo solicitado en la presente acción de tutela está a cargo de la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV-.

7.1.3. Mediante sentencia del 13 de julio de 2015 el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá denegó la protección constitucional invocada. Señaló que las entidades accionadas no vulneraron el derecho de petición de la accionante, puesto que emitieron y remitieron, de acuerdo con los criterios legales, una respuesta precisa y de fondo a la solicitud formulada.

7.1.4. Con el fin de dilucidar algunos aspectos del caso concreto la Sala: (i) solicitó información a la accionante sobre su situación socioeconómica y sobre el estado actual de las demandas de alimentos y de violencia intrafamiliar interpuestas por ella contra el señor Luis Antonio Niño; (ii) solicitó información al Departamento para la Prosperidad Social y a Fonvivienda sobre la convocatoria a la cual se postuló la accionante; y (iii) vinculó a la Unidad Administrativa para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- para que se pronunciara sobre las afirmaciones hechas en la acción de tutela e informara sobre la composición del núcleo familiar de la actora en el Registro Único de Víctimas y si existía alguna solicitud de división de núcleo familiar.

En respuesta a lo anterior, el Departamento para la Prosperidad Social reiteró que solo es partícipe de la identificación de los hogares potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie -SFVE-, por lo que no es de su competencia informar si la accionante se encuentra postulada en otro tipo de programa. De igual forma, explicó que el hogar de la señora Yara Moreno fue seleccionado dentro del listado de potenciales beneficiarios en los proyectos Villa Karen, Victoria, Las Margaritas y Plaza de la Hoja, que se desarrollan en la ciudad de Bogotá. Sin embargo, aclaró, la actora no se encuentra en el listado que envía Fonvivienda al DPS con las personas que se postularon.

Las demás partes requeridas guardaron silencio.

7.2. Análisis de la presunta vulneración de los derechos fundamentales de petición y a la vivienda digna

7.2.1. De manera preliminar es preciso señalar que, a pesar de haber solicitado información sobre la situación socioeconómica de la accionante y sobre el estado del proceso de postulación del subsidio de vivienda, solo dos de las partes involucradas contestaron lo requerido, una de ellas de manera extemporánea. Ello, aunado a la falta de claridad en las respuestas brindadas por las entidades accionadas y el escaso material probatorio que obra en el expediente, dificultan el análisis de caso. No obstante lo anterior, la Sala entra a exponer las razones por las cuales considera que el Fondo Nacional de Vivienda vulneró los derechos fundamentales de petición y a la vivienda digna de la señora Yineth Paola Yara Moreno:

7.2.1.1. La información suministrada por las entidades accionadas, no solo en la respuesta al derecho de petición presentado por la accionante sino en la contestación de la acción de tutela, no fue clara, precisa, ni concreta, y no brindó ninguna solución a la situación del hogar de la accionante.

Tal y como fue reseñado en el anterior acápite, Fonvivienda adujo que la postulación del hogar de la accionante para el subsidio de vivienda familiar se encontraba en estado “calificado” y que a la fecha no había sido seleccionado como beneficiario. Sin embargo, encuentra la Sala que no existe claridad sobre la razón por la cual la señora Yara Moreno no es beneficiaria y si la falta del proceso de postulación se debió a la circunstancia de la ausencia de su excompañero permanente como miembro del núcleo familiar.

Sobre el particular mencionó que de acuerdo con el artículo 7º de la Ley 3º de 1991[55], “el acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio”, y que por lo tanto las condiciones con las cuales se inicia el trámite de asignación del mismo deben mantenerse hasta el final del proceso. Con sustento en ese argumento, Fonvivienda le informó a la accionante que no era posible acceder a su solicitud referente a que la entrega del subsidio fuera únicamente para ella y para su hijo.

La respuesta de Fonvivienda deja serias dudas sobre las razones por las cuales no se le ha entregado el subsidio de vivienda a la peticionaria. Si ello obedece a que en el transcurso del proceso cambiaron las condiciones bajo las cuales se postuló el hogar (ausencia de su compañero permanente) o si a pesar de ser una potencial beneficiaria no es posible

entregar el subsidio, por ejemplo, porque el número de hogares excedió la oferta del subsidio.

7.2.1.2. Al respecto, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social explicó que de la convocatoria del año 2007 existen dos grupos de hogares: (i) hogares con subsidio asignado, entendidos como aquellos a los cuales se les asignó el recurso pero no lo pudieron materializar; y (ii) hogares en estado “calificado”, que son aquellos que cumplieron los requisitos para acceder al subsidio pero no le les asignó ni giró el recurso. Una vez creado el programa de viviendas gratuitas, con la expedición de la ley 1537 de 2012 y el decreto reglamentario 1077 de 2015, se dio prioridad a los hogares en estado “calificado” de la convocatoria de 2007, para lo cual esos hogares debían culminar el proceso administrativo contemplado en esa normatividad.

Mencionó que el hogar de la actora fue seleccionado dentro del listado de potenciales beneficiarios en los proyectos Villa Karen, Victoria, Las Margaritas y Plaza de la Hoja, que se desarrollan en la ciudad de Bogotá. No obstante, luego del proceso de postulación Fonvivienda no reportó los datos de la accionante, lo que significa que ella no adelantó las etapas siguientes del programa de vivienda gratuita.

Sin embargo, no es posible constatar si la actora no surtió ese procedimiento por no tener conocimiento del mismo, o porque al intentarlo no haya podido culminarlo “dado que no convive con el señor Luis Antonio Niño, quien era su compañero permanente y se encuentra registrado como miembro del hogar, lo que le ha impedido diligenciar los documentos necesarios para efectuar la entrega del subsidio”, tal y como lo señaló en los hechos de la tutela.

7.2.1.3. Finalmente, Fonvivienda aclaró que no se abrirían más convocatorias para las víctimas del desplazamiento forzado de 2007 y que actualmente el Gobierno estaba implementando una nueva política de vivienda donde el beneficio para cada hogar fuera la entrega de la vivienda y no solo la asignación de un subsidio en dinero. Pero no explicó de qué forma esas nuevas convocatorias beneficiarían a la accionante, si ella debía estar sujeta nuevamente a hacer todo el procedimiento o si sería tomada en cuenta la solicitud realizada en el año 2007.

Todo lo anterior, permite concluir que el Fondo Nacional de Vivienda vulneró no solo el

derecho de petición de la accionante, al emitir respuestas indeterminadas que no dan claridad sobre las condiciones del subsidio al cual se postuló ni el procedimiento que debe seguir para acceder al mismo, sino que también vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna, porque en su condición de desplazada, la actora adelantó el trámite de postulación para obtener una vivienda sin que sea claro por qué no se ha hecho efectivo su derecho.

7.2.2. En virtud de expuesto, la Sala encuentra que el Fondo Nacional de Vivienda vulneró los derechos fundamentales de petición y a la vivienda digna de la accionante y de su núcleo familiar. Por lo anterior, revocará la decisión de tutela proferida por el Juzgado 32 Civil del Circuito de Bogotá.

En su lugar, concederá la protección del derecho que se invoca y ordenará a esa entidad: (i) informar a la señora Yineth Paola Yara Moreno, de manera clara, precisa y concreta, el estado actual de la postulación para el subsidio de vivienda, el puntaje obtenido y el orden de priorización para la adjudicación del subsidio, e indicarle el procedimiento a seguir para poder culminar la etapa de postulación, teniendo en cuenta la modificación de su núcleo familiar; y (ii) considerando que ya fueron asignados todos los hogares en los cuatro proyectos desarrollados en Bogotá, Fonvivienda deberá notificar personalmente del acto administrativo mediante el cual se de apertura a las próximas convocatorias para proyectos de solución de vivienda para las personas víctimas del desplazamiento forzado.

Ahora bien, a pesar de la difícil situación de la accionante por su condición de víctima del desplazamiento, la Sala no encuentra probada en el expediente alguna circunstancia especial de vulnerabilidad adicional que conlleve a la alteración de los órdenes de priorización para la adjudicación del subsidio de vivienda.

III. DECISIÓN.

En mérito de 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.- REVOCAR la sentencia proferida el trece (13) de julio de dos mil quince (2015) por

el Juzgado 32 Civil del Circuito de Oralidad de Bogotá dentro de la acción de tutela interpuesta por la señora Yineth Paola Yara Moreno contra el Fondo Nacional de Vivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social. En su lugar, CONCEDER la protección de los derechos fundamentales de petición y a la vivienda digna de la accionante, en los términos expuestos en esta providencia.

Segundo.- ORDENAR al Fondo Nacional de Vivienda que, dentro de las 48 horas siguientes a la notificación de esta decisión: (i) informe a la señora Yineth Paola Yara Moreno, de manera clara, precisa y concreta, el estado actual de la postulación para el subsidio de vivienda, el puntaje obtenido y el orden de priorización para la adjudicación del subsidio, y le indique el procedimiento a seguir para poder culminar la etapa de postulación, teniendo en cuenta la modificación de su núcleo familiar; (ii) considerando que ya fueron asignados todos los hogares en los cuatro proyectos desarrollados en Bogotá, notifique personalmente del acto administrativo mediante el cual se da apertura a las próximas convocatorias para proyectos de solución de vivienda para las personas víctimas del desplazamiento forzado; y (iii) realice un acompañamiento a la señora Yineth Paola Yara Moreno en todo el proceso de adjudicación del subsidio, desde el momento de la notificación del acto administrativo que da apertura a la convocatoria hasta que le sea asignada de manera efectiva la vivienda.

LÍBRESE por Secretaría General la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto ley 2591 de 1991.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA SÁCHICA DE MONCALEANO

Secretaria General

[1] Cuaderno principal, folios 6 y 48.

[2] Cuaderno principal, folios 33 a 36.

[3] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

[5] En escrito allegado de manera extemporánea Fonvivienda contestó el requerimiento de esta Corporación en el cual reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la acción de tutela. Sostuvo que la accionante se postuló a la convocatoria realizada en el 2007, siendo su estado actual “calificado”, que significa que el hogar “ha cumplido con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al subsidio de vivienda urbano, [pero que] no fue posible incluirlo en las resoluciones de asignación proferidas por Fonvivienda”. Aclaró que para acceder al subsidio actualmente se debe seguir el procedimiento y requisitos establecidos en la ley 1537 de 2012 y sus normas reglamentarias. Así mismo, adujo que el hogar de la señora Yara Moreno fue habilitado por el DPS para cinco proyectos desarrollados en Bogotá, pero que todos se encuentran cerrados, lo que significa que la accionante no se postuló en el tiempo correspondiente. La entidad anexó un documento en el que se encuentra el núcleo familiar de la accionante, compuesto por ella y por el señor Luis Antonio Niño.

[6] Sentencia T-377 de 2000. Reiterado en la sentencia T-086 de 2015.

[7] Sentencia T-086 de 2015.

[8] La base argumentativa y jurisprudencial de este acápite está sustentada en la sentencia T-608 de 2015.

[9] Constitución Política, artículo 51: “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo

plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

[10] Ver sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-894 de 2005, T-079 de 2008, T-573 de 2010, T-437 de 2012, T-717 de 2012 y T-019 de 2014, entre muchas otras.

[11] Aprobado en Colombia mediante la ley 74 de 1968.

[12] Párrafo 8 de la Observación General núm. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales del 29 de noviembre de 2006.

[13] Sentencia C-299 de 2011. En esa oportunidad la Corte llevó a cabo la revisión constitucional del decreto legislativo 4821 del 29 de diciembre de 2010, “por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional”. Desarrolló algunas consideraciones sobre el derecho a la vivienda digna y señaló que “en cualquiera de sus dos connotaciones: i) como derecho prestacional; o ii) como derecho fundamental, impone al Estado, especialmente al Gobierno Nacional, el deber de proveer las condiciones adecuadas para dotar a las personas de un lugar digno para vivir con sus familias; esta obligación comprende asegurar que la vivienda sea un lugar donde las personas puedan estar al abrigo de las inclemencias ambientales para realizar su proyecto de vida”. Luego de analizar la finalidad, necesidad y proporcionalidad de las medidas adoptadas en el referido decreto, declaró exequibles las disposiciones en él contenidas.

[14] *Ibíd.*

[15] Sentencia C-936 de 2003. En aquella ocasión la Corte conoció la demanda presentada contra el artículo 1º de la ley 795 de 2003 “por la cual se ajustan algunas normas del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero y se dictan otras disposiciones”, norma que autoriza a las entidades financieras a realizar operaciones de leasing habitacional. Consideró que el derecho a la vivienda digna “no implica únicamente el derecho a la propiedad sobre la vivienda, resultando admisibles distintas formas seguras de tenencia. La existencia de sistemas adecuados de financiación a largo plazo no supone que (i) necesariamente todo sistema de financiación esté por fuera de las condiciones mercantiles ordinarias; (ii) que todos los sistemas de financiación tengan los mismos parámetros

financieros; (iii) que deba existir un único régimen de financiación de vivienda a largo plazo; (iv) que necesariamente todo sistema de financiación a largo plazo deba ser igualitario; por el contrario, es pertinente y posible que se distinga entre quienes tienen capacidad adquisitiva y quienes, por sus condiciones financieras, estén excluidos de la posibilidad de pagar precios ordinarios". Así mismo, resaltó que "la realización del derecho a la vivienda digna significa, en punto a la existencia de un sistema adecuado de financiación a largo plazo, (i) la existencia de uno o varios sistemas, conforme las necesidades de los asociados y (ii) que no se impongan restricciones para que quienes requieran de la modalidad de financiamiento sujeta a condiciones especiales, puedan acudir a éste. La existencia de restricciones no se limita a normas legales, sino que incluye prácticas mercantiles que condicionen la financiación de la tenencia de la vivienda de tales personas, a la selección del sistema más oneroso, en lugar del sistema sujeto a condiciones especiales". Con base en esas y otras consideraciones, la Corte declaró exequible la norma demandada "en el entendido que el reglamento que debe expedir el Gobierno Nacional debe someterse a los objetivos y criterios señalados el artículo 51 de la Constitución y en los artículos 1 y 2 de la ley marco 546 de 1999 y demás reglas de esta ley que sean aplicables al leasing habitacional y encaminadas a facilitar el acceso a la vivienda".

[16] Sentencia T-019 de 2014. En esa oportunidad la Corte revisó la acción de tutela instaurada por una ciudadana en nombre propio y en representación de su menor hija contra la Alcaldía Municipal de Purificación, Tolima, ante la negativa de la entidad accionada de entregar el lote de terreno que les había sido asignado bajo la modalidad de subsidio familiar de vivienda en especie, con el argumento de que ese lote ya había sido adjudicado y escriturado a otro beneficiario. La Corte revocó las decisiones de los jueces de instancia y en lugar concedió el amparo al considerar que: (i) existió un acto en virtud del cual se creó una situación jurídica concreta a favor de la accionante y su núcleo familiar, lo cual generó la expectativa legítima de que ellos eran titulares de determinada posición; (ii) esa primera decisión de adjudicar el lote a la actora fue modificada de manera súbita y unilateral; y (iii) las personas que resultan beneficiadas con ese tipo de subsidios hacen parte de los sectores más vulnerables de la sociedad, los cuales se ven expuestos a unas condiciones de subsistencia muy precarias. Con sustento en lo anterior, concluyó que hogares como el de la accionante no cuentan con los recursos suficientes para solventar de manera autónoma sus necesidades en materia de vivienda, y requieren con urgencia de la ayuda y del apoyo que el Estado debe brindarles. Por esa razón, ordenó adoptar las

medidas necesarias para que el municipio diera solución inmediata a la problemática que él mismo generó; puntualmente, entregar a la peticionaria un lote de terreno que reuniera, como mínimo, las mismas condiciones de aquél que le había sido inicialmente adjudicado a ella y a su núcleo familiar en términos de extensión, ubicación y valor. En caso de no contar con un lote de terreno que cumpliera con lo anterior, la Alcaldía accionada debía reconocer un subsidio de vivienda en dinero.

[17] Cfr. Sentencia T-740 de 2012. En esa oportunidad la Corte estudió 16 casos acumulados, la mayoría de ellos de personas que se inscribieron para acceder a proyectos de subsidio de vivienda familiar de interés social pero que, a pesar de haber sido seleccionados como beneficiarios, no se les hizo efectiva la entrega de los inmuebles, situación que se vio agravada ante la invasión por ocupantes ilegales en dichas viviendas. Encontró que los accionantes realizaron todo el proceso o ruta para acceder a una unidad de vivienda de interés social habiendo cumplido con todos los requisitos que la ley imponía para acceder a ella, y concluyó que la falta de entrega real, material y efectiva de las unidades de vivienda vulneraba el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes, más aún cuando ello se tradujo en ocupaciones ilegales por otras personas o familias y en la imposibilidad de recuperación de la totalidad de las viviendas por parte de las autoridades competentes. La Corte profirió un fallo inter comunis, protegiendo los derechos no solo de los accionantes sino de los ocupantes de hecho, en este último caso, siempre y cuando la administración y el Ministerio Público determinaran que se trataba de población vulnerable, en estado de debilidad manifiesta o que eran sujetos de especial protección constitucional. Ordenó a las entidades de la administración municipal, con el acompañamiento y colaboración del Ministerio Público y los organismos de control, adelantar una evaluación de la situación, con el fin de determinar el número de viviendas que todavía se encontraran ocupadas y que no habían podido ser entregadas real, efectiva y materialmente a sus legítimos adjudicatarios, para lo cual debían realizar un censo de los ocupantes de hecho y determinar su calidad socio-económica. Esto, con el propósito de proceder a realizar la entrega efectiva de las viviendas, pero igualmente con el objetivo de que, en el caso de que los ocupantes de hecho constituyeran población vulnerable, la Alcaldía Municipal procediera a encargarse de su reubicación transitoria y de la garantía de soluciones duraderas y permanentes, a través de su inclusión en otros proyectos de vivienda de interés social.

[18] *Ibíd.*

[19] Cfr. Sentencia T-585 de 2006. En esta providencia la Corte estudió la acción de tutela instaurada por 66 personas víctimas del desplazamiento, que se vieron forzados a ubicarse en zonas marginales de Bucaramanga, Girón y Floridablanca, en asentamientos en áreas subnormales, algunos en terrenos inestables. Señalaron que residían en ranchos contruidos con materiales desechables y sin servicios públicos, que las condiciones de habitación eran precarias y los niveles de hacinamiento y contaminación muy altos, que eran obligados a convivir con roedores y rodeados de aguas residuales, y que allí continuaban expuestos a las acciones de los grupos armados que amenazaban sus vidas. Indicaron que Fonvivienda les otorgó subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada, los cuales debían hacer efectivos antes del 30 de junio de 2005. Sin embargo, no pudieron hacer efectivos los referidos subsidios porque no contaban con recursos suficientes para cubrir el excedente necesario para la adquisición de una vivienda nueva o usada; y en los municipios demandados la vivienda de interés social era escasa y en su gran mayoría se encontraba edificada en zonas declaradas de alto riesgo. La Corte recordó que el derecho a una vivienda digna comprende la sostenibilidad de los gastos de la vivienda; es decir, que los costos de tenencia de la misma no impliquen un sacrificio del mínimo vital de sus habitantes. Con sustento en esa y otras consideraciones, ordenó al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial que a los demandantes que aún no habían adquirido una vivienda en uso del subsidio nacional, les concediera una prórroga de seis meses para aplicarlo; y a los municipios accionados, en coordinación con el Departamento Administrativo de Acción Social, prestar asesoría a los demandantes sobre las opciones de acceso a créditos en condiciones favorables.

[20] Cfr. Sentencia T-740 de 2012.

[21] Sentencia T-585 de 2006.

[22] *Ibíd.*

[23] El Principio Rector No. 18 de los Desplazamientos Internos establece que: “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado/ 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de

seguridad: a) alimentos indispensables y agua potable; b) cobijo y alojamiento básico; c) vestido adecuado; y d) servicios médicos y de saneamiento indispensables. / 3. Se tratará en especial de garantizar que las mujeres participen plenamente en la planificación y distribución de estos suministros básicos” (subrayado fuera del texto).

[24] Sentencia T-025 de 2004.

[25] Este componente fue consagrado en el artículo 15 de la Ley 387 de 1997, y los artículos 20 y 22 del Decreto 2569 de 2000. Ver, entre otras, las sentencias T-690A/09, T-343/09, T-817/08, T-704/08, T-605/08, T-559/08, T-451/08, T-025/04 y T-602/03.

[27] Ver la sentencia SU-1150/00.

[28] Ver las sentencias T-064/09, T-725/08, T-966/07, T-078/04, T-025/04 y T-1346/01.

[29] Ver, entre otras, las sentencias T-742/09, T-754/06, T-585/06 y T-602/03.

[30] Ver las sentencias T-742/09, T-057/08, T-136/07, T-919/06, T-585/06 y T-025/04.

[31] T-177/10.

[32] Ver las sentencias T-177/10, T-151/10, T-742/09 y T-025/04.

[33] Ver la sentencia T-025/04.

[34] Sentencia T-088 de 2011.

[35] Sentencia T-885 de 2014.

[36] Sentencia T-645 de 2003. Reiterada en las sentencias T-328 de 2007, T-159 de 2011 y T-885 de 2014.

[37] Sentencia T-159 de 2011.

[38] *Ibíd.*

[39] Este acápite se sustenta en la sentencia T-885 de 2014 en la cual esta Corporación hizo una reseña sobre la evolución de la política pública de vivienda para la población

víctima del desplazamiento. En esa oportunidad la Corte estudió la acción de tutela presentada por un ciudadano víctima del desplazamiento forzado, que se postuló para la convocatoria de subsidio de vivienda para la población desplazada abierta por Fonvivienda en el 2007 y que, a pesar de encontrarse en estado calificado, no se le había hecho efectiva la entrega del mismo. Encontró que las respuestas otorgadas por Fonvivienda al accionante desconocieron su derecho a la información de la población desplazada en materia de subsidios de vivienda, ya que fueron abstractas y poco claras, dado que se limitaron a la transcripción de normas sin pronunciarse sobre el estado actual de la solicitud, la autoridad competente de asignar el subsidio, la forma en que se haría la adjudicación del mismo, entre otros aspectos. Por lo anterior, concedió la protección invocada por el actor y ordenó a Fonvivienda y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social informar de manera clara y concreta la situación del actor frente a la adjudicación del subsidio de vivienda en especie.

[40] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones.

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

[42] Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

[43] Artículo 4: “Se facilitará y promoverá el retorno voluntario de las familias al municipio de ocurrencia del desplazamiento inicial, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan, según el pronunciamiento del Comité para la atención integral a la población desplazada del municipio o distrito de origen. La Red de Solidaridad Social y los entes territoriales coordinarán la ejecución de los programas de retorno”.

[44] Artículo 4: “Reubicación. Mediante este componente se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno”.

[45] Artículo 1º, ley 387 de 1997: “Artículo 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”.

[46] Artículo 32, ley 387 de 1997: “Tendrán derecho a recibir los beneficios consagrado en la presente Ley, las personas colombianas que se encuentren en las circunstancias previstas en el artículo 1 de esta Ley y que cumplan los siguientes requisitos: que hayan declarado esos hechos ante la Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo, las Personerías Municipales o Distritales, o cualquier despacho judicial de acuerdo con el procedimiento de recepción de cada entidad, y que además, remitan para su inscripción copia de la declaración de los hechos de que trata el numeral anterior a la Dirección General Unidad Administrativa Especial para los Derechos Humanos del Ministerio del Interior, o a la oficina que esta entidad designe a nivel departamental, distrital o municipal. Parágrafo.- Cuando se establezca que los hechos declarados por quien alega la condición de desplazado no son ciertos, esta persona perderá todos los beneficios que otorga la presente Ley, sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar”.

[47] Sentencia T-885 de 2014

[48] Ibíd.

[49] Sentencia T-025 de 2004.

[50] Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.

[51] Las disposiciones contenidas en los decretos mencionados fueron unificadas en el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

[52] La explicación de las fases del procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie a la que se hace referencia en este acápite es tomada de la sentencia T-885 de 2014 varias veces citada.

[53] La razón de que existan más hogares que números de soluciones de vivienda en el proyecto se justifica en que no todas las familias identificadas como potenciales beneficiarios terminan el proceso de selección. Cfr. Sentencia T-885 de 2014.

[54] Cfr. Sentencia T-885 de 2014.

[55] Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial ICT, y se dictan otras disposiciones.