

Sentencia T-432/14

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Marco constitucional y legal

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y ASIGNACION PREFERENTE DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA A PERSONAS VICTIMAS DEL DESPLAZAMIENTO

MODIFICACION DEL ORDEN DE CALIFICACION PARA LLEVAR A CABO ASIGNACION PREFERENTE DE SUBSIDIOS DE VIVIENDA PARA POBLACION DESPLAZADA

La asignación preferente de subsidios de vivienda a través de la acción de tutela saltándose el procedimiento utilizado por la administración y las consideraciones tenidas en cuenta para determinar el orden de asignación de los subsidios, puede acarrear que los ciudadanos acudan sistemáticamente a la acción de tutela por estimar que dicho mecanismo de amparo constitucional es el único instrumento que poseen para agilizar la asignación del subsidio omitiendo dicho proceso y orden de priorización, a pesar de que en la mayoría de casos la demora en el desembolso de las ayudas se deba a la falta de disponibilidad presupuestal y a la inexistencia de programas de vivienda vigentes, independientemente de que se acuda o no a la interposición de la acción de tutela. No obstante lo arriba dilucidado y sin perjuicio de que, como ya se dijo, por regla general el juez constitucional no pueda alterar o modificar el orden secuencial descendente de asignación de los subsidios de vivienda, de acuerdo con la jurisprudencia existen ciertos eventos excepcionales en los que el juez de tutela puede intervenir en el proceso de postulación, calificación y asignación del beneficio en comento. Así entonces, estos escenarios se podrían distinguir de la siguiente manera: (i) Siempre que el hogar postulado al subsidio familiar de vivienda alegue una equivocación relevante a) en la aplicación de los criterios y variables de calificación para efectuar las asignaciones de los subsidios de vivienda, b) en la fórmula para la calificación de los mismos, o c) en el uso de los parámetros establecidos para su asignación, y efectivamente el juez evidencie la existencia de dicho error, la acción de amparo servirá para ordenar a la autoridad competente corregir dicho defecto y ejecutar la calificación o asignación conforme a ello. (ii) Cuando el hogar postulado al subsidio familiar de vivienda invoque la presencia de un hecho que no haya

sido valorado por la entidad competente al momento de realizar la calificación de la postulación y asignación del subsidio, o la ocurrencia de uno nuevo que pueda tener la potencialidad de alterar el puntaje de calificación obtenido, el juez de tutela, si así lo encuentra probado o le genera una duda razonable, ordenará una nueva calificación que pondere aquello. (iii) Cuando en un caso concreto existan una serie de circunstancias que le planteen al juez constitucional una situación límite y apremiante que requiera de medidas urgentes, pues el accionante aparte de buscar la garantía efectiva de su derecho a la vivienda digna, ponga de manifiesto una vulneración grave a otro derecho fundamental que lo sitúe en una posición de debilidad y vulnerabilidad frente a riesgos especiales, la cual sólo se pueda superar principal, considerable y directamente con la disposición de un lugar digno para habitar, el fallo de tutela debe ordenar a la administración brindar un trato preferencial y otorgar a la asignación del subsidio la más alta prioridad posible. Incluso, dependiendo el caso que se analice y las circunstancias límite o extremas que estén de por medio, el juez constitucional podrá conceder otra clase de medidas transitorias de protección mientras se otorgue el subsidio conforme a la priorización establecida, que además de no afectar el derecho a la igualdad de los otros hogares postulantes, puedan llegar a ser más eficaces para la salvaguarda inmediata de los derechos fundamentales vulnerados, ya que en principio, incluso la orden encaminada a priorizar la asignación de la ayuda se ve limitada por la disponibilidad de recursos económicos y por la duración de la planeación y construcción de proyectos de vivienda promovidos por el Estado

Referencia: expedientes acumulados (i) T-4.227.754, (ii) T-4.241.026, (iii) T-4.244.703, (iv) T-4.249.161 y (v) T-4.250.229.

Acciones de tutela instauradas por: (i) José Anselmo Mora Ramírez; (ii) Reinalda Sánchez Cabrera; (iii) Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre; (iv) Martha Esther Rivero Vergara; y (v) Sandra Milena Suárez Hernández.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá, D.C., julio tres (03) de dos mil catorce (2014).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los magistrados

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos de tutela dados dentro de los procesos de tutela de la referencia[1].

### I. ANTECEDENTES

Los accionantes instauraron acciones de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda (en adelante FONVIVIENDA) y la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (en adelante UARIV), por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna, a la vida y a la igualdad, los cuales consideran que están siendo vulnerados por las entidades accionadas al no otorgarles un subsidio para la adquisición de vivienda nueva. 1. Expediente T-4.227.754

#### 1.1. Hechos y pretensiones

1.1.1. El señor José Anselmo Mora Ramírez, víctima del desplazamiento forzado, se postuló en el año 2007 a una convocatoria realizada por FONVIVIENDA, dirigida a la población desplazada, cuyo propósito era el pago de subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada.

1.1.2. El día 15 de agosto de 2013, el accionante radicó una petición ante FONVIVIENDA solicitando la concesión del subsidio en mención y la fecha en la que dicha ayuda se le brindaría.

1.1.3. Mediante un oficio fechado de agosto de 2013, dirigido y notificado al tutelante, la entidad accionada le informó acerca de su estado de postulación al subsidio familiar. En dicha respuesta, FONVIVIENDA le manifestó que su hogar se encuentra “calificado”, por cumplir con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda. No obstante lo anterior, informó que teniendo en cuenta la cantidad de los hogares que están en estado “calificado”, FONVIVIENDA no puede ofrecer una fecha probable de asignación del subsidio, pues los procedimientos se realizan en condiciones de

igualdad, en estricto cumplimiento de los puntajes de calificación obtenidos por los hogares postulados, y según la capacidad presupuestal existente.

1.1.4. Con fundamento en lo antes dicho, el accionante solicitó al juez de tutela ordenar la asignación del subsidio de vivienda y su inclusión en los programas de vivienda ofrecidos por el Gobierno Nacional.

## 1.2. Contestación de la tutela

FONVIVIENDA, a través de su apoderado especial, solicitó negar el amparo deprecado en la acción de tutela, pues consideró que no se ha vulnerado garantía fundamental alguna, ya que los 10 procesos de asignación realizados hasta el momento se han ejecutado en condiciones de igualdad de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a la calificación obtenida por cada postulante, motivo por el cual, la entidad no puede ofrecer a los hogares calificados fecha probable de asignación del subsidio, y debe garantizar los derechos al debido proceso y a la igualdad de todos los postulantes que ostentan el estado “calificado”.

Adicionalmente, adujo que a la convocatoria realizada en el año 2007 para acceder al subsidio familiar de vivienda, se postularon 220,831 hogares en situación de desplazamiento, de los cuales a 81,574 se les ha asignado el subsidio, a otros cuantos se les rechazó, y aproximadamente 64,994 hogares que acreditaron, como el actor, los requisitos para acceder al subsidio, se encuentran en estado “calificado”.

## 1.3. Decisiones de instancia

El Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá D.C., mediante sentencia del 21 de octubre de 2013, decidió no acceder a las pretensiones del accionante, pues advirtió que las funciones de FONVIVIENDA, sus políticas y los requisitos exigidos para beneficiarse de los subsidios de vivienda, se encuentran regulados por la ley y otras disposiciones reglamentarias emitidas por el Gobierno, razón por la cual consideró que el juez de tutela no podría ordenar lo pretendido por el actor.

Posteriormente, luego de ser impugnado aquel fallo, el día 06 de diciembre de 2013 la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. confirmó la decisión de

primera instancia aduciendo argumentos similares a los expuesto por el a quo, y considerando que la entidad demandada proporcionó al señor Mora Ramírez una respuesta detallada y completa a su petición, comunicándole las razones que hacían improcedente su solicitud.

## 2. Expediente T-4.241.026

### 2.1. Hechos y pretensiones

2.1.1. La señora Reinalda Sánchez Cabrera, víctima del desplazamiento forzado, se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas desde el 16 de mayo de 2006 como jefe de hogar de su núcleo familiar[2].

2.1.2. Como consecuencia de una convocatoria realizada por FONVIVIENDA y dirigida a la población desplazada, desde el 09 de julio de 2007 la demandante se encuentra en estado “calificado” a la espera de la asignación de un subsidio para vivienda nueva o usada.

2.1.3. La señora Sánchez Cabrera afirmó que hasta el momento el Estado no ha dado ninguna respuesta al problema de vivienda que la agobia como desplazada, el cual, a su juicio, requiere de soluciones prontas, más aún si se tiene presente el estado de salud en el que se encuentra[3].

2.1.4. En virtud de lo antes dicho, la actora solicitó al juez constitucional ordenar una solución inmediata en cuanto al acceso al subsidio de vivienda se refiere.

### 2.2. Contestación de la tutela

La representante judicial de la UARIV afirmó que la entidad en ningún momento ha vulnerado o amenazado algún derecho fundamental de la actora, pues ha estado presta a suministrar la atención humanitaria por ella requerida, tanto así que se le generó un turno el 27 de junio de 2013 para que la misma, de ser procedente, fuera colocada a disposición de la accionante en el Banco Agrario aproximadamente en el mes de febrero de 2014 (es decir, cuatro meses después de haber sido interpuesta la acción de tutela). Adicionalmente, con el propósito de satisfacer el componente de alimentación del núcleo familiar de la

demandante y realizar el pago de la ayuda, se caracterizó su caso y se remitió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar[4].

Respecto de la solicitud del subsidio de vivienda, manifestó que este debe ser otorgado por el Gobierno Nacional haciendo uso de recursos del Fondo Nacional de Vivienda, motivo por el cual, la UARIV no es la entidad encargada de desarrollar los programas especiales de vivienda para atender las necesidades de la población desplazada, más aún si se tiene en cuenta que la ley no le otorga competencias específicas para el otorgamiento de subsidios de vivienda.

### 2.3. Decisiones de instancia

El Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué, previo haber vinculado de oficio al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[5], decidió[6] no acceder a la pretensión elevada por la accionante, pues no evidenció ninguna vulneración a sus derechos fundamentales; por el contrario, adujo que se le ha garantizado la atención humanitaria incluyendo el componente alimentario que en ocasiones anteriores ha recibido; no obstante, sugirió a la actora realizar los trámites respectivos con el fin de acceder al subsidio de vivienda, ya que no encontró que la misma hubiera materializado alguna actuación encaminada a obtener la ayuda en comento.

Luego de ser impugnada la decisión atrás referida, el Tribunal Administrativo del Tolima, a través de sentencia del 19 de noviembre de 2013, confirmó el fallo de primera instancia bajo los mismo argumentos del a quo.

## 3. Expediente T-4.244.703

### 3.1. Hechos y pretensiones

3.1.1. La señora Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas desde el 12 de septiembre de 2005 producto del desplazamiento forzado al que se vio sometida junto con su núcleo familiar[7].

3.1.2. La actora se postuló en el año 2007 a una convocatoria realizada por FONVIVIENDA, dirigida a la población desplazada, cuyo propósito era el reconocimiento de subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada.

3.1.3. Como consecuencia de la postulación a la convocatoria en comento, la accionante se encuentra en estado “calificado” a la espera de la asignación de un subsidio para vivienda nueva.

3.1.4. No obstante lo anterior, la demandante afirmó que no ha recibido ningún tipo de subsidio de vivienda, situación que se agrava, según lo manifestó, con su estado de salud, los bajos ingresos mensuales que percibe, y el arriendo que tiene que sufragar para acceder a un lugar de habitación[8].

3.1.5. Con fundamento en lo expuesto, la señora Rodríguez Lastre solicitó al juez de tutela ordenar, a la mayor brevedad posible, la autorización y entrega de una vivienda o un subsidio de vivienda para ella y su núcleo familiar.

### 3.2. Contestación de la tutela

La apoderada especial de FONVIVIENDA solicitó negar el amparo deprecado en la acción de tutela, pues consideró que la entidad no ha vulnerado ningún derecho fundamental, y por el contrario, ha realizado, dentro del ámbito de sus competencias, todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares en situación de desplazamiento que han cumplido con los requisitos establecidos para obtener la ayuda.

En lo que concierne al caso concreto, afirmó que la asignación del subsidio pretendido por la tutelante se debe hacer teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal existente para su otorgamiento y la calificación obtenida por los demás postulantes, pues de lo contrario se vulneraría el derecho a la igualdad de 3,872 hogares que, al igual que el de la señora Rodríguez Lastre, están en estado “calificado” a la espera del subsidio de vivienda, y se sitúan entre el puntaje mínimo asignado en el departamento de Santander y el puntaje del hogar de la accionante.

Por su parte, la UARIV, a través de su representante judicial, informó que en ningún momento ha negado o desconocido los derechos que como persona en situación de desplazamiento tiene la accionante, más aún si se tiene en cuenta que para ella y su núcleo familiar se programó el suministro de Atención Humanitaria en materia de alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por tres meses, el cual está pendiente de giro.

### 3.3. Decisión de instancia

El Juzgado Catorce Administrativo Oral de Bucaramanga, mediante sentencia del 31 de octubre de 2013, decidió no tutelar los derechos fundamentales supuestamente vulnerados a la peticionaria, por cuanto no advirtió que en efecto hubiera una amenaza o transgresión de los mismos, ya que consideró que las entidades accionadas han cumplido con el trámite dispuesto para la obtención de la ayuda pretendida por la accionante, y se ha respetado el orden de priorización para otorgar los subsidios de vivienda asignados.

## 4. Expediente T-4.249.161

### 4.1. Hechos y pretensiones

4.1.1. La señora Martha Esther Rivero Vergara, víctima del desplazamiento forzado, se postuló en el año 2007 a una convocatoria realizada por FONVIVIENDA, dirigida a la población desplazada, cuyo propósito era el reconocimiento de subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada. Como consecuencia de la postulación a la convocatoria en comento, la peticionaria quedó en estado “calificado”.

4.1.2. Posteriormente, en el mes de marzo de 2013, el hogar de la señora Rivero Vergara se postuló a otra convocatoria cuyo fin era la obtención de viviendas de interés prioritario a título de subsidio en especie; sin embargo, como durante el proceso se encontró que la actora no cumplía con la totalidad de los requisitos para la asignación del mismo, pues era propietaria de un inmueble, no se le otorgó la mencionada ayuda[9], y su hogar continuó en estado “calificado” al interior de la convocatoria realizada en el año 2007, a la espera de la asignación de un subsidio para vivienda nueva o usada.

4.1.3 Con fundamento en lo anterior, la accionante solicitó al juez de tutela ordenar su inclusión en la lista de beneficiarios del subsidio de vivienda pretendido para que se lleve a cabo la asignación de la ayuda en comento.

### 4.2. Contestación de la tutela

FONVIVIENDA, a través de su apoderado especial, solicitó negar el amparo deprecado en la acción de tutela al afirmar que no ha vulnerado ninguna garantía fundamental, ya que los procesos de asignación de los subsidios de vivienda llevados a cabo hasta el momento, se

han realizado respetando el derecho a la igualdad de los demás postulantes, que como la actora, están en estado “calificado”, esperando la asignación del mismo. Lo anterior, de acuerdo a la disponibilidad presupuestal y a la calificación obtenida por cada hogar, motivo por el cual, la entidad no puede ofrecer a los hogares calificados fecha probable de asignación del subsidio[10] y debe garantizar los derechos al debido proceso y a la igualdad de todos los sujetos que ostentan el mismo estado de la peticionaria y cuentan con distinto puntaje de calificación.

#### 4.3. Decisión de instancia

El Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Barranquilla, a través de sentencia del 21 de noviembre de 2013, no encontró procedente la acción de tutela interpuesta por la señora Rivero Vergara, argumentando que la actora no utilizó diligente y oportunamente los recursos administrativos contra la Resolución que no le asignó el subsidio familiar de vivienda en especie en el marco del Programa de Vivienda Gratuita al interior del proyecto Nueva Esperanza de Soledad en el Departamento del Atlántico, motivo por el cual el amparo pretendido, según lo adujo el juez, desconoce la naturaleza subsidiaria de este mecanismo y pretende revivir términos que la misma accionante dejó fenecer.

### 5. Expediente T-4.250.229

#### 5.1. Hechos y pretensiones

5.1.1. La señora Sandra Milena Suárez Hernández se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas desde el 10 de febrero de 2009 como consecuencia del desplazamiento forzado que sufrió junto con su núcleo familiar[11].

5.1.2. La demandante afirmó que pese a su situación prolongada en el tiempo como desplazada, las autoridades competentes no le han dado solución al problema de vivienda que la afecta, pese a las convocatorias abiertas para otorgar los subsidios familiares y los procesos de asignación hasta ahora ejecutados.

5.1.3. Como consecuencia de lo anterior, la señora Suárez Hernández solicitó al juez constitucional ordenar una solución inmediata y una materialización de beneficios que permitan garantizar el acceso a un subsidio de vivienda.

## 5.2. Contestación de la tutela

La UARIV, por intermedio de un representante judicial, simplemente afirmó que no ha vulnerado ningún derecho fundamental de la actora, ni ha desconocido las prerrogativas que la peticionaria tiene como persona en situación de desplazamiento, puesto que dentro de sus competencias no está la de entregar ayudas encaminadas a la adquisición y adjudicación de tierras, ni tampoco la de otorgar subsidios de vivienda de interés social rural y urbana.

## 5.3. Decisiones de instancia

El Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, a través de fallo de tutela dictado el 28 de octubre de 2013, decidió no acceder a la pretensión elevada por la demandante, pues no evidenció una acción efectiva de la señora Suárez Hernández dirigida a postularse en alguna de las convocatorias de vivienda citadas por el Gobierno Nacional, circunstancia que consideró indispensable para conceder la protección del derecho a la vivienda pretendido dada su naturaleza prestacional y progresiva, pues consideró que el mecanismo de amparo constitucional no se puede activar ante la inactividad de los accionantes.

Luego de que la accionante impugnara la decisión atrás mencionada, la Sala Civil-Familia de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, a través de sentencia del 05 de diciembre de 2013, confirmó el fallo de primera instancia, aduciendo argumentos similares a los expuestos por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de la misma ciudad.

## II. CONSIDERACIONES y fundamentos

### 1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar las decisiones proferidas dentro de los expedientes de la referencia, con fundamento en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política[12].

### 2. Procedencia de la acción de amparo constitucional.

La acción de tutela es un mecanismo de origen constitucional encaminado a la protección inmediata y concreta de los derechos fundamentales, en los eventos en los que no exista otro medio de defensa judicial, o en los que aun existiendo, éstos (i) no sean idóneos y

eficaces para garantizarlos, o (ii) no tengan la potencialidad para evitar un perjuicio irremediable[13]. Así pues, en caso que exista un mecanismo de defensa judicial alternativo pero se dé el primer evento, el amparo constitucional será definitivo; y por el contrario, de presentarse el segundo escenario, la eventual protección tendrá un carácter transitorio, y estará condicionada a que el tutelante inicie la acción judicial correspondiente dentro de un término de 4 meses, so pena que caduquen los efectos del fallo de tutela.

Ahora bien, en lo concerniente al derecho a la vivienda digna, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación general número 4 afirmó que éste se satisface cuando se dispone de un lugar donde poderse aislar si se desea, que constituya un espacio adecuado dotado de una seguridad, iluminación e infraestructura apropiadas y que cuente con servicios básicos, todo ello a un costo razonable. En similar sentido, esta corporación ha considerado que el derecho en comento implica que todo sujeto pueda “contar con un lugar para pasar las noches, resguardarse de las adversidades del clima, y tener un espacio elemental de privacidad que a su vez le permita salvaguardar su dignidad, y sus demás derechos y libertades”[14].

Así pues, para exigir el reconocimiento de este derecho, se debe tener en cuenta que hay obligaciones a cargo del Estado de carácter progresivo, pues las prestaciones constitutivas del derecho a la vivienda digna, por regla general, aparte de la complejidad propia, no se logran en un periodo de tiempo breve, ya que demandan una gran inversión social que se ve menguada por la escasez de recursos.[15]

No obstante lo anterior, también existen ciertas obligaciones asociadas al derecho a la vivienda digna que se deben cumplir en un corto plazo o de manera inmediata para garantizar contenidos mínimos y esenciales de satisfacción del mismo. En este orden de ideas, diseñar programas encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, no discriminar injustificadamente a ningún titular, proteger especialmente a sujetos en circunstancias de vulnerabilidad y no retroceder o interferir arbitrariamente en el nivel de protección alcanzado, constituyen algunas de las referidas obligaciones[16].

En virtud de lo antes expuesto, esta Sala de Revisión considera que la gradualidad con que se da cobertura al derecho a la vivienda digna impide que cualquier mecanismo judicial pueda garantizar de manera directa, inmediata y concreta la seguridad jurídica,

disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad y adecuación espacial de una vivienda digna a todas las personas, pues tal y como se indicó, el cumplimiento de las obligaciones progresivas hacen parte de un esfuerzo mancomunado del Estado para lograr la efectividad de esta garantía.

Sin embargo, para la protección mínima y esencial del derecho a la vivienda digna susceptible de ser proporcionada a través de ciertas obligaciones susceptibles de ser cumplidas en un corto plazo o de manera inmediata, resulta viable la puesta en marcha de un medio de defensa judicial como la acción de tutela, pues en efecto, este mecanismo tendrían la potencialidad de garantizar el carácter urgente, prioritario e impostergable con que dicha protección se debe otorgar, siempre y cuando la situación desfavorable como consecuencia de la presunta afectación del derecho sea actual y requiera una salvaguarda inmediata. .

Teniendo en cuenta lo anterior, y descendiendo a los casos objeto de estudio, la Sala de Revisión considera que la acción de tutela es el mecanismo judicial procedente para examinar la presunta vulneración o amenaza del derecho a la vivienda digna de los accionantes, puesto que las pretensiones giran en torno al diseño de una política pública trazada anteriormente y que el Gobierno Nacional estableció a partir de una convocatoria realizada en el año 2007 encaminada a proteger especialmente a sujetos en circunstancias de vulnerabilidad (las víctimas del desplazamiento forzado por la violencia), a través de un subsidio familiar de vivienda cuya asignación prioritaria pretenden los accionantes, pues de lo contrario la espera de la ayuda continuaría y mantendría actual la falta de acceso al beneficio.

En consecuencia, la Sala pasará a plantear y desatar el problema jurídico constitucional, para así verificar si existe, o no, una amenaza a las garantías fundamentales de cada uno de los accionantes.

### 3. Planteamiento del problema jurídico constitucional

Corresponde a la Sala resolver si FONVIVIENDA amenaza o vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes por no asignarles de manera inmediata el subsidio económico para la adquisición de vivienda, o no darles prioridad en la asignación del mismo. Para resolver este problema jurídico, la Sala, en primer lugar, abordará el derecho a

la vivienda digna de las personas víctimas del desplazamiento, en segundo lugar, se referirá a la modificación del orden de calificación para llevar a cabo la asignación preferente de subsidios de vivienda dirigidos a la población desplazada. Y en tercer y último lugar, realizará un análisis de los casos concretos objeto de estudio.

Tal y como se enunció anteriormente, el derecho a una vivienda digna, contenido en el artículo 51 de la Constitución Política[17], tiene un contenido prestacional que implica un desarrollo progresivo sin que sea posible, en principio, que proceda una satisfacción inmediata a todas las personas que demanden su protección[18].

No obstante lo anterior, con el desarrollo de la jurisprudencia constitucional, la percepción del derecho a la vivienda digna ha contemplado ciertos escenarios dentro de los cuales, a pesar de su contenido prestacional y progresivo, existe la necesidad de protegerlo de manera inmediata y concreta por tratarse de un derecho subjetivo, como por ejemplo, cuando existan situaciones en las que un determinado sujeto pueda reclamar del Estado la ejecución de una prestación específica a su favor de forma directa.

Ahora bien, en lo que respecta al derecho a la vivienda digna de personas desplazadas por la violencia, es una obligación del Estado proporcionar a esta población un nivel adecuado de vida dentro del que exista, entre otras, la garantía del derecho en comento[19]. Es así como la Ley 387 de 1997[20] dispuso a cargo del Estado el deber de proporcionar el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, [de] programas relacionados con [...] vivienda urbana y rural"[21].

A pesar del amparo legal otorgado a las víctimas del desplazamiento forzado, en la sentencia T-025 de 2004[22] esta Corte estudió la política de atención a dicha población, y encontró que el Estado estaba omitiendo, de forma masiva, reiterada y prolongada, otorgarles una protección eficaz y oportuna, ya que había un problema estructural que perjudicaba a toda la política de atención trazada por las autoridades públicas, pues no habían suficientes recursos y existía poca capacidad institucional para ponerla en marcha, situación que vulneraba sus derechos fundamentales. Motivo por el cual, en dicha oportunidad declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional y emitió órdenes complejas[23], para que dentro de un plazo prudencial se pusiera fin a los obstáculos que afectaban la política de atención a los desplazados por la violencia.

Por lo anteriormente expuesto, esta colegiatura ha proferido varios autos de seguimiento al cumplimiento de la sentencia arriba citada. En relación con el asunto objeto de análisis, resulta importante traer a colación algunas de estas providencias, como por ejemplo el Auto 008 de 2009, en el que se ordenó a las autoridades públicas competentes reformular la política de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado, pues habían ciertas falencias en dicha política pública que no permitían “proteger el goce efectivo de los derechos de las víctimas del desplazamiento en un tiempo razonable”[24].

Así pues, dando cumplimiento a las órdenes impartidas en el Auto 008 de 2009, dirigidas a ejecutar una nueva formulación de la política pública de vivienda digna para la población desplazada, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009[25], mediante el cual sostuvo la política de protección de este derecho a través de subsidios, pero cambió aspectos relacionados con las entidades otorgantes, las modalidades de aplicación, y el valor de las ayudas. De igual forma, el acto administrativo en comento estableció que “la población en situación de desplazamiento beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno a través del Fondo Nacional de Vivienda, podrá aplicar el beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio (...)”[26]

Posteriormente, con el Decreto 4213 de 2011, el Gobierno cambió los criterios de calificación y las variables a ponderar para efectuar las asignaciones de los subsidios de vivienda para hogares desplazados que se postularon a una convocatoria realizada por FONVIVIENDA en junio del año 2007[27]. El mismo acto administrativo también modificó la fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada[28], y estableció parámetros para la asignación de los mismos[29]. Las mencionadas modificaciones tuvieron lugar, pues se constató que a la fecha de publicación de dicho decreto[30], producto de la convocatoria en comento[31], se habían ejecutado ocho procesos de asignación, y a pese a que a aproximadamente 71,967 hogares desplazados se les había asignado el subsidio de vivienda, todavía existían 65.006 hogares en estado “calificado”, esto es, que acreditaron los requisitos para acceder al subsidio, pero no se les había asignado el mismo.

Luego, a través del Auto 219 de 2011[32], esta corporación consideró que las

modificaciones introducidas por el Gobierno Nacional a la política de vivienda para las víctimas del desplazamiento por la violencia en Colombia, continuaban sin responder a las necesidades de esta población. Por lo anterior, y dado que el mismo Gobierno insistió en mantener el modelo de subsidios, se le ordenó, primero, que explicara las razones por las que consideraba que ese modelo en efecto garantiza los derechos de la población desplazada, y segundo, que enseñara las medidas que iba a adoptar para corregir las fallas estructurales de esa política de vivienda, las cuales ya habían sido reconocidas en la sentencia T-025 de 2004[33].

Finalmente, tras estudiar el informe presentado por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Vivienda, Ciudad y Territorio, la Corte, a través del Auto 116A de 2012[34], adujo que previendo la intervención de los entes territoriales en la generación de suelo urbanizado, era indispensable contar con su participación en la política de vivienda para los desplazados. En consecuencia, conminó a los ministerios mencionados a que exhorten a las entidades territoriales para que se valgan de los instrumentos de planeación y ordenamiento territorial con el fin de aumentar la oferta de vivienda para dicha población.

5. Modificación del orden de calificación para llevar a cabo la asignación preferente de subsidios de vivienda para población desplazada.

Tal y como se evidenció en el acápite anterior, la política pública de vivienda digna para las víctimas del desplazamiento forzado en Colombia ha presentado dificultades que impiden alcanzar un amparo efectivo de este derecho debido, entre otros factores, a la escasez de recursos. Así pues, en lo concerniente a la convocatoria abierta por FONVIVIENDA en junio del año 2007, tal y como lo confirmó la entidad, aún existen 64,994 hogares esperando la asignación del subsidio de vivienda familiar de acuerdo a la disponibilidad presupuestal, es decir, en estado "calificado"[35]. Por este motivo, en principio, dicho proceso de asignación se debe ejecutar, conforme lo establece la norma, de acuerdo con el puntaje de calificación obtenido por todos los hogares en orden secuencial descendente, atendiendo así los derechos al debido proceso e igualdad de todos los postulantes[36].

En este orden de ideas, cuando existan eventos en los que las personas postuladas y calificadas al subsidio soliciten al juez constitucional la asignación preferente, prioritaria o

inmediata de esta ayuda, por regla general, el operador jurídico no puede alterar el orden secuencial descendente de asignación determinado, pues éste se establece de acuerdo a un puntaje de calificación previamente obtenido por cada hogar postulado como resultado de un proceso con criterios de priorización diseñado y realizado por la autoridad pública para tal fin, ajeno a la esfera de competencias del juez de tutela.

Adicionalmente, de modificar aquel orden, también se desconocerían derechos de igual rango en cabeza de otras personas víctimas del desplazamiento forzado que puedan estar en iguales o peores condiciones de desventaja, debilidad o vulnerabilidad respecto de quien solicita la asignación prioritaria del subsidio en sede de tutela[37]. Dicho de otro modo, un fallo que disponga un trato preferencial puede llegar a desconocer los derechos de otras personas que también sean sujetos de especial protección constitucional, pero que estén en una situación más desfavorable a la analizada por la autoridad judicial en el caso concreto[38]. Lo anterior, por cuanto el juez no cuenta con los elementos de juicio necesarios y está imposibilitado para conocer cada una de las circunstancias de vida de todos los hogares desplazados a los que se les otorgó una calificación mayor o menor que la asignada a quien acude a la acción de amparo.

Por otro lado, la asignación preferente de subsidios de vivienda a través de la acción de tutela saltándose el procedimiento utilizado por la administración y las consideraciones tenidas en cuenta para determinar el orden de asignación de los subsidios, puede acarrear que los ciudadanos acudan sistemáticamente a la acción de tutela por estimar que dicho mecanismo de amparo constitucional es el único instrumento que poseen para agilizar la asignación del subsidio omitiendo dicho proceso y orden de priorización, a pesar de que en la mayoría de casos la demora en el desembolso de las ayudas se deba a la falta de disponibilidad presupuestal y a la inexistencia de programas de vivienda vigentes, independientemente de que se acuda o no a la interposición de la acción de tutela.

No obstante lo arriba dilucidado y sin perjuicio de que, como ya se dijo, por regla general el juez constitucional no pueda alterar o modificar el orden secuencial descendente de asignación de los subsidios de vivienda, de acuerdo con la jurisprudencia existen ciertos eventos excepcionales en los que el juez de tutela puede intervenir en el proceso de postulación, calificación y asignación del beneficio en comento. Así entonces, estos escenarios se podrían distinguir de la siguiente manera:

(i) Siempre que el hogar postulado al subsidio familiar de vivienda alegue una equivocación relevante a) en la aplicación de los criterios y variables de calificación para efectuar las asignaciones de los subsidios de vivienda, b) en la fórmula para la calificación de los mismos, o c) en el uso de los parámetros establecidos para su asignación, y efectivamente el juez evidencie la existencia de dicho error, la acción de amparo servirá para ordenar a la autoridad competente corregir dicho defecto y ejecutar la calificación o asignación conforme a ello.

(ii) Cuando el hogar postulado al subsidio familiar de vivienda invoque la presencia de un hecho que no haya sido valorado por la entidad competente al momento de realizar la calificación de la postulación y asignación del subsidio, o la ocurrencia de uno nuevo que pueda tener la potencialidad de alterar el puntaje de calificación obtenido, el juez de tutela, si así lo encuentra probado o le genera una duda razonable, ordenará una nueva calificación que pondere aquello.

(iii) Cuando en un caso concreto existan una serie de circunstancias que le planteen al juez constitucional una situación límite y apremiante que requiera de medidas urgentes, pues el accionante aparte de buscar la garantía efectiva de su derecho a la vivienda digna, ponga de manifiesto una vulneración grave a otro derecho fundamental que lo sitúe en una posición de debilidad y vulnerabilidad frente a riesgos especiales, la cual sólo se pueda superar principal, considerable y directamente con la disposición de un lugar digno para habitar, el fallo de tutela debe ordenar a la administración brindar un trato preferencial y otorgar a la asignación del subsidio la más alta prioridad posible[39].

Incluso, dependiendo el caso que se analice y las circunstancias límite o extremas que estén de por medio, el juez constitucional podrá conceder otra clase de medidas transitorias de protección mientras se otorgue el subsidio conforme a la priorización establecida, que además de no afectar el derecho a la igualdad de los otros hogares postulantes, puedan llegar a ser más eficaces para la salvaguarda inmediata de los derechos fundamentales vulnerados, ya que en principio, incluso la orden encaminada a priorizar la asignación de la ayuda se ve limitada por la disponibilidad de recursos económicos y por la duración de la planeación y construcción de proyectos de vivienda promovidos por el Estado.

Con fundamento en lo explicado anteriormente, esta Sala procede a dar solución a los casos

en concreto.

## 6. Casos en concreto.

### 6.1 Expedientes T-4.227.754, T-4.249.161 y T-4.250.229.

Tanto el señor José Anselmo Mora Ramírez como la señora Martha Esther Rivero Vergara, son víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y se postularon a la convocatoria abierta por FONVIVIENDA en el año 2007 dirigida a esta población, y cuyo objeto era el reconocimiento y entrega de subsidios familiares para la adquisición de vivienda. Actualmente, al interior de aquel proceso ambas personas se encuentran en estado “calificado”, es decir que acreditaron los requisitos y condiciones exigidas para acceder al beneficio, pero aún no se les ha asignado el mismo, pues este procedimiento se hace conforme al orden secuencial descendente que arroja la tabulación de los puntajes de calificación de todos los hogares calificados, la disponibilidad presupuestal y los proyectos de vivienda existentes. Por su parte, la señora Sandra Milena Suárez Hernández, también víctima del desplazamiento forzado, si bien no acreditó la postulación a la convocatoria en comento, de igual forma solicitó la materialización de aquel beneficio, pues tal y como lo afirmó, pese a los procesos de asignación de subsidios de vivienda familiar adelantados, hasta el momento no le han desembolsado ninguno.

En este orden de ideas, los tres accionantes acudieron a la acción de tutela solicitando al juez constitucional la asignación del mencionado subsidio de vivienda; sin embargo, no se encontró probada siquiera aisladamente alguna equivocación relevante en la aplicación de la fórmula, los criterios y las variables utilizadas para efectuar la calificación que se les otorgó. De igual forma, tampoco existió omisión en la valoración de algún hecho al momento de la calificación y no hay de por medio la ocurrencia de algún hecho nuevo que pueda tener la potencialidad de alterar el puntaje de calificación obtenido. Sumado a lo anterior, la entidad accionada informó la ejecución de todo el proceso conforme a la normatividad que regula la postulación, calificación, asignación y desembolso de los subsidios.

Adicionalmente, a través del escrito de tutela y las pruebas allegadas al proceso ninguno de los actores puso en conocimiento del juez de tutela circunstancias de urgencia manifiesta o alguna situación de particular indefensión y vulnerabilidad mayor a la de la generalidad de

las personas desplazadas, que hiciera pensar en otorgarles un trato preferencial y prioritario al interior del trámite de asignación del subsidio familiar de vivienda.

Por lo anteriormente expuesto, la Sala no accederá a las pretensiones de los actores.

## 6.2 Expedientes T-4.241.026 y T-4.244.703.

Las señoras Reinalda Sánchez Cabrera y Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre son víctimas del desplazamiento forzado en Colombia y se postularon a la convocatoria abierta por FONVIVIENDA en el año 2007 con el fin de obtener el subsidio familiar de vivienda. A la fecha ambas accionantes se encuentran en estado “calificado” a la espera de la asignación del mencionado subsidio.

Las actoras acudieron a la acción de tutela solicitando al juez constitucional la asignación del subsidio en comento, sin embargo no está acreditado un defecto en la aplicación de la fórmula, los criterios y las variables que se utilizaron para llevar a cabo sus calificaciones. Así mismo, no hay un indicio que cuestione el desarrollo del proceso conforme a las normas que regulan la postulación, calificación, asignación y desembolso de los subsidios, y tampoco está acreditada la existencia de un hecho que se haya omitido valorar en la calificación o el acaecimiento claro de algún evento nuevo que pueda tener la potencialidad de alterar el puntaje de calificación asignado.

A pesar de lo anterior, por un lado, la señora Sánchez Cabrera fundamentó su pretensión, en parte, debido al estado de salud en el que se encuentra, pues padece Osteoartrosis de Rodillas, Obesidad Mórbida, Lumbociática e Hipertensión, y por otro, Bleidys del Carmen Rodríguez lo hizo aduciendo el diagnóstico de un tumor maxilofacial inferior canceroso que se le detectó en el pasado, y como consecuencia del cual le han realizado varias intervenciones quirúrgicas de reconstrucción facial, a lo que se le suma su inestabilidad laboral, pues adujo trabajar por temporadas.

No obstante esto, la Sala encuentra que esas solas circunstancias no le plantean al juez constitucional, más allá de la solidaridad y sensibilidad que se pueda expresar por cualquier afección de salud que esté aquejando a una persona, una situación límite y apremiante que requiera de medidas urgentes en donde se avizore una vulneración grave a otro derecho fundamental, pues únicamente la presencia de ciertas patologías, que no son

catastróficas y tampoco significan en la salud o vida de las actoras un peligro actual, claro, considerable o grave a su subsistencia, no las sitúan en una posición de debilidad y vulnerabilidad frente a riesgos especiales (distintos a los que está expuesta la población desplazada en general) que requieran el suministro de un subsidio familiar de vivienda, pues esta no es la medida que, per se, de forma principal y directa constituya la solución o una ayuda a los padecimientos que aquejan a las accionantes o a su inestabilidad laboral, más aún cuando no se percibe, ni siquiera de forma subsidiaria, una relación de causalidad entre lo solicitado por las accionantes y la circunstancias que plantean que haga pensar que su condición particular pueda, primero, ser remediada o mejorar sustancial y drásticamente por la asignación inmediata de un subsidio de vivienda en perjuicio de los demás hogares postulantes que se encuentran primeros en el orden secuencial de asignación, o, segundo ser empeorada por la no asignación inmediata del aludido subsidio.

A lo anterior se debe aunar la protección que el Estado ha proporcionado a cada una de las actoras por ser sujetos de especial protección constitucional dada su condición de desplazamiento. Así pues, a la señora Reinalda Sánchez la UARIV le generó un turno el 27 de junio de 2013 para que la atención humanitaria, de ser procedente, fuera colocada a su disposición en el Banco Agrario aproximadamente en el mes de febrero de 2014, es decir, cuatro meses después de haber sido interpuesta la acción de tutela.

Adicionalmente, con el propósito de satisfacer el componente de alimentación del núcleo familiar de la demandante y realizar el pago de la ayuda, se caracterizó su caso y se remitió al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En este punto es importante aclarar que el último componente de alimentación asignado a la actora fue cobrado el 30 de agosto de 2013 y dicha ayuda se destina para un periodo de tres meses, motivo por el cual hasta el día 30 de noviembre de 2013 la tutelante tenía asegurado dicho componente y la acción de amparo se interpuso el 08 de octubre de esa anualidad.

Por otro lado, para la señora Rodríguez Lastre y su núcleo familiar, la UARIV, al momento de ser interpuesta la acción de tutela, ya había programado el suministro de Atención Humanitaria en materia de alojamiento transitorio y asistencia alimentaria por tres meses.

En este orden de ideas, ante la ausencia de circunstancias claras y concretas de urgencia

manifiesta o situaciones que pongan a las accionantes en un estado particular de indefensión y vulnerabilidad considerablemente mayor al de la generalidad de las personas desplazadas, que hiciera pensar en otorgarles un trato preferencial y prioritario al interior del trámite de asignación del subsidio familiar de vivienda, esta Sala no accederá a las solicitudes de las accionantes.

### 6.3 Órdenes de protección.

A pesar que en los casos aquí analizados no se observa la presencia de ninguno de los eventos que excepcionalmente puedan desencadenar en un trato preferencial y prioritario al interior del trámite de asignación de los subsidios familiares de vivienda; teniendo en cuenta, primero, que el Estado es el encargado de proporcionar el acceso directo de la población desplazada a la oferta social de programas relacionados con vivienda urbana y rural, segundo, que la falta de disponibilidad presupuestal, la magnitud de la población desplazada en Colombia y la naturaleza prestacional y progresiva del derecho a la vivienda digna hacen que se prolongue en el tiempo la asignación efectiva de los subsidios de vivienda familiar pretendidos, y tercero, que hay contenidos mínimos y esenciales del derecho a la vivienda digna de las víctimas del desplazamiento forzado que pueden ser satisfechos a través del cumplimiento inmediato o a corto plazo de ciertas obligaciones; la Sala ordenará a las entidades accionadas suministrar a los tutelantes un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma se les deberá informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como también se les tendrá que poner en conocimiento los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, y la manera en que pueden y deben acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos.

Finalmente, en consideración al tiempo prolongado que han soportado los demandantes para acceder a la ayuda pretendida, no obstante su condición de sujetos de especial protección constitucional, la Sala advertirá a FONVIVIENDA que debe continuar con los procesos de asignación que hasta el momento ha venido ejecutando para la adjudicación de los subsidios de vivienda familiar a los hogares calificados, realizando una gestión activa en el marco de la convocatoria y empleando los medios necesarios y disponibles que le permitan hacer una proyección en la que logre completar la respuesta a las necesidades de los accionantes y la consecuente asignación de las ayudas en un horizonte temporal que no supere tres años. Lo anterior, sin alterar el orden secuencial descendente que arrojó la tabulación de los puntajes de calificación de todos los hogares desplazados por la violencia que se encuentran en estado calificado en la convocatoria realizada por la entidad en el año 2007.

### III. DECISIÓN

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

#### RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas y en los términos de esta providencia, la sentencia del 06 de diciembre de 2013 proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., por medio de la cual se confirmó el fallo proferido el 21 de octubre de 2013 por el Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Bogotá D.C., en el proceso de tutela iniciado por José Anselmo Mora Ramírez contra FONVIVIENDA (T-4.227.754).

SEGUNDO.- ORDENAR a FONVIVIENDA que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministre al señor José Anselmo Mora Ramírez un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma, también le deberá informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, y la manera en que puede y debe acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos (T-4.227.754).

TERCERO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas y en los términos de esta providencia, la sentencia del 19 de noviembre de 2013 proferida por el Tribunal Administrativo de Tolima, por medio de la cual se confirmó el fallo proferido el 21 de octubre de 2013 por el Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué, en el proceso de tutela iniciado por Reinalda Sánchez Cabrera contra la UARIV, y en el que se vinculó de oficio al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (T-4.241.026).

CUARTO.- ORDENAR a la UARIV y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministren a la señora Reinalda Sánchez Cabrera un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra al interior de las entidades competentes, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma, también le deberán informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, y la manera en que puede y debe acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos (T-4.241.026).

QUINTO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas y en los términos de esta providencia, la sentencia del 31 de octubre de 2013 proferida por el Juzgado Catorce Administrativo Oral de Bucaramanga, en el proceso de tutela iniciado por Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre

contra FONVIVIENDA y la UARIV (T-4.244.703).

SEXTO.- ORDENAR a FONVIVIENDA que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministre a la señora Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma, también le deberá informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, y la manera en que puede y debe acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos (T-4.244.703).

SÉPTIMO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas y en los términos de esta providencia, la sentencia del 21 de noviembre de 2013 proferida por el Juzgado Quinto Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Barranquilla, en el proceso de tutela iniciado por Martha Esther Rivero Vergara contra FONVIVIENDA (T-4.249.161).

OCTAVO.- ORDENAR a FONVIVIENDA que en el término de quince (15) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministre a la señora Martha Esther Rivero Vergara un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma, también le deberá informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del

derecho en cuestión, y la manera en que puede y debe acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos (T-4.249.161).

NOVENO.- CONFIRMAR, por las razones expuestas y en los términos de esta providencia, la sentencia del 05 de diciembre de 2013 proferida por la Sala Civil-Familia de Decisión del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Ibagué, por medio de la cual se confirmó el fallo proferido el 28 de octubre de 2013 por el Juzgado Sexto Civil del Circuito de Ibagué, en el proceso de tutela iniciado por Sandra Milena Suárez Hernández contra la UARIV (T-4.250.229).

DÉCIMO.- ORDENAR a la UARIV que en el término de veinte (20) días, contados a partir de la notificación de esta providencia, suministre a la señora Sandra Milena Suárez Hernández un informe claro y detallado del estado en el que actualmente está la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar en general, y en concreto, la etapa en la que su proceso se encuentra al interior de las entidades competentes, independientemente la convocatoria o el programa de que se trate. Esta atención y acompañamiento deberán ser proporcionados de forma periódica hasta tanto no sean asignadas las ayudas de vivienda en cuestión.

De igual forma, también le deberán informar los avances, las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada se refiere, así como los planes ofrecidos por el Estado encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión, y la manera en que puede y debe acceder a ellos (los trámites a realizar y los requisitos o condiciones que se deben acreditar), suministrando un asesoramiento detallado para adherirse a los mismos (T-4.250.229).

DÉCIMO PRIMERO.- ADVERTIR a FONVIVIENDA que debe continuar con los procesos de asignación que hasta el momento ha venido ejecutando para la adjudicación de los subsidios de vivienda familiar a los hogares calificados, realizando una gestión activa en el marco de la convocatoria y empleando los medios necesarios y disponibles que le permitan hacer una proyección en la que logre completar la respuesta a las necesidades de los accionantes y la consecuente asignación de las ayudas en un horizonte temporal que no supere tres años. Lo anterior, sin alterar el orden secuencial descendente que arrojó la

tabulación de los puntajes de calificación de todos los hogares desplazados por la violencia que se encuentran en estado calificado en la convocatoria realizada por la entidad en el año 2007.

DÉCIMO SEGUNDO.- Por Secretaría General, LÍBRENSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Con salvamento de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

A LA SENTENCIA T-432/14

Referencia: expedientes acumulados (i) T-4.227.754, (ii) T-4.241.026, (iii) T-4.244.703, (iv) T-4.249.161 y (v) T-4.250.229.

Acciones de tutela instauradas por: (i) José Anselmo Mora Ramírez; (ii) Reinalda Sánchez Cabrera; (iii) Bleidys del Carmen Rodríguez Lastre; (iv) Martha Esther Rivero Vergara; y (v) Sandra Milena Suárez Hernández.

Magistrado Ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ.

Con el respeto acostumbrado por las decisiones que toma esta Corporación, me permito hacer explícitas las consideraciones que me llevaron a salvar el voto en la sentencia T-432 de 2014.

La Sala de Revisión abordó el estudio de cinco casos acumulados, en los que víctimas del desplazamiento forzado se postularon en el año 2007 a una convocatoria realizada por Fonvivienda dirigida a la población desplazada, cuyo propósito era el pago de subsidios para la adquisición de vivienda nueva o usada.

La entidad accionada informó que los actores, junto con su grupo familiar, se encontraban en estado “calificado”, por cumplir con los requisitos y condiciones necesarias para acceder al subsidio. Sin embargo, no estableció una fecha probable de asignación, toda vez que existe orden estricto en cumplimiento de los puntajes de calificación obtenidos por los hogares postulados, además de la escasa capacidad presupuestal existente.

A partir de la situación fáctica planteada la Sala Tercera de Revisión entró a determinar si Fonvivienda vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes al no asignarles aún el subsidio económico para la adquisición de vivienda o no otorgar prioridad en dicho trámite.

La mayoría de la Sala no encontró un yerro relevante en la calificación que se les otorgó a los accionantes, así como tampoco evidenció la existencia de un hecho nuevo que pudiera alterar el puntaje de calificación obtenido. Sumado a lo anterior, no observó la presencia de ninguno de los eventos que excepcionalmente pudieran llevar a un trato preferencial y prioritario al asignar de los subsidios familiares de vivienda.

No obstante lo anterior, ordenó a la entidad accionada que suministrara en forma periódica y hasta la entrega de la respectiva ayuda a los actores, un informe claro y detallado

sobre: (i) la política de postulación, calificación, asignación y desembolso de subsidios de vivienda familiar; (ii) la etapa en la que se encuentra su proceso; (iii) las metas y los logros no alcanzados en cuanto a la política de vivienda digna para población desplazada; (iv) los planes encaminados a lograr una cobertura amplia del derecho en cuestión; y (v) la manera en que pueden acceder a ellos, suministrando un asesoramiento detallado para su adhesión.

Al respecto considero que aunque la Corte Constitucional ha sostenido que la entrega de ayudas a la población desplazada debe respetar la asignación y el orden cronológico de los turnos, también ha precisado que la obediencia por este sistema de asignación no implica que la población desplazada deba ser sometida a una espera de años para recibir la ayuda correspondiente, con lo cual pierde efectividad cualquier intención por parte del Estado, en orden a proporcionar el acceso directo de la población desplazada a programas de vivienda urbana y rural.

Entonces, en los casos bajo análisis el derecho a la vivienda de los accionantes está siendo vulnerado, ya que, no obstante las dificultades, entre ellas presupuestas, que se tiene el Estado para hacerlo efectivo y el deber de respetar el orden cronológico de los turnos, se les está sometiendo a una espera excesivamente prolongada, toda vez que desde el año 2007 aplicaron para ser beneficiarios de subsidios de vivienda, es decir, que han esperado aproximadamente 7 años sin haber tenido acceso efectivo al subsidio prometido lo que a todas luces es irrazonable.

Esta larga espera a la que se encuentra sometida la población desplazada para acceder a cualquier auxilio por parte de las autoridades encargadas de ello, no solo acentúa la desprotección a la que se encuentra sometido este grupo poblacional, sino además los obliga a insistir, a través de distintos recursos legales, en la protección de sus derechos, para este caso, obtener en un plazo razonable los subsidios creados dentro de la política de vivienda digna para población desplazada. Así, el hecho de dejarlos con una calificación en suspenso, sin definir siquiera sumariamente la materialización del subsidio de vivienda, implica imponerles una carga desproporcionada no acorde con dignidad humana.

En ese orden de ideas es viable establecer que el actual sistema de priorización de turnos se configura en una excusa para dejar de atender a la totalidad de la población, que

termina por desnaturalizar el propósito que busca este tipo de subsidios, ante la demora excesiva en su asignación y ejecución.

Por tanto, se terminan creando programas que eventualmente se quedan en el papel y no adquieren una real materialización de derechos en favor de la población vulnerable. Así, la demora en la entrega de las ayudas bajo el sistema de la asignación de turnos de acuerdo con el grado de vulnerabilidad adquiere dimensiones de tal magnitud que desfigura el propósito del subsidio de vivienda.

Por otra parte, la solución en los casos sometidos a revisión no debería estar enfocada a alterar los turnos de asignación del referido auxilio de acuerdo con la calificación otorgada, ya que ello no representa una solución de fondo, ya que implican medidas paliativas que termina por generar un círculo vicioso de desprotección, dado que no se está atacando de raíz el problema existente, por lo que someter a los desplazados a estas largas esperas responde, entre otros aspectos, a los insuficientes esfuerzos presupuestales realizados por el Gobierno Nacional para atender a la población justo en la fase de emergencia que tiene lugar tras el desarraigo.

De acuerdo a lo anterior, la Sala Tercera de Revisión debió tutelar el derecho fundamental a la vivienda digna de los actores, ordenando en todos los casos que se les brinde una solución definitiva de vivienda, concretamente que se asignen los recursos necesarios y se paguen los subsidios correspondientes, diseñando una política efectiva de solución al problema jurídico de fondo planteado en esta oportunidad.

Fecha ut supra,

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

[1] Los expedientes de la referencia fueron seleccionados y acumulados para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Dos, mediante Auto del 25 de febrero de 2014.

[2] El núcleo familiar de la actora está conformado por su hijo, Cristhian Fernando Céspedes Sánchez, quien cuenta con 22 años de edad, su madre y por José Alfonso Guayara (de quien no se tiene certeza si es cónyuge o compañero permanente de la actora).

[3] La actora padece osteoartrosis de rodillas, obesidad mórbida, lumbociática e hipertensión.

[4] El último giro realizado a la accionante en lo que concierne al componente de alimentación fue cobrado el 30 de agosto de 2013. Dicha ayuda se destina para un periodo de tres meses, motivo por el cual hasta el día 30 de noviembre de 2013 a la actora se le aseguró dicho componente, (cabe aclarar que la acción de tutela se interpuso el 08 de octubre de 2013).

[5] Pese a que en el trámite procesal se vinculó a la entidad en mención, la cual tiene como objetivo estratégico, entre otros, el de coordinar, fijar y ejecutar acciones, planes generales, programas y proyectos para la atención, asistencia y reparación integral de las víctimas de la violencia, ésta guardó silencio.

[6] El Juzgado Sexto Administrativo Oral de Ibagué profirió el fallo al interior del proceso de la referencia, el día 21 de octubre de 2013.

[7] Integrado por tres hijos, dos de ellos menores de edad.

[8] Según lo narrado en el escrito de tutela, a la actora se le diagnosticó un “Tumor de Maxilar Inferior Canceroso”, producto del cual le han realizado varias intervenciones quirúrgicas de reconstrucción facial. Adicionalmente, respecto de su situación laboral, la demandante informó que su capacidad de trabajo se ve menguada por su enfermedad, y que se desempeña por temporadas como ensambladora de prendas de vestir, actividad que no le genera un ingreso fijo mensual y en ocasiones tampoco le asegura un salario mínimo legal mensual vigente.

[9] Aquella decisión se vio reflejada en la Resolución 0175 de 2013 proferida por FONVIVIENDA, mediante la cual se asignaron 408 Subsidio Familiares de Vivienda en Especie a hogares, en el marco del Programa de Vivienda Gratuita en el proyecto Nueva Esperanza de Soledad en el Departamento del Atlántico. Contra dicha Resolución la actora interpuso recurso de reposición y en subsidio apelación, el cual fue rechazado por ser presentado extemporáneamente.

[10] Esto no obsta, según lo sostuvo la entidad demandada, para que los hogares deban

tener en cuenta su puntaje de calificación como medida de referencia para próximos procesos de asignación que se lleven a cabo.

[11] El hogar de la actora se encuentra integrado por su cónyuge o compañero permanente y su hija menor de edad.

[12] “Artículo 86. (...) El fallo, que será de inmediato cumplimiento, podrá impugnarse ante el juez competente y, en todo caso, éste lo remitirá a la Corte Constitucional para su eventual revisión (...)” // “Artículo 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) 9. Revisar, en la forma que determine la ley, las decisiones judiciales relacionadas con la acción de tutela de los derechos constitucionales (...)”

[13] Tal y como lo ha sostenido esta corporación, el perjuicio irremediable “se configura cuando existe el riesgo de que un bien de alta significación objetiva protegido por el orden jurídico o un derecho constitucional fundamental sufra un menoscabo. En ese sentido, el riesgo de daño debe ser inminente, grave y debe requerir medidas urgentes e impostergables. De tal manera que la gravedad de los hechos exige la inmediatez de la medida de protección”. (T-493 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). Al respecto ver, entre otras, las sentencias T-708 de 2009, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-595 de 2011, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; y SU-189 de 2012, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[14] Sentencia T-176 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[15] En relación con lo anterior, “puede decirse que el Estado tiene la obligación de asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural” (Ibídem).

[16] Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-671 de 2002, MP. Eduardo Montealegre Lynett, y C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[17] Constitución Política de Colombia, 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”.

[18] Distintas sentencias de la Corte Constitucional que en un comienzo hablaron del espectro prestacional que contiene el derecho a la vivienda digna y que hace de su desarrollo algo progresivo (pues en parte necesita de un contenido legal previo que avale su eficacia), inicialmente consideraron que por tratarse de un derecho de segunda generación (económicos, sociales y culturales) la acción de tutela no podía conceder su amparo. Al respecto, por ejemplo, la sentencia T-258 de 1997, M.P. Carlos Gaviria Díaz, sostuvo lo siguiente: “La Constitución señaló el derecho que tienen toda persona para acceder a la vivienda en condiciones dignas. Dicho derecho, que se cataloga como de segunda generación y que se sitúa junto con otros derechos de carácter económico, no tiene la protección inmediata que le puede brindar la acción de tutela, pues en su condición de derecho asistencial, le corresponde al Estado la obligación de desarrollar planes de vivienda, ya sea directamente o por medio de contratos con particulares, todo de acuerdo con la ley. Por tal motivo, las condiciones jurídicas, económicas y materiales son las que determinarán la efectiva materialización de tal derecho”. En el mismo sentido y reiterando esta posición, la corte profirió, entre otras, las siguientes sentencias: T-495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-499 de 1995 M.P. Fabio Morón Díaz, T-586 de 1999 M.P. Vladimiro Naranjo Mesa, T-597 de 1993 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[19] Organización de las Naciones Unidas, Doc E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998. Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, Francis Deng. Principio 18. “1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado. || 2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados internos, como mínimo, los siguientes suministros o se asegurarán de que disfrutaran de libre acceso a los mismos: || alimentos esenciales y agua potable; || alojamiento y vivienda básicos; || vestido adecuado; y || servicios médicos y de saneamiento esenciales. || 3. Se harán esfuerzos especiales por asegurar la plena participación de la mujer en la planificación y distribución de estos suministros básicos.” (<http://www.icrc.org/spa/resources/documents/misc/5tdmhb.htm>). Citado en Sentencia T-176 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[20] Ley 387 de 1997 “[p]or la cual se adoptan 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”.

[21] Ley 387 de 1997, artículo 17. “De la consolidación y estabilización socioeconómica. El Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas de mediano y largo plazo con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas. || Estas medidas deberán permitir el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: || 1. Proyectos productivos. || 2. Sistema Nacional de Reforma Agraria y de Desarrollo Rural Campesino. || 3. Fomento de la microempresa. || 4. Capacitación y organización social. || 5. Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural, la niñez, la mujer y las personas de la tercera edad, y || 6. Planes de empleo urbano y rural de la Red de Solidaridad Social.”

[23] La Corte Constitucional ha definido a las órdenes complejas como “mandatos de hacer que generalmente requieren del transcurso de un lapso significativo de tiempo, y dependen de procesos decisorios y acciones administrativas que pueden requerir el concurso de diferentes autoridades y llegar a representar un gasto considerable de recursos, todo lo cual suele enmarcarse dentro de una determinada política pública” (sentencia T-086 de 2003, MP Manuel José Cepeda Espinosa). En el mismo sentido lo afirmó la sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa, de la siguiente manera: “Aquellos casos en los que se constata una violación de una obligación de carácter prestacional o positivo, derivada de un derecho constitucional fundamental, son, precisamente, casos en los que los jueces de tutela suelen tener que adoptar órdenes complejas” (sentencia T-418 de 2010, M.P. María Victoria Calle Correa).

[24] Auto 008 de 2009, MP. Manuel José Cepeda Espinosa. En dicha providencia, la Corte Constitucional dilucidó lo siguiente: “[...] (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. (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. Dados estos dos datos, se

constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda. (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 derecho. 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”.

[25] Por el cual se modifican los artículos 2, 5, 8, 10, 14, 24 y 25 del Decreto 951 de 2001 y se dictan otras disposiciones en relación con el subsidio familiar de vivienda para la población en situación de desplazamiento.

[26] Decreto 4911 de 2011, artículo 9.

[27] Dicha convocatoria es la referida por los accionantes en los casos que hoy ocupan nuestra atención. Asimismo, la norma que introdujo las modificaciones en comento fue el Decreto 4213 de 2011. // Decreto 4213 de 2011, artículo 1º: “Modifíquese el artículo 17 del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: || Artículo 17.- Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda de interés social urbana. La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables: || a) Modalidad de aplicación del subsidio familiar de vivienda (MA): Adquisición de vivienda nueva o usada; mejoramiento de vivienda; construcción en sitio propio. || b) Composición familiar (CF): Hace referencia al número de miembros que conforman el hogar postulante. || c) Composición étnica (CE): Hace referencia a hogares desplazados de minorías étnicas como: negritudes, afrocolombianos, palenqueros, raizales, indígenas, ROM o Gitanos. || d) Única jefatura (UJ): Hogares dependientes de un solo miembro, mujer u hombre cabeza de hogar. || e) Hogares con miembros vulnerables (HMV): Hogares con menores de edad, adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, y personas con

discapacidad. || f) Hogares inscritos en planes de vivienda (P): Hogares que hacen parte de planes de vivienda. || g) Hogares incluidos en la red para la superación de la pobreza extrema unidos, Unidos. || h) Dependencia económica (DE): Es la relación entre la sumatoria de niños, discapacitados y adultos mayores sobre el total de números de miembros del hogar. || i) Tiempo en situación de desplazamiento (TD): Hace referencia a los años que el hogar ha estado en condición de desplazado.”.

[28] Decreto 4213 de 2011, artículo 2: “Modifíquese el artículo 18 del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así: || Artículo 18.—Fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda de interés social urbana para población desplazada. La fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada es: || 
$$PUNTAJE_i = B_1 * (MA) + B_2 * (CF) + B_3 * (CE) + B_4 * (UJ) + B_5 * (HMV) + B_6 * (P) + B_7 * (UNIDOS) + B_8 * (DE) + B_9 * (TD)$$
 || Donde: || MA: Modalidad de Aplicación. || CF: Composición familiar. || CE: Composición étnica. || UJ: Única jefatura en el hogar. || HMV: Hogar con miembros vulnerables. || P: Hogar inscrito en un plan de vivienda. || UNIDOS: Hogar incluido en UNIDOS. || DE: Dependencia económica. || TD: Tiempo en situación de desplazamiento. Los valores de las Constantes son; ||  $B_1 = 20\%$  ||  $B_2 = 15\%$  ||  $B_3 = 15\%$  ||  $B_4 = 10\%$  ||  $B_5 = 10\%$  ||  $B_6 = 10\%$  ||  $B_7 = 10\%$  ||  $B_8 = 5\%$  ||  $B_9 = 5\%$  || Para efectos de determinar el puntaje se debe tener en cuenta que: || 1. Modalidad de aplicación del SFV (MA) || 2. Composición familiar (CF): El valor de la variable, se realiza dependiendo de la cantidad de personas || 3. Composición étnica (CE): Hace referencia a hogares desplazados pertenecientes a minorías étnicas || 4. Única jefatura (UJ): Se refiere a los hogares (más de 1 persona) dependientes de un solo miembro, mujer u hombre cabeza del hogar || 5. Hogares con miembros vulnerables (HMV) || 6. Hogares inscritos planes de vivienda (P): Tiene puntaje adicional si este proyecto es en el lugar de retorno. || 7. Hogares incluidos en RED UNIDOS || 8. Condición de la dependencia económica del hogar (DE). || 9. Tiempo en situación de desplazamiento (TD).”.

[29] Decreto 4213 de 2011, artículo 3: “Adicionar un párrafo al Decreto 170 de 24 de enero de 2008, así: || Párrafo: Criterios para la asignación prioritaria de subsidios familiares de vivienda a hogares calificados dentro de las convocatorias abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda para la atención de población en situación de desplazamiento. Para efectos de la atención prioritaria de que trata el artículo 1° del presente decreto, la entidad otorgante aplicará, en su orden, los siguientes criterios en la asignación del

subsidio familiar de vivienda: || 1. Hogares inscritos en planes de vivienda elegibles que cuenten con cupos disponibles determinados mediante acto administrativo por parte de la entidad otorgante. La asignación se efectuará en orden secuencial descendente, conforme a los puntajes de calificación obtenidos. || Los hogares inscritos en planes de vivienda que no resulten asignados por insuficiencia de cupos disponibles, serán asignados en orden secuencial descendente, conforme a los puntajes de calificación obtenidos, cuando se presenten renunciaciones a cupos dentro del plan de vivienda respectivo. || 2. Hogares vinculados al programa de ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable en cualquier entidad financiera con la que la entidad otorgante haya suscrito convenios para el efecto, la asignación se efectuará en orden secuencial descendente, conforme a los puntajes de calificación obtenidos por los hogares. || Para el efecto la entidad otorgante solicitará a la entidad financiera responsable del programa de ahorro programado contractual con evaluación crediticia favorable, la información respectiva, antes de los procesos de asignación en la bolsa especial para población en situación de desplazamiento. || 3. Los hogares que no se encuentren en las dos situaciones antes previstas, serán asignados con los recursos disponibles restantes, conforme al puntaje de calificación obtenido en orden secuencial descendente”.

[30] 04 de noviembre de 2011.

[31] El Fondo Nacional de Vivienda mediante Resolución número 174 de 5 de junio de 2007 dio apertura a la convocatoria de postulaciones al subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento.

[32] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[33] Las fallas de la política de vivienda para la población desplazada las que hace mención Auto 219 de 2011 son: “(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), así como (iii) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cubre la política de vivienda para población desplazada”.

[34] MP. Luis Ernesto Vargas Silva.

[35] De igual forma resulta pertinente aclarar que, tras el décimo proceso de asignación de subsidios de vivienda realizado por la entidad accionada, se le asignó aproximadamente a 81,574 hogares desplazados la ayuda en comento.

[36] “En materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio del Estado social de derecho, el debido proceso administrativo cumple una función de primer orden. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso. // 5.2. Ahora bien, la Corte se pregunta si el derecho al debido proceso puede ser invocado para impedir que la administración prive a su titular de un beneficio legal que aún no ha sido reconocido a la persona. A primera vista podría pensarse que por tratarse de una mera expectativa no nos encontramos ante un interés susceptible de protección constitucional. No obstante, la exclusión injustificada de la persona y la vulneración de su derecho al debido proceso, se presenta no sólo por la privación del beneficio ya reconocido, sino también por la negación de la oportunidad procesal para obtener dicho reconocimiento, pese a encontrarse en las circunstancias descritas por la ley o el reglamento. En efecto, cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. Tal proceder priva ex ante a la persona del derecho al debido proceso administrativo dispuesto para decidir sobre el reconocimiento del beneficio legal, con lo que se desconocen los derechos fundamentales al debido proceso administrativo (art. 29 C.P.) y a la igualdad de trato (art. 13 inc. 1 C.P), dada la exclusión injustificada del solicitante.” Sentencia T-149 de 2002, MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[37] Al respecto de este planteamiento, son varias las sentencias de la Corte Constitucional que lo han expuesto. De esta manera, la sentencia T-1161 de 2003, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, adujo que “Esta Corporación ya ha tenido la oportunidad de afirmar que a través de tutela, para que se respete el derecho a la igualdad, en principio, no se pueden irrespetar los turnos establecidos para la realización de pagos o actividades de la administración”. // De igual forma, la sentencia T-373 de 2005, M.P. Álvaro Tafur Galvis, explicó que “Las personas que se encuentren bajo unas condiciones idénticas, recibirán igual trato. Así pues, la acción de tutela resulta improcedente cuando se utiliza con el interés de obtener la inmediata actuación de la administración, si ello implica inclusive

“saltarse” los turnos preestablecidos para la atención de los requerimientos de otros administrados, pues no existe criterio razonable que justifique darle prioridad a alguna en especial, ya que en similares condiciones no puede haber trato diferencial”. // En el mismo sentido, la sentencia T-067 de 2008, M.P. Nilson Pinilla Pinilla, argumentando el respeto por el orden establecido para la entrega de determinados beneficios brindados por el Estado, sostuvo que “(...) 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.” // Finalmente, en un caso similar al aquí estudiado, en el que una víctima del desplazamiento forzado que se había postulado a la convocatoria abierta en el año 2007 por FONVIVIENDA para la obtención de un subsidio de vivienda familiar, deprecando la protección de su derecho a la vivienda digna, solicitó al juez constitucional ordenar el reconocimiento inmediato del auxilio de vivienda, pero no demostró estar inmersa en circunstancias especiales de urgencia manifiesta como un delicado estado de salud o unas condiciones extremas de vulnerabilidad, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional consideró lo siguiente: “Ante esto, la Sala es consciente de que los motivos que llevaron a la accionante a interponer la acción de tutela, se fundan en las circunstancias de vulnerabilidad en que se encuentra a causa del desplazamiento y, aún más, en la necesidad de garantizar su derecho a la vivienda digna, con el cual pretende proporcionar unas condiciones adecuadas de habitabilidad para sus hijos menores de 18 años. No obstante, aunque ella y su núcleo familiar han realizado todo el proceso ante la respectiva caja de compensación familiar para la asignación del subsidio por parte de FONVIVIENDA, encontrándose calificados para ello, para la Sala es igualmente claro que existen otras familias que se encuentran en espera de recursos para lograr la obtención y protección de su derecho a la vivienda digna, a quienes el ordenamiento otorga prioridad siempre y cuando el estado de su postulación sea “calificado”. Ello por cuanto no puede desconocerse el orden en la calificación, pues se estaría quebrantando el principio de igualdad respecto de aquellos que cuentan con una mejor posición en el orden de espera. En consecuencia, corresponde a la señora Andrea Lucely Trujillo y a su núcleo familiar esperar en turno el otorgamiento del subsidio de vivienda familiar” No obstante lo anterior, también adujo que “de manera excepcional es posible alterarlos en donde se ha comprobado que la persona se encuentra en situaciones de urgencia manifiesta, como el delicado estado de salud o condiciones extremas de vulnerabilidad”. (Sentencia T-245 de

2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). Al respecto ver también la sentencia T-900 de 2007, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[38] Tal y como lo sostuvo la sentencia T-176 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa, “las víctimas de desplazamiento forzado, de acuerdo con la jurisprudencia de la Corte, son sujetos de especial protección constitucional, debido a la vulneración grave y masiva de sus derechos fundamentales. Pero incluso dentro de ese grupo de personas, hay algunos sujetos expuestos a mayores riesgos que otros, como es el caso de los menores de edad, las personas de la tercera edad, los disminuidos físicos, síquicos o sensoriales, las personas en condiciones de pobreza extrema, entre otros”.

[39] Esta colegiatura ya ha tenido la oportunidad de abordar casos que plantean ciertas estas situaciones límite. Así, por ejemplo, en la sentencia T-919 de 2006, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, la Corte analizó una acción de tutela elevada por un padre de familia de un hogar desplazado por la violencia, que solicitó la asignación prioritaria de un subsidio familiar de vivienda para población desplazada otorgado por FONVIVIENDA. Para fundamentar su pretensión, el actor manifestó que una de sus hijas menores de edad padecía SIDA, y pese a que se le han brindado los componentes de ayuda previstos en la ley para la población desplazada, y su hija ha recibido el tratamiento médico que necesita, él y su familia estaban siendo desplazados de los lugares de habitación que ocupaban cuando sus habitantes se enteraban del estado de salud de la menor. // Así pues, aquella vez se dijo lo siguiente: “[...] la Sala se encuentra frente a un caso excepcional en el que concurren, en cabeza de una menor de edad y de su núcleo familiar, varias circunstancias de especial indefensión, debilidad y vulnerabilidad frente a riesgos especiales, que les han hecho víctimas de prácticas discriminatorias cuyo efecto inmediato ha sido el de impedirles gozar de su derecho a la vivienda digna, que en el caso de los desplazados comprende el núcleo de garantías mínimas que se describió en la sentencia T-025 de 2004. Ante este tipo de situaciones, es un deber indiscutible de las autoridades proporcionar un trato marcado por una especial diligencia, consideración y sensibilidad frente a la difícil situación por la que atraviesan, para efectos de permitirles superar la afectación de los derechos constitucionales que les han sido vulnerados.” // En consecuencia, la Corte amparó el derecho a la vivienda digna del actor y su núcleo familiar, y ordenó a FONVIVIENDA que le diera a la solicitud de asignación del subsidio la más alta prioridad dentro de la lista de beneficiarios, y que le asignara el primer subsidio disponible. // En otra ocasión más

reciente (sentencia T-176 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa), la Corte Constitucional analizó un caso similar a los que hoy ocupan nuestra atención, en el que una mujer víctima del desplazamiento forzado solicitó en sede de tutela la asignación por parte de FONVIVIENDA del subsidio familiar de vivienda al que se postuló en el año 2007. La actora manifestó ser madre cabeza de familia de 2 hijos menores de edad, uno de los cuales sufría cirrosis hepática, enfermedad que le produjo una pérdida de capacidad laboral del 88.4%, y por la cual requería permanentemente el uso de oxígeno por medio de un mecanismo que funciona con energía. Este tratamiento implicaba un alto costo en el servicio público de energía eléctrica, lo que obligaba a la accionante, quien no tenía vivienda propia, a dejar de pagar el canon de arrendamiento debido a la falta de recursos, pues sólo podía trabajar esporádicamente por estar al cuidado de su hijo. Adicionalmente, la tutelante tuvo que dedicar unos recursos al pago de cánones de arrendamiento, los cuales necesitaba para asumir los costos del tratamiento de la enfermedad de su hijo. Esta situación la llevó a cambiar su lugar de habitación constantemente. // Así pues, en esa oportunidad la Sala Primera de Revisión de la Corte aclaró que si bien “la lista de asignación del subsidio familiar de vivienda para desplazados por la violencia está conformada por personas vulnerables”, la situación de vulnerabilidad del núcleo familiar de la actora claramente la hacía acreedora de un trato preferente reconocido en la Constitución y en los instrumentos internacionales suscritos por Colombia, motivo por el cual, el fallo de tutela ordenó que la solicitud de asignación del subsidio de vivienda elevada por la accionante recibiera la más alta prioridad dentro de la lista de beneficiarios, sin tener que seguir el orden previamente establecido. // Finalmente, en otro caso similar al atrás referido, que planteaba una situación límite parecida, la Corte manifestó lo siguiente: “(...) si bien es cierto existen unas reglas para todas las personas desplazadas, en cuanto a la asignación de vivienda y teniendo en cuenta el derecho a la igualdad, donde todos deben acceder en igualdad de condiciones a una vivienda digna, también es cierto, que existen casos que ameritan una protección especial por parte del Estado, sin querer esto decir que se vulnere el derecho a la igualdad de los desplazados. // Para el caso concreto, considera esta Sala que se debe dar prioridad a la asignación de vivienda, teniendo en cuenta que hay un niño discapacitado y que su madre es cabeza de hogar, y debe dedicarse de tiempo completo al cuidado de su hijo menor enfermo y no puede cumplir con las labores de trabajo para la manutención de ella y de sus cuatro hijos.” (Sentencia T-755 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Preteltl Chaljub).