

Sentencia T-669/16

JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL SOBRE LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO-Hecho superado y daño consumado

Esta Corporación ha desarrollado la teoría de la carencia actual de objeto como una alternativa para que los pronunciamientos de la Corte no se tornen inocuos. Sin embargo, ese propósito se debe ver con base en una idea sistemática de las decisiones judiciales. Así, es claro que la tarea del juez constitucional no solo es proteger los derechos fundamentales a través de la solución de controversias, sino también, mucho más en un Estado social de derecho, supone la presencia de injusticias estructurales que deben ser consideradas y a pesar de que no existan situaciones fácticas sobre las cuales dar órdenes, ello no es suficiente para obviar la función simbólica que tienen sus decisiones. De allí que se haya establecido que las sentencias de los jueces de tutela deben procurar por la vigencia subjetiva y objetiva de los derechos, pero también la supremacía, interpretación y eficacia de la Constitución de 1991.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance y contenido

Es claro que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, como se desprende de lo previsto en el artículo 51 del Texto Superior; para lo cual, entre otras alternativas, puede promover el acceso a viviendas de interés social, financiación a largo plazo y formas de asociación para ejecutar proyectos de vivienda.

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Evolución normativa

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Procedimiento administrativo de adjudicación

POSTULACION DE POBLACION DESPLAZADA AL SUBSIDIO DE VIVIENDA FAMILIAR ANTE FONVIVIENDA-Régimen jurídico y procedimiento

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Causales de rechazo

Las únicas causales válidas para rechazar una postulación al programa de subsidio de vivienda familiar en especie, son aquellas reseñadas en los artículos transcritos, por lo que las autoridades no solo no podrán incluir nuevas causales o ampliar las existentes, ni tampoco imponer barreras que dificulten el proceso de postulación, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo, cuyo contenido se explicará a continuación.

Si bien las personas afectadas por desastres naturales deben tener un mínimo de diligencia para obtener una respuesta estatal adecuada, como por ejemplo, poner en conocimiento de la administración su situación calamitosa en caso de que las autoridades desconozcan tal suceso, o postularse a los programas de vivienda o ayudas que se ofrezcan; de acuerdo a la normatividad expuesta, es claro que la administración municipal tiene obligaciones y competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, por lo que debe tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y una vez obtenida dicha información se procede a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo. Además, corresponde a las autoridades locales promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social para las personas afectadas por desastres naturales.

CARENCIA ACTUAL DE OBJETO POR HECHO SUPERADO-Fonvivienda adjudicó a los accionantes subsidios de vivienda en especie

Referencia: Expediente T-5.700.600

Acción de tutela interpuesta por Luis Fermín Camacho, Angelmiro Rojas Pérez, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García (acumulados), contra el Ministerio de Vivienda y otros.

Magistrado Ponente:

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Bogotá, D.C., treinta (30) de noviembre de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Sexta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Aquiles Arrieta Gómez (e), Alberto Rojas Ríos y Jorge Iván Palacio Palacio, quien la preside, en

ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), en primera instancia, y el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá), en segunda instancia, en la acción de tutela instaurada por Luis Fermín Camacho, Angelmiro Rojas Pérez, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García[1] contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, el Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, el Municipio de Soatá (Boyacá), el Departamento de Boyacá y la Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy-.

1.- Hechos motivo de la solicitud de amparo.

1.- Indican los accionantes que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través de la Resolución Núm. 2279 de 2014 abrió convocatoria para la adjudicación de subsidios de vivienda de interés prioritario, en el que resultó seleccionado el municipio de Soatá (Boyacá), donde residen actualmente, para el componente poblacional de desastres naturales, dentro del programa gubernamental denominado “100.000 mil viviendas gratis”. Dicho proceso de postulación de posibles beneficiarios fue cerrado mediante Resolución 0445 de 2015 y remitido por el Ministerio a la Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy-.

2.- Manifiestan que pese a reunir los requisitos exigidos por la Resolución 2279 de 2014, sus hogares no fueron preseleccionados por el Ministerio de Vivienda y el Fonvivienda para ser beneficiarios del subsidio de vivienda en el marco del programa de vivienda gratuita en el proyecto “Villa Esperanza” a desarrollarse en el municipio de Soatá.

3.- Afirman que el 28 de octubre de 2015, Fonvivienda les informó que sus hogares no fueron incluidos en la preselección para optar por un subsidio de vivienda gratuita en el proyecto “Villa Esperanza” por cuanto ya habían sido beneficiarios de otro subsidio con anterioridad. Agregan que el Ministerio de Vivienda señaló que la razón de la negativa se debió a estar incursos en la siguiente categoría: “Hogares beneficiarios de subsidio familiar de vivienda -SFV- de otra entidad otorgante diferente a Fonvivienda -INURBE- que no lo

indicaron en la postulación”

4.- Indican que frente a esta situación interpusieron acción de tutela en contra de las entidades que consideraron responsables -Ministerio de Vivienda y Fonvivienda- pues a su juicio, el subsidio que recibieron por parte del INURBE se ejecutó 15 años atrás para el mejoramiento de sus casas y que para esa época la zona en la que actualmente viven no estaba catalogada como de alto riesgo.

5.- Aducen que la actual condición de sus viviendas en una zona de alto riesgo en el municipio de Soatá (Boyacá), los obliga a abandonarlas por inminente ruina, por lo que consideran que cumplen con las condiciones establecidas en la ley para optar por un nuevo subsidio de vivienda. Añaden que la fuerza mayor de la naturaleza les hace imposible gozar de los beneficios del subsidio al que accedieron inicialmente.

6.- En síntesis, solicitan al juez de tutela el amparo de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna, y en consecuencia, les sean asignados prioritariamente subsidios de vivienda gratuita en el proyecto “Villa Esperanza” que se desarrolla en el municipio de Soatá (Boyacá).

7.- Mediante informe, el Ministerio de Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-[2], indicaron que a través de la Resolución Núm. 1682 del 7 de junio de 2016 asignaron diez subsidios familiares de vivienda en especie en cumplimiento de varios “fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá, para el proyecto Villa Esperanza del municipio de Soatá en el departamento de Boyacá, en el marco del programa de vivienda gratuita”, dentro de los cuales se encuentran cinco de los seis demandantes de la presente acción.

2.- Trámite de instancia y argumentos de las entidades demandadas.

2.1. En un primer momento, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá) asumió el conocimiento de la presente actuación y notificó a las partes accionadas, obteniendo respuestas de éstas. No obstante, mediante proveídos del 27 de noviembre y 1º de diciembre de 2015, respectivamente, resolvió decretar la nulidad de lo actuado por falta de competencia[3] y, en consecuencia, ordenó remitir por competencia a los juzgados del Circuito de Soatá (reparto) para que continuaran con el conocimiento de

estas acciones de tutela.

Así las cosas, por ser el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá) competente para conocer de las presentes actuaciones, de conformidad con el inciso 1º del Decreto 2591 de 1991 en concordancia con el Decreto 1382 de 2000 y el Decreto 1834 de 2015, acogió los expedientes remitidos, informando de ello a las partes.

Durante el término otorgado por el juez de instancia se recibieron las siguientes respuestas[4]:

2.2. El Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), recibió declaraciones de los accionantes, quienes de manera general, señalaron lo siguiente:

“1.- Que se encuentran en zonas de alto riesgo y buscan la reubicación de sus hogares; que las autoridades civiles, de policía y administrativas del municipio de Soatá los han exhortado para que desalojen las viviendas por peligro para la salud y la vida que representan estas casas debido a grietas en pisos y paredes, así como manifiestan que no cuentan con servicio de alcantarillado.

2.- Que hace unos años recibieron subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de vivienda otorgada por el INURBE, y otros en la modalidad de mejoramiento para vivienda saludable. Manifiestan que dichos recursos fueron utilizados en las viviendas en las que actualmente viven para la construcción de baños, cocinas, algunos para habitación adicional, otros para la adecuación de muros y arreglos generales de las mismas viviendas que fueron declaradas posteriormente en zona de alto riesgo.

3.- Que algunos de sus vecinos salieron favorecidos con el subsidio de vivienda gratis y que ellos fueron excluidos por aparecer con un subsidio recibido varios años atrás, el cual hoy no les sirve para nada como quiera que por la declaratorio de zona de alto riesgo ha disminuido el valor de la propiedad, no pueden vender, arreglar, construir o recibir algún tipo de ayuda o auxilio público.

4.- En general, manifiestan que sienten temor por sus vidas debido al inminente peligro que representaría un colapso de sus viviendas, las cuales presentan grietas en pisos y paredes. Agregan que al no tener más propiedades, no tienen a donde ir pese al peligro que

representa seguir allí.”[5]

2.3. La Alcaldía de Soatá (Boyacá)[6], pese a no haber sido vinculado, en su escrito de respuesta a la solicitud de información hecha por el juzgado de instancia, manifiesta que el proyecto de vivienda de interés prioritario “Villa Esperanza” busca beneficiar a 80 familias de escasos recursos del municipio y que los potenciales beneficiarios de los subsidios se agrupan así: (i) hogares que pertenecen al programa “Red Unidos”; (ii) hogares en condición de desplazamiento y (iii) hogares afectados por desastres naturales o en situación de riesgo.

De igual forma, afirma que la elaboración de la lista de potenciales beneficiarios corresponde al DPS con fundamento en las bases de datos oficiales a las que se refiere el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 2164 de 2013. A lo anterior agrega que “el municipio de Soatá tiene la potestad para modificar el componente poblacional de acuerdo a los cupos que desee asignar, comunicando al DPS para los fines pertinentes”.

Adicionalmente, señala que la información censal del componente de desastres naturales (zonas de riesgo) fue elaborada por el municipio de Soatá, verificada por el Consejo Departamental de Gestión de Riesgo de Desastres y finalmente avalada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Agrega que esta información fue enviada a la Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy- que fue la entidad que hizo el cruce de la información proveída ante las diferentes entidades y cajas de compensación familiar encargadas de asignar los subsidios de vivienda. En complemento de lo anterior, afirma que la administración municipal no ha efectuado órdenes de desalojo a ningún predio localizado en zonas de alto riesgo o familias que hayan sido afectadas por desastres naturales.

Por otra parte, indica que los demandantes se encuentran dentro de las personas postuladas por el municipio en el componente de desastres naturales y que pertenecen al programa RED UNIDOS. A lo anterior, añade información de varias visitas realizadas por la Oficina de Planeación a los predios de los accionantes (ubicadas en zona de riesgo), que confirman que las estructuras de las viviendas no cumplen con normas de sismo-resistencia y presentan notorio deterioro con grietas en pisos y paredes.

2.4. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[7], señala en su escrito de

contestación a la demanda que, en primer lugar, no ha debido ser vinculada al trámite del presente asunto puesto que las actuaciones que se acusan son competencia exclusiva del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, que es entidad diferente del Ministerio y que cuenta con personería jurídica propia, autonomía presupuestal y financiera.

En segundo lugar, respecto de las pretensiones de los accionantes afirma que se opone a la prosperidad del amparo solicitado reiterando que no ha vulnerado ningún derecho fundamental y que el Ministerio no tiene injerencia alguna en los hechos que motivaron la presente acción, en la medida en que es Fonvivienda la entidad encargada de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social en virtud de lo establecido en la Ley 3 de 1991 y el Decreto 555 de 2003. En este orden de ideas, solicita se considere se ha configurado la excepción de falta de legitimidad en la causa por pasiva.

2.5. El Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-[8] manifiesta en su contestación que las postulaciones hechas por los accionantes al programa de vivienda gratuita “Villa Esperanza” de Soatá se estudiaron como todas las demás, pero fueron rechazadas al comprobarse en las bases de datos de la entidad que los postulantes ya habían sido beneficiarios de un subsidio de vivienda del INURBE con anterioridad. En concreto, Fonvivienda señala que los peticionarios han sido “beneficiarios de SFV de otra entidad otorgante diferente al Fondo Nacional de Vivienda, hecho que no indicaron en la postulación” y por lo tanto “no cumplen con los requisitos para acceder a una vivienda gratuita” dentro de este programa.

De igual forma, señala que en 2012 el Gobierno Nacional implementó una nueva política de vivienda en favor de las personas más vulnerables, entre las cuales se incluyó a la población en situación de desplazamiento, procurando un beneficio para cada hogar en cuanto la meta es la entrega de viviendas y no simplemente la asignación de un subsidio familiar de vivienda. En este contexto, se expidió la Ley 1537 de 2012, que estructuró el marco normativo para el desarrollo del programa de vivienda gratuita -a título de subsidio en especie- en el cual se requiere del compromiso de las entidades territoriales mediante el aporte de predios y recursos para el urbanismo de los proyectos de vivienda de interés prioritario.

En este sentido, Fonvivienda aclara que el programa de vivienda gratuita está dirigido en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a.- Que éste vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentren dentro del rango de pobreza extrema; b.- Que esté en situación de desplazamiento; c.- Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias; d.- Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”.

Como complemento de lo anterior afirma que de acuerdo al proceso de selección de aspirantes, es el DPS y no Fonvivienda quien realiza la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio teniendo en cuenta “los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo a los criterios de priorización que se determinen en los decretos reglamentarios”, teniendo en cuenta que se verifica que los postulantes hagan parte del programa RED UNIDOS y se encuentren en SISBEN III.

Fonvivienda resalta que el procedimiento para la selección de potenciales beneficiarios -en detalle- es el siguiente:

“El DPS envía listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios por cada proyecto de vivienda, registrando el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población. Fonvivienda da apertura de la convocatoria para postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al DPS, entidad que selecciona los beneficiarios de acuerdo a los cuatro criterios de priorización, y en caso de que los hogares excedan el número de viviendas disponibles en el proyecto, se realiza el sorteo, conforme a los mecanismos que defina el DPS para surtir dicho procedimiento.

Una vez surtido este trámite, corresponde a Fonvivienda expedir el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS, quienes accederán a las viviendas ofrecidas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita”.

En virtud de lo anterior, dado que Fonvivienda ha cumplido con sus obligaciones legales y

constitucionales, no ha vulnerado derecho fundamental alguno y que los accionantes no cumplen con los requisitos exigidos para acceder a un subsidio de vivienda gratuita, solicita se declare improcedente el amparo.

2.6. El Departamento de Boyacá, en breve escrito de contestación, señala que no es responsable por la exclusión de los accionantes como potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda.

2.7. Por último, la Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy- indica que dentro de sus funciones y competencias no se encuentra la de calificar y otorgar subsidios informando que tal menester corresponde, de acuerdo con la ley de vivienda, a Fonvivienda por lo que solicita ser desvinculada del presente asunto, al no haber vulnerado derecho fundamental alguno de los accionantes.

II. DECISIONES JUDICIALES OBJETO DE REVISIÓN.

Sentencia de Primera Instancia.

Del presente asunto, conoció en primera instancia el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá). El mencionado juzgado en atención a que las acciones de tutela presentadas por Luis Fermín Camacho, Angelmiro Rojas Pérez, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García tenían identidad de partes y de objeto, decidió acumularlas mediante auto de 15 de diciembre de 2015, para proferir un solo fallo de conformidad con el Decreto 1834 de 2015[9].

En esta oportunidad, el fallador de instancia aplicó en el asunto sub examine la figura de la excepción de inconstitucionalidad frente a las normas que prohíben la postulación para subsidios de vivienda gratuita a personas que previamente ya han sido beneficiarias de otros subsidio de vivienda por considerar que esta legislación atenta contra la garantía constitucional del derecho a una vivienda en condiciones dignas para la población que se encuentra en situación de gran vulnerabilidad por desplazamiento forzado y desastres naturales.

En consecuencia, mediante sentencia del 18 de diciembre de 2015, resolvió tutelar los

derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de los diferentes accionantes; y ordenó a Fonvivienda “emita un acto administrativo por medio del cual incluya a los accionantes como beneficiarios directos del proyecto de vivienda gratuita “Villa Esperanza” del municipio de Soatá (Boyacá)”.

Impugnación.

Inconforme con lo decidido, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, impugnó el fallo de primera instancia. En términos generales señaló que “al aplicarse [por el juzgado de instancia] una excepción de inconstitucionalidad se desconoce la normatividad vigente en materia de vivienda, en la medida en que ordena a Fonvivienda obrar por fuera del ámbito de sus funciones, pues al ordenar la asignación directa, deja por fuera otros ciudadanos en las mismas condiciones de vulnerabilidad frente al derecho a la vida en conexidad con el derecho a la vivienda digna basado en datos inexactos de parte de un ente territorial que no tiene los datos necesarios para decidir con exactitud el número de viviendas disponibles en el proyecto”[10].

Asimismo, aclara que no corresponde a Fonvivienda la selección de los hogares beneficiarios dentro del programa de vivienda gratuita pues esa selección es realizada por el DPS, según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo a los criterios de priorización que se determinen en el decreto reglamentario, verificando que se encuentren en RED UNIDOS y en SISBEN III.

Adicionalmente, señaló que el DPS luego de realizar la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio, envía el listado que contenga la relación de los hogares a Fonvivienda quien da apertura a la convocatoria para postulación de los mismos y posteriormente verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al DPS, entidad que selecciona a los beneficiarios de acuerdo a criterios de priorización, y en caso de que los hogares excedan el número de viviendas disponibles, se realiza sorteo conforme a los mecanismos que defina esta última entidad, para que finalmente Fonvivienda expida el acto administrativo de asignación del subsidio a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS.

Igualmente, se pronunció sobre el caso de cada uno de los seis accionantes, indicando que Angelmiro Rojas, Hersilia Gómez y Pablo Sánchez no figuran inscritos en el componente de

desastres ni en el componente de desplazados del DPS.

En consecuencia, solicita revocar el fallo impugnado, en la medida en que Fonvivienda no puede asignar directamente subsidios familiares de vivienda en especie dentro del programa de vivienda gratuita, ni tener como prioridad a los accionantes porque debe seguir estrictamente el procedimiento antes descrito.

Sentencia de Segunda Instancia.

El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo (Boyacá) mediante sentencia del 10 de febrero de 2016, declaró la nulidad de lo actuado “a partir del fallo de primera instancia, inclusive, emitido el 18 de diciembre de 2015 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Soatá (Boyacá), dejando con plena validez las pruebas practicadas, para que enmiende la actuación” por indebida integración del contradictorio e indebida notificación de las partes.

El fallador de segunda instancia consideró que el a quo debió vincular al DPS, al municipio de Soatá, a la Gobernación de Boyacá, y a Comfaboy en todos los procesos para que pudieran ejercer su derecho de defensa y contradicción, así como intervenir en cada una de las tutelas acumuladas. En síntesis, para el ad quem, esta actuación configuró una abierta vulneración del derecho al debido proceso y por tal razón consideró procedente declarar la nulidad de lo actuado en el proceso de la referencia.

Nuevo trámite de Primera Instancia.

Así las cosas, correspondió nuevamente al Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá) conocer del asunto de la referencia. En primer lugar vinculó a las entidades que le ordenó el Tribunal Superior de Santa Rosa, esto es, al municipio de Soatá, a la Gobernación de Boyacá, a Comfaboy y al DPS, para garantizarles su derecho de defensa y contradicción en cada una de las tutelas acumuladas.

El municipio de Soatá[11], en su respuesta al juzgado de instancia, reitera que el proyecto de vivienda de interés prioritario “Villa Esperanza” buscaba beneficiar a 80 familias de escasos recursos del municipio y que los potenciales beneficiarios de los subsidios se agruparon así: (i) hogares que pertenecen al programa “Red Unidos”; (ii) hogares en

condición de desplazamiento y (iii) hogares afectados por desastres naturales o en situación de riesgo. De igual forma, afirma que la elaboración de la lista de potenciales beneficiarios correspondió al DPS con fundamento en las bases de datos oficiales a las que se refiere el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 2164 de 2013. A lo anterior agrega que “el municipio de Soatá tiene la potestad para modificar el componente poblacional de acuerdo a los cupos que desee asignar, comunicando al DPS para los fines pertinentes”.

Con todo, aduce que en este caso se configura una “falta de legitimación por pasiva” en la medida en que la Alcaldía de Soatá no tiene dentro del ámbito de sus competencias como dar solución a lo pretendido por los accionantes. En ese sentido, concluye que la inconformidad de los demandantes está fundamentada en actuaciones administrativas realizadas por entidades ajenas al municipio que escapan de sus competencias.

La Gobernación de Boyacá[12], señala que la legitimación en la causa -artículo 13 del Decreto 2592 de 1991- es un requisito de procedibilidad de la acción de amparo que exige la presencia de un nexo de causalidad entre la vulneración de los derechos fundamentales del demandante y la acción u omisión de la autoridad o del particular. A este respecto, advierte que “analizados los hechos de la tutela, las competencias que tiene el Departamento, el lugar de acaecimiento de hechos que exponen los tutelantes es claro que el Departamento de Boyacá no está legitimado para comparecer en estas acciones de tutela, por tratarse de un programa de vivienda a cargo del gobierno nacional”.

Adicionalmente, manifiesta que el Departamento no tuvo injerencia alguna para escoger los hogares beneficiarios del subsidio, ni de postulación de los proyectos de vivienda gratuita, en la medida en que estos programas “fueron directamente coordinados por el Ministerio de Vivienda, el municipio de Soatá y Comfaboy, por lo tanto la vinculación que se pretende inferir por la posible vulneración de los derechos fundamentales de los actores no son de competencia del Departamento de Boyacá”.

La Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy-[13], en su escrito de contestación, manifiesta oponerse a las pretensiones de la demanda por cuanto la entidad encargada de calificar y otorgar los subsidios a los hogares es Fonvivienda y no Comfaboy. Acto seguido, precisa que dentro de sus deberes legales “le corresponde la operación previa

a la asignación de subsidios, en el sentido de recibir y verificar las postulaciones de los hogares, tarea que se encamina a guiarlos en el diligenciamiento del formulario de postulación y en la presentación de los documentos necesarios para sustentar el proceso”.

Por último, refiere que “las cajas de compensación familiar, realizan la consolidación de la información entregada por los hogares, la cual es capturada por la CAVIS-UT, la cual es remitida al Fondo Nacional de Vivienda, quien es la entidad que recibe la información consolidada y realiza la verificación, cruce y calificación de los hogares postulados, garantizando que cumplan con los requisitos de postulación.”

Finalmente, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, manifiesta en su escrito, que de acuerdo a la naturaleza, funciones y competencias de la entidad carece de responsabilidad frente a los hechos que han dado origen a la presente acción de tutela. Acto seguido, aclara que el DPS “no determina la oferta de vivienda ni tiene potestad de adquirir compromisos en temas de vivienda con la población, ya que su competencia se encuentra sujeta a la oferta e información previa que remita FONVIVIENDA”.

Adicionalmente presenta una detallada explicación de los trámites, procedimientos y criterios de priorización a su cargo, en virtud de los cuales, concluye que la única competencia del DPS consiste en realizar la identificación de los hogares potencialmente beneficiarios, que es enviada posteriormente a Fonvivienda, quien es la entidad encargada del proceso de convocatoria y postulación de acuerdo con el Decreto 1077 de 2015. Agrega que esta competencia es exclusiva de Fonvivienda, sin que el DPS pueda influir en el procedimiento de verificación de requisitos de postulación.

Afirma que en el presente caso, la convocatoria y postulación de potenciales beneficiarios es competencia exclusiva de Fonvivienda pues es la entidad encargada de determinar que hogares cumplen con los requisitos de postulación. En este sentido, el DPS agrega que “es claro que no ha vulnerado los derechos de los accionantes, puesto que la entidad ha desarrollado sus funciones de apoyo técnico en la identificación de potenciales y selección de definitivos beneficiarios atendiendo siempre a la información remitida por las fuentes primarias de datos y a los parámetros objetivos establecidos en el marco normativo del

programa de subsidio familiar de vivienda en especie -SFVE-”.

A lo anterior, el DPS agrega que “es pertinente precisar que Prosperidad Social solo tiene competencia en el programa SFVE, por lo tanto, programas de vivienda diferentes al Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie, son de exclusiva competencia del Ministerio de Vivienda, ya que es la entidad que encabeza las políticas de vivienda. Motivo por el cual DPS desconoce las razones por las que los accionantes no cuentan con su unidad habitacional, en otros programas de vivienda”.

Por último, respecto de los seis accionantes, el DPS reitera que la entidad encargada de otorgar los “subsidios de vivienda en especie” es Fonvivienda y que su competencia en esta materia solo se circunscribe a verificar la información de los potenciales beneficiarios contenida en sus bases de datos que será uno de los insumos a tener en cuenta por Fonvivienda al momento de la selección y asignación de subsidios; sin embargo, refiere que -de acuerdo a sus funciones dentro del programa de vivienda gratuita- examinó caso a caso las solicitudes de los seis accionantes, encontrando la siguiente información para cada uno:

“Luis Fermín Camacho, identificado con cédula de ciudadanía No. 4251402: 1.- No se encuentra registrado en el Registro Único de Víctimas – RUV, en condición de desplazamiento; 2.- Se encuentra registrado en la base de datos de la Red Unidos, registrando como municipio de residencia SOATA – BOYACA, según información reportada por la ANSPE; 3.- NO se encuentra registrado en la base de datos con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, según información remitida por FONVIVIENDA; 4.- Se encuentra registrado en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA”.

En el caso concreto del señor Camacho, el DPS indica que una vez verificada esta información fue identificado como potencial beneficiario del subsidio de vivienda familiar en especie para el proyecto de vivienda ejecutado en Soatá (Boyacá), e incluido en el listado de potenciales beneficiarios. Sin embargo, aduce que dicho listado fue entregado a Fonvivienda, en donde después de surtir los trámites de rigor, se encontró que el demandante “NO CUMPLÍA con los requisitos para ser beneficiario del SFVE”.

Respecto del señor Angelmiro Rojas Pérez, el DPS adujo lo siguiente:

“Angelmiro Rojas Pérez, identificado con cédula de ciudadanía No. 4252812: 1.- NO se encuentra registrado en el Registro Único de Víctimas – RUV, en condición de desplazamiento; 2.- NO se encuentra registrado en la base de datos de la Red Unidos, según información reportada por la ANSPE; 3.- NO se encuentra registrado en la base de datos con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, según información remitida por FONVIVIENDA; 4.- Se encuentra registrado en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA; 5.- Se encuentra registrado en encuesta SISBEN III, con puntaje 49.04 en área 2”.

En el caso en mención, el DPS determinó que, a pesar de encontrarse el accionante registrado en censo y en SISBEN III “no fue posible su identificación como potencial beneficiario para el proyecto de vivienda gratuita de Soatá debido a que su puntaje de SISBEN (49.04) excede los puntos de corte que se establecieron para la identificación de hogares potencialmente beneficiarios del SFVE, en Resolución 0445 de 7 de marzo de 2014”. Dicha resolución estableció varios criterios de calificación y desagregación geográfica para poder determinar a la población más vulnerable del país, dividida en ciudades grandes, intermedias y zonas rurales. Para ciudades como Soatá (categoría de ciudad intermedia: áreas 2 y 3) se exige un puntaje de SISBEN III no mayor a 44.79, razón por la cual el accionante, para el momento de la elaboración de los listados de potenciales beneficiarios, no cumplía las condiciones requeridas para serlo dentro del proyecto de vivienda gratuita del municipio de Soatá.

Respecto de la señora Hersilia Gómez Prieto, la entidad en cuestión indicó lo siguiente:

“Hersilia Gómez Prieto, identificada con cédula de ciudadanía No. 24076592: 1.- Se encuentra registrada en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA; 2.- Se encuentra registrada en encuesta SISBEN III, con puntaje de 19.61 en área 2”.

En el caso concreto de la señora Gómez, el DPS indica que una vez verificada esta información fue identificada como potencial beneficiaria del subsidio de vivienda familiar en especie para el proyecto de vivienda ejecutado en Soatá (Boyacá), e incluida en el listado

de potenciales beneficiarios. Sin embargo, aduce que dicho listado fue entregado a Fonvivienda, en donde después de surtir los trámites de rigor, se encontró que la demandante “NO CUMPLÍA con los requisitos para ser beneficiario del SFVE”.

Ahora bien, en el caso del señor Deogracias Díaz Ávila, se pudo constatar que:

“Deogracias Díaz Ávila, identificado con cédula de ciudadanía No. 4249637: 1.- Se encuentra registrado en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA; 2.- Se encuentra registrado en encuesta SISBEN III, con puntaje de 34.51 en área 2”.

En el caso concreto del señor Díaz, el DPS indica que una vez verificada esta información fue identificado como potencial beneficiario del subsidio de vivienda familiar en especie para el proyecto de vivienda ejecutado en Soatá (Boyacá), e incluido en el listado de potenciales beneficiarios. Sin embargo, aduce que dicho listado fue entregado a Fonvivienda, en donde después de surtir los trámites de rigor, se encontró que el accionante “NO CUMPLÍA con los requisitos para ser beneficiario del SFVE”.

Respecto del señor Pablo Sánchez Duarte, el DPS afirmó lo siguiente:

“Pablo Sánchez Duarte, identificado con cédula de ciudadanía No. 1147175: 1.- Se encuentra registrado en la base de datos de la Red Unidos, registrando como municipio de residencia SOATA – BOYACA, según información reportada por la ANSPE; 2.- Se encuentra registrado en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA”.

En el caso concreto del señor Sánchez, el DPS indica que una vez verificada esta información fue identificado como potencial beneficiario del subsidio de vivienda familiar en especie para el proyecto de vivienda ejecutado en Soatá (Boyacá), e incluido en el listado de potenciales beneficiarios. Sin embargo, aduce que dicho listado fue entregado a Fonvivienda, en donde después de surtir los trámites de rigor, se encontró que el accionante “NO CUMPLÍA con los requisitos para ser beneficiario del SFVE”.

Finalmente, respecto de la señora Herminia García, el DPS entregó la siguiente información:

“Herminia García, identificada con cédula de ciudadanía No. 24078266: 1.- Se encuentra registrada en la base de datos de la Red Unidos, registrando como municipio de residencia SOATA – BOYACA, según información reportada por la ANSPE; 2.- Se encuentra registrada en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA – BOYACA”.

En el caso concreto de la señora García, el DPS indica que una vez verificada esta información fue identificado como potencial beneficiario del subsidio de vivienda familiar en especie para el proyecto de vivienda ejecutado en Soatá (Boyacá), e incluido en el listado de potenciales beneficiarios. Sin embargo, aduce que dicho listado fue entregado a Fonvivienda, en donde después de surtir los trámites de rigor, se encontró que la accionante “NO CUMPLÍA con los requisitos para ser beneficiario del SFVE”.

Con base en esta información y una vez estudiados los casos acumulados, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), profirió el 3 de marzo de 2016 nueva sentencia, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de cinco de los seis demandantes y ordenó “a Fonvivienda no aplique el requisito de haber sido beneficiarios de SFV anterior y por tanto no los excluya (a los accionantes) de la lista de postulantes, por lo cual deberá en el término de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, emitir un acto administrativo por medio del cual incluya en el listado a los hogares de los accionantes como postulantes del SFVE, el cual deberá seguir el procedimiento establecido remitiendo el listado al DPS, quien seleccionará a los hogares beneficiarios de acuerdo a los criterios de priorización en el proyecto de vivienda gratuita Villa Esperanza del municipio de Soatá (Boyacá)”.

Respecto del señor Angelmiro Rojas Pérez, el juzgado de instancia resolvió “NO TUTELAR los derechos invocados por el accionante” en la medida en que sus circunstancias difieren de las de otros hogares, que fueron priorizados por estar en mayor condición de vulnerabilidad de acuerdo a los requisitos exigidos para el programa de vivienda gratuita.

La presente providencia no fue impugnada. Por lo tanto, fue enviada a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

III. PRUEBAS DECRETADAS EN SEDE DE REVISIÓN.

La Sala se referirá a las pruebas relevantes que obran en los expedientes en el capítulo de esta sentencia en el que efectúa el análisis del caso concreto, en especial, en lo que tiene que ver con el informe remitido por el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda[14] en el que manifestaron haber asignado en cumplimiento del fallo de tutela objeto de revisión en esta providencia los subsidios de vivienda solicitados en la Urbanización “Villa Esperanza” de Soatá -previo proceso de selección y verificación de requisitos- a cinco de los seis demandantes, mediante Resolución Núm. 1682 del 7 de junio de 2016[15].

Por lo tanto, se examinará si en el presente asunto ha operado, lo que la doctrina ha denominado, el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado.

IV. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para dictar sentencia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Asuntos a tratar.

Con fundamento en los elementos fácticos descritos, encuentra la Sala que el problema jurídico consiste en determinar si las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de los demandantes al no asignarles un subsidio familiar de vivienda en especie dentro del programa de vivienda gratuita para familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable, en tanto ya habían recibido con anterioridad otro subsidio de vivienda por parte del INURBE, a pesar de estar ubicados en una zona de alto riesgo no mitigable.

Adicionalmente, dado que en el trámite de revisión del expediente de la referencia se ha logrado constatar que el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda han asignado los subsidios reclamados por cinco de los seis accionantes, la Sala deberá determinar si ha configurado el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado.

En este orden de ideas, como cuestión previa, la Sala abordará el concepto de carencia actual de objeto por hecho superado. Acto seguido reiterará su jurisprudencia respecto de: (i) el derecho a la vivienda digna para la población vulnerable y desplazada; (ii) las obligaciones de las autoridades locales frente al derecho a la vivienda digna ante riesgos de desastres, y (iii) efectuará el análisis del caso concreto.

3. Carencia actual de objeto por hecho superado y daño consumado. Reiteración de jurisprudencia.

De acuerdo con la metodología propuesta, a continuación se abordará el estudio -como cuestión previa- de las principales reglas que ha fijado la Corte sobre carencia actual de objeto, específicamente, sobre hecho superado. Este parece ser un tema ineludible para esta Sala a partir distintas indagaciones realizadas en el trámite de revisión constitucional que han confirmado que la petición de los accionantes ha sido resuelta de forma definitiva y con arreglo a la protección de sus derechos fundamentales.

En este contexto, según lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución, el objeto de la acción de tutela consiste en la protección oportuna de los derechos fundamentales, vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular. En atención a esta norma, la protección judicial se concreta en una orden de inmediato cumplimiento que cumple el propósito de evitar, hacer cesar o reparar la vulneración[16]. Así, la entidad o particular accionado tiene la obligación de realizar una determinada conducta que variará dependiendo de las consideraciones del juez constitucional.

Esta Corporación ha precisado que la acción de tutela, en principio, “pierde su razón de ser cuando durante el trámite del proceso, la situación que genera la amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados es superada o finalmente produce el daño que se pretendía evitar con la solicitud de amparo”[17]. En estos supuestos, la tutela no es un mecanismo judicial adecuado pues ante la ausencia de supuestos fácticos, la decisión que pudiese tomar el juez en el caso concreto para resolver la pretensión se convertiría en ineficaz[18].

En efecto, si lo que el amparo constitucional busca es ordenar a una autoridad pública o un particular que actúe o deje de hacerlo, y “previamente al pronunciamiento del juez de

tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de los derechos fundamentales”[19]. En otras palabras, ya no existirían circunstancias reales que materialicen la decisión del juez de tutela.

En ese orden, esta Corporación ha desarrollado la teoría de la carencia actual de objeto como una alternativa para que los pronunciamientos de la Corte no se tornen inocuos. Sin embargo, ese propósito se debe ver con base en una idea sistemática de las decisiones judiciales. Así, es claro que la tarea del juez constitucional no solo es proteger los derechos fundamentales a través de la solución de controversias, sino también, mucho más en un Estado social de derecho, supone la presencia de injusticias estructurales que deben ser consideradas[20] y a pesar de que no existan situaciones fácticas sobre las cuales dar órdenes, ello no es suficiente para obviar la función simbólica que tienen sus decisiones[21]. De allí que se haya establecido que las sentencias de los jueces de tutela deben procurar por la vigencia subjetiva y objetiva de los derechos, pero también la supremacía, interpretación y eficacia de la Constitución de 1991.

Pues bien, a partir de allí, la Corte ha aclarado que el fenómeno de la carencia actual de objeto se produce cuando ocurren dos situaciones específicas: (i) el hecho superado y (ii) el daño consumado. Así las cosas, la primera hipótesis “se presenta cuando, por la acción u omisión (según sea el requerimiento del actor en la tutela) del obligado, se supera la afectación de tal manera que “carece” de objeto el pronunciamiento del juez. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión hecho superado en el sentido obvio de las palabras que componen la expresión, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela”[22]. Es decir, el hecho superado significa la observancia de las pretensiones del accionante a partir de una conducta desplegada por el agente transgresor. En otros términos, la omisión o acción reprochada por el tutelante, ya fue superada por parte del accionado. También se ha señalado que se configura la carencia actual de objeto por hecho superado, entre otras circunstancias, por ausencia de interés jurídico o sustracción de materia[23].

Cuando se presenta ese fenómeno -hecho superado-, en términos de decisiones judiciales, la obligación del juez de tutela no es la de pronunciarse de fondo. Solo cuando estime necesario “hacer observaciones sobre los hechos que originaron la acción de tutela, con el

propósito de resaltar su falta de conformidad constitucional, condenar su ocurrencia y conminar a que se adopten las medidas necesarias para evitar su repetición, so pena de las sanciones pertinentes. De cualquier modo, lo que sí resulta ineludible en estos casos, es que en la sentencia se demuestre la reparación del derecho antes de la aprobación del fallo, es decir, que se demuestre el hecho superado”[24]. De lo contrario, no estará comprobada esa hipótesis.

Por su parte, en la hipótesis del daño consumado la situación es diferente. Este evento tiene lugar cuando “la amenaza o la vulneración del derecho fundamental han producido el perjuicio que se pretendía evitar con la acción de tutela. La configuración de este supuesto ha sido declarada por la Corte, por ejemplo, en los casos en que el solicitante de un tratamiento médico fallece durante el trámite de la acción como consecuencia del obrar negligente de su E.P.S., o cuando quien invocaba el derecho a la vivienda digna fue desalojado en el curso del proceso del inmueble que habitaba”[25]. En casos como los anotados, esta Corporación ha reiterado que si la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción, es deber del juez constitucional pronunciarse sobre el fondo del asunto[26]. Lo anterior, con propósito de evitar que situaciones con iguales características se produzcan en el futuro[27]. Esto último, con el propósito de defender la efectividad de las garantías fundamentales como expresión del sistema de valores y principios que nutren el ordenamiento jurídico.

En casos como los anotados, esta Corporación ha reiterado que si la consumación del daño ocurre durante el trámite de la acción resulta imperioso que tanto los jueces de instancia como la propia Corte Constitucional, en sede de revisión, se pronuncien sobre la vulneración acaecida y el alcance de los derechos fundamentales lesionados. Lo anterior, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para evitar que situaciones similares se produzcan en el futuro y para proteger la dimensión objetiva de los derechos que se desconocieron. Esto último, con el propósito de defender la efectividad de las garantías fundamentales como expresión del sistema de valores y principios que nutren el ordenamiento jurídico.

4. El derecho a la vivienda digna para la población vulnerable y desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

Alcance y contenido.

De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política “todos los colombianos tienen derecho a [una] 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”. Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte, como aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida[28].

De acuerdo con las consideraciones expuestas en la sentencia T-014 de 2014, se tiene que desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal ha considerado que el derecho a una vivienda digna hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se caracterizan por tener una naturaleza eminentemente prestacional que está a cargo del Estado y que necesitan para su aplicación de un desarrollo legislativo previo. Específicamente se ha dicho que: “el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”[29]

Posteriormente, la jurisprudencia matizó su posición en el sentido de avalar la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna, en aquellos casos en los que su exigibilidad guarde una relación de conexidad con un derecho de rango fundamental, como ocurre con los derechos a la salud, a la vida o a la integridad personal. Así, por ejemplo, en la sentencia T-175 de 2008, la Sala Quinta de Revisión explicó que:

“El artículo 51 de la Carta establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que ‘el derecho adquiera una fuerza normativa directa’. De igual

manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.”

No obstante, en casos particulares y específicos, se ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia[30]. En estos casos, este carácter se explica en tanto han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer -entre otros factores- de recursos económicos o empleos estables. De suerte que la definición sobre sus condiciones de vida, en términos de habitabilidad, tiene un vínculo directo con la salvaguarda de la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física o el mínimo vital[31].

En desarrollo de lo anterior, se ha entendido que el derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento, contempla la correlativa obligación de las autoridades competentes para: “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.”[32]

Desde esta perspectiva, es claro que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, como se desprende de lo previsto en el artículo 51 del Texto Superior; para lo cual, entre otras alternativas, puede promover el acceso a viviendas de interés social, financiación a largo plazo y formas de asociación para ejecutar proyectos de vivienda[33].

Evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social.

Desde la expedición de la Ley 3 de 1991, se enfocó el desarrollo de la política pública de vivienda a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del cual hacen parte las entidades del sector público y privado que cumplen funciones en materia de financiación, mejoramiento, habilitación, construcción, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. Dentro del citado sistema se estableció el subsidio de vivienda como método de financiación, consistente en un aporte estatal, en dinero o en especie, dirigido a personas que carecen de recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda o mejorarla.

Con posterioridad, y en respuesta a la grave situación generada con ocasión del desplazamiento forzado interno, se expidió la Ley 387 de 1997 “por 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”. Más allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en esta ley se radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada.

Tanto la Ley 3 de 1991 como la Ley 387 de 1997 fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual se reguló el procedimiento para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. No obstante, al ordenarse la supresión y liquidación de la primera de las mencionadas entidades en el año 2003, dicha competencia se trasladó al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana[34]. A propósito de lo anterior, esta Corporación señaló que:

“El procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001, reguló la asignación de subsidios familiares de vivienda urbanos para la población en situación de desplazamiento, a través de una distribución territorial de los subsidios, celebración de convocatorias, criterios de calificación para las postulaciones y asignación de las subvenciones. Con

fundamento en este marco normativo, FONVIVIENDA dio apertura en los años 2004 y 2007 a convocatorias especial y exclusivas para la postulación de población en condición de desplazamiento, con enfoque de adjudicación de subsidios en dinero (cartas de asignación o como eran denominadas por la población desplazada “carta cheque”), para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento.”[35]

Como requisitos para el otorgamiento del subsidio, las familias debían realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto y verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda. Tal como fue puesto de presente en la sentencia de la referencia, dicha política presentó dos problemas: el primero relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda; mientras que, el segundo, se vinculó con la ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre financiero.

Esta problemática no fue ajena a la Sala de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, la cual recomendó al Gobierno Nacional un replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada en el auto 008 de 2009, toda vez que después de diez años de su adopción, se presentaban fallas en su concepción y fundamentación. Así, por ejemplo, sobre el cierre financiero de las viviendas se encontró que: “los hogares desplazados no [contaban] con [los] suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado”, constituyendo una de las principales razones por las que poco se ejecutaban los subsidios adjudicados.

Siguiendo el diagnóstico realizado por esta Corporación, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, con el objeto de “adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional”. Este decreto focalizó la política de vivienda en la generación de una oferta suficiente y dirigida a la población desplazada, a través del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras. Con todo, su implementación no logró superar la crisis en la que se encontraba la población desplazada,

pues, por un lado, la oferta de viviendas no fue suficiente y, por el otro, no se logró eliminar las barreras para alcanzar el cierre financiero en el valor de las viviendas.

Subsidio de vivienda familiar en especie. Procedimiento para su asignación.

Con el objeto de superar las dificultades ya indicadas, se expidió la Ley 1537 de 2012[36], en la cual se creó el subsidio de vivienda familiar en especie, como una ayuda a los beneficiarios que cumplen los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales deberán estar guiados a beneficiar en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”[37]

Sin perjuicio de algunas particularidades sobre el trámite para la asignación del subsidio, el Decreto 1921 de 2012 reglamentó la ley de la referencia, en el sentido de fijar competencias específicas en cada una de las etapas del mencionado trámite de asignación tanto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS- como a Fonvivienda, las cuales, a continuación, pasarán a explicarse de manera general.

En primer lugar, le compete al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- el deber de remitir al DPS, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita. En dicha remisión se deberá indicar el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, a qué grupo están destinadas las viviendas. En lo que respecta a este último punto, los sujetos habilitados son: población de la Red Unidos, población en condición de desplazamiento, hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo (Decreto 1921 de 2012, artículos 5 y 8).

En segundo lugar, después de recibida esta información, el mencionado Departamento Administrativo deberá elaborar un listado de “potenciales beneficiarios”, quienes serán los

hogares registrados en la Red Unidos, el SISBEN III y el Registro Único de Población Desplazada o el que haga sus veces. Para efectos de seleccionar a los potenciales beneficiarios, se deberá tener en cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto (Decreto 1921 de 2012, artículo 8).

En tercer lugar, una vez realizada la identificación de los potenciales beneficiarios, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para el efecto y deberán entregar los siguientes documentos:

“Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.
2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

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

Parágrafo. El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas”.

Después de revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al DPS el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, que se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.

De lo anterior, puede concluirse que es a cargo de Fonvivienda que se encuentra la facultad de revisar que las familias postulantes a los subsidios de vivienda cumplan efectivamente con los requisitos para ser seleccionadas. En dicha actuación, y como mandato constitucional, se exige el deber de adoptar todas las medidas que permitan prevenir situaciones de peligro o amenaza frente a los derechos fundamentales, buscando, en la medida de lo posible, que toda decisión resulte acorde con la protección especial que demanda la población desplazada.

Por ello, tan solo se admite el rechazo de las postulaciones, en caso de existir imprecisión o falta de veracidad en los datos del formulario de postulación, en los documentos que lo acompañan o en las condiciones o requisitos del hogar, siempre que se solicite al postulante realizar las aclaraciones pertinentes y ellas no sean debidamente subsanadas. (Decreto 1921 de 2012, artículo 12).

También procederá el rechazo, con un carácter específico y excepcional, cuando se presentan alguna de las siguientes condiciones contenidas en el artículo 14 del Decreto 1921 de 2012:

“a) Que el postulante comparta el mismo hogar de origen de la base de datos del proceso de identificación (Red Unidos, SISBEN III) con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores.

b) Que alguno de los miembros del hogar postulante haya sido beneficiario de un subsidio

familiar de vivienda con el cual haya adquirido una vivienda o construido una solución habitacional, aun cuando la vivienda haya sido transferida, es decir, cuando el subsidio familiar de vivienda haya sido efectivamente aplicado en una solución de vivienda.

c) Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas.

d) Que alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3a de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Fonvivienda definirá mediante resolución los criterios para la aplicación de las causales contenidas en los literales b y c de este artículo.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Vivienda excluirá de la conformación del hogar postulante a la persona o personas que hubieren sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad. Para el efecto, el Fondo Nacional de Vivienda solicitará a la autoridad competente la base de datos oficial que contenga dicha información.”

En suma, se concluye que las únicas causales válidas para rechazar una postulación al programa de subsidio de vivienda familiar en especie, son aquellas reseñadas en los artículos transcritos, por lo que las autoridades no solo no podrán incluir nuevas causales o ampliar las existentes, ni tampoco imponer barreras que dificulten el proceso de postulación, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo, cuyo contenido se explicará a continuación.

5. Las obligaciones de las autoridades locales frente al derecho a la vivienda digna ante riesgos de desastres. Reitaración de jurisprudencia.

Una vez analizado el concepto de vivienda digna para población desplazada, es menester referirse a la situación de esta población que además de ser desplazada se encuentra ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable o de riesgo de desastre natural. En efecto, debido a las condiciones de vulnerabilidad y amenaza de los derechos en las que se encuentran las personas asentadas en zonas que por las condiciones del suelo o por el efecto de las actividades humanas puedan ser consideradas como proclives a la presencia de derrumbes, deslizamientos o situaciones similares[38], el legislador ha desarrollado un

sistema normativo tendiente a la protección de los derechos y los bienes de las personas que habitan dichas zonas a través de diferentes acciones y procedimientos[39], estableciendo ciertas responsabilidades en cabeza de las autoridades locales.

Por ejemplo, el artículo 56 de la Ley 9 de 1989, “Por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, atribuyó a los Alcaldes municipales la obligación de realizar un inventario de los asentamientos humanos ubicados en zonas con alto riesgo de deslizamiento o derrumbes, procediendo posteriormente a la reubicación de las personas que allí habitan. Dicha norma también faculta a los alcaldes a realizar desalojos cuando las condiciones de seguridad física así lo requieran. De acuerdo a esto, la jurisprudencia constitucional ha establecido que las autoridades locales tienen las siguientes obligaciones: (i) tener una información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y (ii) adoptar las medidas necesarias de reubicación en los casos en que personas se encuentren ubicadas en las zonas donde se ponga en riesgo sus derechos por las condiciones del terreno, por lo que es responsabilidad de la Administración ejecutar los actos necesarios para que los afectados encuentren otro lugar donde vivir en condiciones parecidas a las que antes disfrutaban[40].

Posteriormente, la Ley 388 de 1997, “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones”, pretendió, entre otros objetivos, garantizar el derecho fundamental a la vivienda digna y velar por la prevención de desastres[41]. Asimismo, reiteró la obligación que tienen las autoridades municipales de tener una información actual y completa acerca de las zonas de riesgo de su municipio, de tal manera que se prevengan efectivamente desastres naturales[42].

Si bien las personas afectadas por desastres naturales deben tener un mínimo de diligencia para obtener una respuesta estatal adecuada, como por ejemplo, poner en conocimiento de la administración su situación calamitosa en caso de que las autoridades desconozcan tal suceso, o postularse a los programas de vivienda o ayudas que se ofrezcan; de acuerdo a la normatividad expuesta, es claro que la administración municipal tiene obligaciones y

competencias específicas en lo concerniente al tema de prevención y atención de desastres, por lo que debe tener información actual y completa acerca de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes que se encuentran en su municipio, y una vez obtenida dicha información se procede a la reubicación de esas personas que se encuentran en situación de riesgo. Además, corresponde a las autoridades locales promover y apoyar programas o proyectos de vivienda de interés social para las personas afectadas por desastres naturales[44].

6. Análisis del caso concreto.

a.- Introducción. Recuento de las actuaciones surtidas en el presente proceso.

El caso sometido en esta oportunidad a la Corte plantea la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de seis familias que habitan en una zona de alto riesgo de desastre en el municipio de Soatá (Boyacá) que, por considerar que cumplen con todos los requisitos legales, reclaman la asignación directa de un subsidio de vivienda en especie dentro del programa de vivienda gratuita que desarrolla el Gobierno nacional en el municipio mencionado.

Como ya se ha señalado anteriormente, los accionantes del presente caso interpusieron acción de tutela para obtener la asignación directa de un subsidio de vivienda en especie que, aducen, les fue negado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, el Departamento para la Prosperidad Social -DPS-, el municipio de Soatá, el Departamento de Boyacá y la Caja de Compensación Familiar de Boyacá -Comfaboy-, en la medida en que ya habían sido beneficiados anteriormente con un subsidio para mejoramiento de hogar por parte del INURBE.

En particular, los accionantes adujeron “que se encuentran en zonas de alto riesgo y buscan la reubicación de sus hogares; que las autoridades civiles, de policía y administrativas del municipio de Soatá los han exhortado para que desalojen las viviendas por peligro para la salud y la vida que representan estas casas debido a grietas en pisos y paredes, así como manifiestan que no cuentan con servicio de alcantarillado.” A lo anterior, agregaron que “hace unos años recibieron subsidio familiar de vivienda en la modalidad de mejoramiento de vivienda otorgada por el INURBE, y otros en la modalidad de mejoramiento para vivienda saludable. Manifiestan que dichos recursos fueron utilizados en las viviendas en las que

actualmente viven para la construcción de baños, cocinas, algunos para habitación adicional, otros para la adecuación de muros y arreglos generales de las mismas viviendas que fueron declaradas posteriormente en zona de alto riesgo.” (Subrayado fuera de texto original)

A este respecto, por ejemplo, la Alcaldía de Soatá (Boyacá)[45] manifestó que el proyecto de vivienda de interés prioritario “Villa Esperanza” (ante el que se postularon los demandantes) tenía por objetivo beneficiar a 80 familias de escasos recursos del municipio dentro de estos tres grupos poblacionales: (i) hogares que pertenecen al programa “Red Unidos”; (ii) hogares en condición de desplazamiento y (iii) hogares afectados por desastres naturales o en situación de riesgo. Sin embargo, aclaró que dentro de sus funciones en el programa de vivienda no está la de seleccionar a los aspirantes, como tampoco la de asignar casas gratis; en su lugar, señaló que la elaboración de la lista de potenciales beneficiarios corresponde al DPS con fundamento en las bases de datos oficiales a las que se refiere el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 2164 de 2013.

En el caso de las seis familias demandantes, indicó que efectivamente fueron postuladas ante el DPS por el municipio dentro del componente de desastres naturales y programa RED UNIDOS. También refirió que ha realizado visitas, a través de la Oficina de Planeación a los predios de los accionantes (ubicadas en zona de riesgo), que confirman que las estructuras de las viviendas no cumplen con normas de sismo-resistencia y presentan notorio deterioro con grietas en pisos y paredes. No obstante, aclara que la administración municipal no ha efectuado órdenes de desalojo a ningún predio localizado en zonas de alto riesgo o familias que hayan sido afectadas por desastres naturales en el municipio de Soatá.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio[46], solicitó no ser vinculado al trámite del presente asunto puesto que las actuaciones que se acusan son competencia exclusiva del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, “que es entidad diferente del Ministerio y que cuenta con personería jurídica propia, autonomía presupuestal y financiera”.

Respecto de las pretensiones de los accionantes afirmó que se opone a la prosperidad del amparo solicitado reiterando que no ha vulnerado ningún derecho fundamental y que el

Ministerio no tiene injerencia alguna en los hechos que motivaron la presente acción, en la medida en que es Fonvivienda la entidad encargada de coordinar, otorgar, asignar y/o rechazar los subsidios de vivienda de interés social en virtud de lo establecido en la Ley 3 de 1991 y el Decreto 555 de 2003.

El Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-[47] explicó en su contestación que las postulaciones hechas por los accionantes al programa de vivienda gratuita “Villa Esperanza” de Soatá se estudiaron como todas las demás, pero fueron rechazadas al comprobarse en las bases de datos de la entidad que los postulantes ya habían sido beneficiarios de un subsidio de vivienda del INURBE con anterioridad, hecho que igualmente han reconocido los accionantes. En concreto, Fonvivienda señaló que los peticionarios han sido “beneficiarios de SFV de otra entidad otorgante diferente al Fondo Nacional de Vivienda, hecho que no indicaron en la postulación” y por lo tanto “no cumplen con los requisitos para acceder a una vivienda gratuita” dentro de este programa.

Fonvivienda también refirió -en detalle- el procedimiento de selección y asignación de subsidios[48] y aclaró que el programa de vivienda gratuita está dirigido en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a.- Que éste vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentren dentro del rango de pobreza extrema; b.- Que esté en situación de desplazamiento; c.- Que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias; d.- Que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”.

En conclusión, señaló que de acuerdo al proceso de selección de aspirantes, es el DPS y no Fonvivienda quien realiza la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio teniendo en cuenta “los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo a los criterios de priorización que se determinen en los decretos reglamentarios”, teniendo en cuenta que se verifica que los postulantes hagan parte del programa RED UNIDOS y se encuentren en SISBEN III. (Subrayado fuera de texto original)

A su vez, el Departamento para la Prosperidad Social -DPS-[49], manifestó que de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y competencias carece de responsabilidad frente a los hechos que han dado origen a la presente acción de tutela. Igualmente, aclaró que el DPS

“no determina la oferta de vivienda ni tiene potestad de adquirir compromisos en temas de vivienda con la población, ya que su competencia se encuentra sujeta a la oferta e información previa que remita FONVIVIENDA”. (Subrayado fuera de texto original)

Adicionalmente presentó una detallada explicación de los trámites, procedimientos y criterios de priorización a su cargo, en virtud de los cuales, concluyó que la única competencia del DPS consiste en realizar la identificación de los hogares potencialmente beneficiarios, que es enviada posteriormente a Fonvivienda, quien es la entidad encargada del proceso de convocatoria y postulación de acuerdo con el Decreto 1077 de 2015. Agrega que esta competencia es exclusiva de Fonvivienda, sin que el DPS pueda influir en el procedimiento de verificación de requisitos de postulación, selección y asignación. (Subrayado fuera de texto original)

En este sentido, el DPS estimó que “es claro que no ha vulnerado los derechos de los accionantes, puesto que la entidad ha desarrollado sus funciones de apoyo técnico en la identificación de potenciales y selección de definitivos beneficiarios atendiendo siempre a la información remitida por las fuentes primarias de datos y a los parámetros objetivos establecidos en el marco normativo del programa de subsidio familiar de vivienda en especie -SFVE-.” (Subrayado fuera de texto original)

En relación con lo anterior, el DPS analizó caso a caso, la situación de cada uno de los seis accionantes y señaló las razones por las cuales Fonvivienda determinó que -a su juicio- no cumplían con los requisitos para ser postulados a un subsidio de vivienda prioritaria en el proyecto “Villa Esperanza” de Soatá[50], como se reseñó in extenso en el acápite relativo a las decisiones judiciales objeto de revisión, subcapítulo “Nuevo trámite de Primera Instancia”. Si bien en cada caso el DPS encontró que cinco de los demandantes[51] cumplían con estar inscritos en el Programa RED UNIDOS y estar registrados en el censo de población damnificada y ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, al realizarse el proceso de verificación en las bases de datos de Fonvivienda los cinco registran haber tenido un subsidio familiar de mejoramiento vivienda con anterioridad con el INURBE, razón por la cual no fueron seleccionados.

Respecto del sexto demandante, señor Angelmiro Rojas Pérez, el DPS encontró que “no fue posible su identificación como potencial beneficiario para el proyecto de vivienda gratuita

de Soatá debido a que su puntaje de SISBEN (49.04) excede los puntos de corte que se establecieron para la identificación de hogares potencialmente beneficiarios del SFVE, en Resolución 0445 de 7 de marzo de 2014”.

Adicionalmente, de acuerdo a la información que reposa en el DPS, se encontró que el señor Rojas: “1.- NO se encuentra registrado en el Registro Único de Víctimas - RUV, en condición de desplazamiento; 2.- NO se encuentra registrado en la base de datos de la Red Unidos, según información reportada por la ANSPE; 3.- NO se encuentra registrado en la base de datos con subsidio en estado Calificado o Asignado sin aplicar, según información remitida por FONVIVIENDA; 4.- Se encuentra registrado en censo de población damnificada y/o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable, reportando como municipio de residencia SOATA - BOYACA; 5.- Se encuentra registrado en encuesta SISBEN III, con puntaje 49.04 en área 2”[52]. (Subrayado fuera de texto original)

En efecto, la mencionada resolución 0445 de 7 de marzo de 2014 estableció varios criterios de calificación y desagregación geográfica para poder determinar a la población más vulnerable del país, divida en ciudades grandes, intermedias y zonas rurales. Para ciudades como Soatá (categoría de ciudad intermedia) se exige un puntaje de SISBEN III no mayor a 44.79, razón por la cual el accionante Angelmiro Rojas Pérez, para el momento de la elaboración de los listados de potenciales beneficiarios, no cumplía las condiciones requeridas para serlo dentro del proyecto de vivienda gratuita del municipio de Soatá.

De esta manera las entidades accionadas explicaron las diferentes razones por las cuales los seis demandantes no fueron efectivamente seleccionados como beneficiarios de subsidio de vivienda gratuita para el proyecto “Villa Esperanza”, de acuerdo a la normatividad vigente en materia de vivienda prioritaria (Leyes 3 de 1991, 1432 de 2011, 1537 de 2012 y Decreto 1921 de 2012).

Con base en esta información y una vez estudiados los casos acumulados, el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), profirió el 3 de marzo de 2016 nueva sentencia, mediante la cual tuteló los derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso y a la vivienda digna de cinco de los seis demandantes y ordenó:

“a Fonvivienda no aplique el requisito de haber sido beneficiarios de SFV anterior y por tanto no los excluya (a los accionantes) de la lista de postulantes, por lo cual deberá en el

término de los diez (10) días siguientes a la notificación del presente fallo, emitir un acto administrativo por medio del cual incluya en el listado a los hogares de los accionantes como postulantes del SFVE, el cual deberá seguir el procedimiento establecido remitiendo el listado al DPS, quien seleccionará a los hogares beneficiarios de acuerdo a los criterios de priorización en el proyecto de vivienda gratuita Villa Esperanza del municipio de Soatá (Boyacá)".

Respecto del caso del señor Angelmiro Rojas Pérez, el juzgado de instancia resolvió "NO TUTELAR los derechos invocados por el accionante" en la medida en que sus circunstancias difieren de las de otros hogares, que fueron priorizados por estar en mayor condición de vulnerabilidad de acuerdo a los requisitos exigidos para el programa de vivienda gratuita. Dicha providencia no fue impugnada por las partes.

Finalmente, mediante informe allegado al Despacho del Magistrado Sustanciador, el Ministerio de Vivienda y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-[53], indicaron que a través de la Resolución Núm. 1682 del 7 de junio de 2016 asignaron diez subsidios familiares de vivienda en especie en cumplimiento de varios "fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá, para el proyecto Villa Esperanza del municipio de Soatá en el departamento de Boyacá, en el marco del programa de vivienda gratuita", dentro de los cuales se encuentran cinco de los seis demandantes de la presente acción.

b.- Acerca de la configuración de la carencia actual de objeto por hecho superado en la presente tutela.

Antes de resolver el fondo del asunto, la Sala Sexta debe determinar si en el presente caso se evidencia el fenómeno de la carencia actual de objeto por hecho superado, atendiendo a distintos elementos probatorios que reposan en el expediente de la referencia. En caso de encontrarlo así, la Corte se abstendrá de resolver el fondo del asunto dado que las circunstancias fácticas del caso han desaparecido por la acción de las entidades demandadas.

Visto lo anterior, la Sala debe reiterar que en ejercicio del principio de informalidad que reviste a la acción de tutela, según el cual "la acción de tutela no está sometida a requisitos especiales ni fórmulas sacramentales que puedan implicar una prevalencia de las formas

sobre la búsqueda material de protección de los derechos de las personas que la invocan”[54], pudo constatar que las pretensiones de cinco de los seis demandantes en la presente acción fueron resueltas de forma definitiva, cesando con ello la vulneración de los derechos fundamentales invocados.

En este sentido, la Sala debe señalar que pudo confirmar tanto en la página web del Ministerio de Vivienda (www.minvivienda.gov.co) como en informe ejecutivo -más sus respectivos anexos- remitido vía correo electrónico por el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda-[55] que mediante diversas resoluciones fueron adjudicados los subsidios de vivienda en especie a cinco de los seis accionantes en el proyecto “Villa Esperanza” de Soatá (Boyacá).

En efecto, mediante la Resolución Núm. 1682 del siete (7) de junio de 2016, el Fondo Nacional de Vivienda, entidad adscrita al Ministerio de Vivienda, resolvió asignar diez (10) subsidios familiares de vivienda en especie “en cumplimiento de fallos de tutela proferidos por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá, para el proyecto Urbanización Villa Esperanza del municipio de Soatá en el departamento de Boyacá, en el marco del programa de Vivienda Gratuita”. En el artículo 1º de la mencionada resolución se asigna - en cumplimiento de orden judicial- subsidio familiar de vivienda en especie a los señores Luis Fermín Camacho, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García “para el proyecto Urbanización Villa Esperanza en el municipio Soatá”, dentro del componente de vivienda gratuita para población que hace parte del componente de “desastres naturales” [56].

En el mismo sentido, en el artículo 3º de la resolución en comento, Fonvivienda se reservó - en virtud de lo estipulado en el Decreto 1077 de 2015- la posibilidad de verificar “la consistencia y veracidad de la información suministrada por el hogar postulante y beneficiario”[57].

En igual forma, en el informe ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda se describe todo el proceso de selección, asignación y entrega de los subsidios de vivienda -en conjunto con el DPS- dentro del proyecto de vivienda gratuita “Villa Esperanza” de Soatá. En particular, destaca que se realizaron procesos de asignación directa para población desplazada y de sorteo para los demás componentes poblacionales del proyecto (“RED UNIDOS” y

“Desastres Naturales”). Que en virtud de la información suministrada por el municipio de Soatá “y con el fin de dar cumplimiento a varios fallos de tutela, se remitieron al DPS, para su respectiva selección y asignación 10 hogares, los cuales pertenecen al componente de desastres naturales”[58] dentro de los cuales se enviaron las postulaciones de cinco de los demandantes de la presente acción, que cumplieron con los requisitos para ser beneficiarios de un subsidio de vivienda en especie.

Adicionalmente, Fonvivienda manifiesta en su informe que las 80 viviendas gratis del proyecto “Villa Esperanza” ya fueron entregadas a sus beneficiarios y que en la actualidad se encuentran en proceso de escrituración.

Respecto del caso del señor Angelmiro Rojas, la Sala debe señalar que encuentra adecuada la decisión de instancia en el sentido de no tutelar los derechos invocados por este, en la medida en que no demostró cumplir con los requisitos para acceder a un subsidio de vivienda gratuita ni estar en igual condición de vulnerabilidad que los otros actores en la presente demanda. En este sentido, es preciso recordar que el objetivo del programa de vivienda de interés prioritario es llegar a la población más vulnerable del país. Esa es la razón por la cual existen unos requisitos determinados en la ley de vivienda y sus decretos reglamentarios que deben observarse y cumplirse.

Bajo esa misma lógica, por ejemplo, se exige legítimamente a los potenciales beneficiarios de estos programas no haber tenido un subsidio de la misma especie con anterioridad, para garantizar que la población vulnerable que más lo necesite, pueda beneficiarse con estos auxilios públicos, que son escasos, en primer lugar. Precisamente, estos subsidios, en orden priorización están destinados a grupos poblacionales que: (i) sufran pobreza extrema; (ii) estén en condición de desplazamiento; (iii) hayan sido víctimas de desastres naturales y calamidades públicas; (iv) habiten en zonas de alto riesgo no mitigable.

Ahora bien, en el proceso de asignación de subsidios de vivienda objeto de escrutinio, la Sala pudo evidenciar que la decisión de conceder el amparo a Luis Fermín Camacho, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García se fundamentó en que lograron probar que cumplían con los requisitos estipulados por las entidades accionadas para ser beneficiarios de un subsidio de vivienda gratuita - pese a haber recibido varios años atrás un subsidio de mejoramiento de vivienda cuando la

zona que habitaban no había sido declarada como de “alto riesgo no mitigable”- y por estar en condición de gran vulnerabilidad, tras la referida declaratoria.

El caso del señor Angelmiro Rojas es diferente. En efecto, el hecho de que estuviera calificado con un promedio de SISBEN III muy superior al de los demás demandantes y al exigido por el programa de vivienda gratuita para el municipio de Soatá, hizo que no fuera tenido en cuenta dentro de los primeros postulantes al programa de subsidios de vivienda (es decir, quienes se encuentran en el mayor nivel de vulnerabilidad), hecho que no impide que se pueda presentar nuevamente como potencial beneficiario, e incluso llegar a ser priorizado para una nueva convocatoria, en el caso en que demuestre que su situación es diferente, como lo señaló la sentencia de instancia sub examine.

Así las cosas, y dado que se ha dado cumplimiento a la petición de cinco de los accionantes y se ha garantizado la protección de los derechos fundamentales invocados, la Corte Constitucional declarará la carencia actual de objeto por hecho superado en el presente asunto respecto de Luis Fermín Camacho, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García; por su parte, respecto del señor Angelmiro Rojas Pérez, por las consideraciones que ya se expusieron anteriormente, se confirmará la decisión de instancia sub examine.

V. DECISIÓN.

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

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR PARCIALMENTE el fallo proferido el tres (3) de marzo de 2016 por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), mediante el cual se concedió el amparo en la acción de tutela instaurada por Luis Fermín Camacho, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García[59]; en su lugar, DECLARAR la carencia actual de objeto por hecho superado de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO.- CONFIRMAR PARCIALMENTE el fallo proferido el tres (3) de marzo de 2016 por el

Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá), mediante el cual se negó el amparo en la acción de tutela instaurada por el señor Angelmiro Rojas Pérez[60] de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (E)

Con salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretario General

[1] Los expedientes 2015-00086, 2015-00087, 2015-00089, 2015-00090, 2015-00091 y 2015-00093 fueron acumulados en uno solo para su estudio por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá) mediante auto del 15 de diciembre de 2015, dada la identidad de partes, los mismos supuestos fácticos y el mismo objeto o pretensión. Folio 62 del expediente 2015-00086.

[2] Dicha información fue remitida vía correo electrónico al despacho del Magistrado sustanciador mediante comunicación del día 30 de noviembre de 2016, que a su vez fue incorporada al Cuaderno de revisión por la Secretaría de la Corporación mediante oficio del nueve de diciembre de la presente anualidad. Cuaderno de revisión, folios 11 a 36.

[3] En la referida providencia, se señaló lo siguiente: “Encuentra este Despacho que en reciente pronunciamiento, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia al resolver la impugnación dentro de una acción de tutela similar a la que se analiza en esta oportunidad, advirtió la presencia de la nulidad prevista en el artículo 140 del Código de Procedimiento Civil, fundada en la causal de falta de competencia, toda vez que habiendo establecido el Decreto 1382 de 2000 en el inciso 2 numeral 1 del artículo 1º que las acciones de tutela contra una entidad del sector descentralizado por servicios del orden nacional, le serían repartidas a los Jueces del Circuito es evidente que el amparó debió ser tramitado en primera instancia por ellos y no por un Tribunal Superior, pues la acción involucra principalmente al Fondo Nacional de Vivienda como quiera que es la llamada a pronunciarse sobre el subsidio de vivienda sin que pueda desconocerse que la vinculación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio es apenas aparente.”

[4] Para un mejor entendimiento del trámite surtido en el presente expediente, en este acápite se integran todas las respuestas y conceptos proferidos por las entidades vinculadas antes y después de la declaratoria de nulidad en el curso de la acción de tutela de referencia.

[5] Expediente 2015-00086 (fl. 58-59).

[6] Expediente 2015-00086 (fl. 63-65).

[7] Expediente 2015-00086 (fl. 40-45).

[8] Expediente 2015-00086 (fl. 25-31).

[9] “Por el cual se adiciona el Decreto número 1069 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector de Justicia y del Derecho, y se reglamenta parcialmente el artículo 37 del Decreto número 2591 de 1991, en lo relativo a las reglas de reparto para acciones de tutela masivas.”

[10] Expediente 2015-00086 (fl. 99 y ss.).

[11] Expediente 2015-00086 (fl. 136 y ss.).

[12] Expediente 2015-00086 (fl. 151 y ss.).

[13] Expediente 2015-00086 (fl. 145-147).

[14] Dicha información fue remitida vía correo electrónico al despacho del Magistrado sustanciador mediante comunicación del día 30 de noviembre de 2016, que a su vez fue incorporada al Cuaderno de revisión por la Secretaría de la Corporación mediante oficio del nueve de diciembre de la presente anualidad. Cuaderno de revisión, folios 11 a 36.

[15] Cuaderno de revisión, folios 27-30.

[16] Entiéndase reparación en el sentido de remedio judicial. Es decir, cómo hacer para que una vez causada la lesión, se restablezca el derecho o se garantice su vigencia.

[17] Corte Constitucional, sentencia T-970 de 2014.

[18] Al respecto, se pueden consultar, entre muchas otras, las sentencias T-588A de 2014, T-653 de 2013, T-856 de 2012, T-905 de 2011, T-622 de 2010, T-634 de 2009, T-449 de 2008, T-267 de 2008, T-167 de 2008, T-856 de 2007 y T-253 de 2004.

[19] Corte Constitucional, sentencia T-168 de 2008.

[20] Rodríguez Garavito, César; Rodríguez Franco, Diana. “Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia”. Bogotá: Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, Dejusticia, 2010.

[21] García Villegas, Mauricio. “La eficacia simbólica del derecho: examen de situaciones colombianas”, Ediciones Uniandes, Bogotá, 1993.

[22] Así, por ejemplo, en la sentencia T-082 de 2006, en la que una señora solicitaba la entrega de unos medicamentos, los cuales, según pudo verificar la Sala Octava de Revisión, le estaban siendo entregados al momento de la revisión del fallo, la Corte consideró que al desaparecer los hechos que generaron la vulneración, la acción de tutela perdía su eficacia e inmediatez y, por ende su justificación constitucional, al haberse configurado un hecho superado que conducía entonces a la carencia actual de objeto, la cual fue declarada por esa razón en la parte resolutive de la sentencia. Así mismo, en la sentencia T-630 de 2005, en un caso en el cual se pretendía que se ordenara a una entidad la prestación de ciertos servicios médicos que fueron efectivamente proporcionados, la Corte sostuvo que “si

durante el trámite de la acción de tutela, la vulneración o amenaza a los derechos fundamentales desaparece, la tutela pierde su razón de ser, pues bajo esas condiciones no existiría una orden que impartir ni un perjuicio que evitar.” Igual posición se adoptó en la sentencia SU-975 de 2003, en uno de los casos allí estudiados, pues se profirió el acto administrativo que dejó sin fundamento la tutela del actor, por lo que la Corte estimó, sin juzgar el mérito de dicho acto, que se encontraba ante un hecho superado. En igual sentido ver sentencia SU-540 de 2007.

[23] Entre otras, ver las sentencias T-1207 de 2001, T-923 de 2002, T-935 de 2002, T-539 de 2003, T-936 de 2002, T-414 de 2005, T-1038 de 2005, T-1072 de 2003 y T-428 de 1998.

[24] En la sentencia T-890 de 2013 la Sala declaró la carencia actual de objeto por hecho superado e instó a la entidad accionada a llevar “a cabo las acciones necesarias desde la planeación, el presupuesto y la contratación estatal, para el aseguramiento de la continuidad de la prestación del servicio de transporte escolar a los estudiantes de las instituciones educativas públicas del Municipio, particularmente quienes residen en la zona rural y en lo que respecta a los siguientes años escolares posteriores a 2013”. De igual forma, ver las sentencias T-970 de 2014, SU-225 de 2013, T-856 de 2012, T-035 de 2011, T-1027 de 2010, T-170 de 2009 y T-515 de 2007.

[25] Corte Constitucional, sentencias T-970 de 2014, T-478 de 2014, T-877 de 2013 y T-637 de 2013.

[26] A este respecto, ver la sentencia SU-540 de 2007, oportunidad en la que la Corte unificó su posición en cuanto a emitir un pronunciamiento de fondo, aunque se constata que el daño ya está consumado.

[27] Por ejemplo, en la sentencia T-576 de 2008, en la cual se conoció de la muerte de un niño como consecuencia de la falta de atención médica, se resolvió proteger la dimensión objetiva de los derechos fundamentales, dado que no resultaba posible amparar su dimensión subjetiva debido a la configuración de la carencia actual de objeto por daño consumado. En consecuencia, la Sala ordenó a la E.P.S. accionada “que en reconocimiento de su responsabilidad por la no protección de los derechos constitucionales fundamentales de los niños”, emprendiera acciones como colgar una placa en lugar destacado y visible a la

entrada de todas sus clínicas en las que se resaltara la obligación en cabeza de las personas que prestan atención en salud de proteger en todo momento los derechos fundamentales de los niños a la salud y a la vida en condiciones de calidad y de dignidad.

[28] Corte Constitucional, sentencias T- 958 de 2001, T-791 de 2004, T-573 de 2010 y T-019 de 2014.

[29] Corte Constitucional, sentencia T-495 de 1995.

[30] Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006 y T-159 de 2011.

[31] Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2006.

[32] Corte Constitucional, sentencia T-885 de 2014.

[33] Corte Constitucional, sentencias T-742 de 2009, T-287 de 2010 y T-885 de 2014.

[34] Sobre la naturaleza jurídica de Fonvivienda, es preciso recordar que se trata de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[35] Corte Constitucional, sentencia T-885 de 2014.

[37] Ley 1537 de 2012, artículo 12.

[38] Corte Constitucional, sentencia T-585 de 2008 y T-903 de 2013.

[39] Por ejemplo, en las siguientes disposiciones: Ley 9ª de 1989, “por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones”, Ley 3ª de 1991, “por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”, Ley 388 de 1997, “por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones” Ley 546 de 1999, “por la cual se dictan normas en materia de vivienda, se señalan los objetivos y criterios generales a los cuales debe sujetarse el Gobierno Nacional para regular un sistema especializado para su financiación, se crean instrumentos de ahorro destinado a

dicha financiación, se dictan medidas relacionadas con los impuestos y otros costos vinculados a la construcción y negociación de vivienda y se expiden otras disposiciones”, Ley 715 de 2001, “por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros”. Decretos 975 de 2004, “por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3 de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”, y el Decreto 3111 de 2004, “por el cual se reglamentan las Leyes 3ª de 1991, 708 de 2001 y 812 de 2003 y se modifica el artículo 18 del Decreto 951 de 2001”.

[40] Corte Constitucional, sentencias T-1094 de 2002, T-238 de 2011, T-526 de 2012.

[41] Ley 388 de 1997. Artículo 1. “Objetivos. La presente Ley tiene por objetivos:

1. Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas en la Ley 9 de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y la Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.
2. El establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres.
4. Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado

el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política”. (Subrayas fuera del texto).

[42] Ley 388 de 1997. Artículo 8. “Acción urbanística. La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Son acciones urbanísticas, entre otras:

1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.
2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.
3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.
4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.
6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.

7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.
8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.
9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.
10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.
11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.
12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.
13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.
14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.
15. Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011

Parágrafo.- Las acciones urbanísticas aquí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente Ley”.

[43] Ley 715 de 2001. Artículo 76. “COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres.

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”.

[44] Corte Constitucional, sentencias T-238A de 2011 y T-526 de 2006.

[46] Expediente 2015-00086 (fl. 40-45).

[47] Expediente 2015-00086 (fl. 25-31).

[48] De acuerdo a Fonvivienda el procedimiento es el siguiente: “El DPS envía listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios por cada proyecto de vivienda, registrando el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población. Fonvivienda da apertura de la convocatoria para postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al DPS, entidad que selecciona los beneficiarios de acuerdo a los cuatro criterios de priorización, y en caso de que los hogares excedan el número de viviendas disponibles en el proyecto, se realiza el sorteo, conforme a los mecanismos que defina el DPS para surtir dicho procedimiento.

Una vez surtido este trámite, corresponde a Fonvivienda expedir el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS, quienes accederán a las viviendas ofrecidas en el marco del Programa de Vivienda Gratuita.”

[49] Expediente 2015-00086 (fl. 195 y ss.).

[50] Expediente 2015-00086 (fl. 203 y ss.)

[51] Luis Fermín Camacho, Hersilia Gómez Prieto, Deogracias Díaz Ávila, Pablo Antonio Sánchez y María Herminia García.

[52] Expediente 2015-00086 (fl. 204).

[53] Dicha información fue remitida vía correo electrónico al despacho del Magistrado sustanciador mediante comunicación del día 30 de noviembre de 2016, que a su vez fue incorporada al Cuaderno de revisión por la Secretaría de la Corporación mediante oficio del nueve de diciembre de la presente anualidad. Cuaderno de revisión, folios 11 a 36.

[54] En igual sentido, la Corte ha manifestado que “de acuerdo con el principio de informalidad, la acción de tutela no se encuentra sujeta a fórmulas sacramentales ni a requisitos especiales, que puedan desnaturalizar el sentido material de protección que la propia Constitución quiere brindar a los derechos fundamentales de las personas por conducto de los jueces. Con la implementación de la acción de tutela quiso el constituyente del 91 satisfacer las necesidades de justicia material mediante el principio de prevalencia del derecho sustancial sobre las formas procesales, motivo éste que explica por qué en el caso del amparo constitucional prevalece la informalidad”. A este mismo respecto, ver las sentencias T-501 de 1992, T-389 de 1997, T-594 de 1999, C-889 de 2002, T-585 de 2005, T-227 de 2006, T-317 de 2009 y C-483 de 2008.

[55] Cuaderno de revisión, folios 11 a 36.

[56] Ibídem, folio 27 y ss.

[57] Ibídem.

[58] Cuaderno de revisión, folios 12 y 13.

[59] Los expedientes 2015-00086, 2015-00087, 2015-00089, 2015-00090, 2015-00091 y 2015-00093 fueron acumulados en uno solo para su estudio por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá) mediante auto del 15 de diciembre de 2015, dada la identidad de partes, los mismos supuestos fácticos y el mismo objeto o pretensión. Folio 62 del expediente 2015-00086.

[60] Los expedientes 2015-00086, 2015-00087, 2015-00089, 2015-00090, 2015-00091 y 2015-00093 fueron acumulados en uno solo para su estudio por el Juzgado Promiscuo de Familia del Circuito de Soatá (Boyacá) mediante auto del 15 de diciembre de 2015, dada la identidad de partes, los mismos supuestos fácticos y el mismo objeto o pretensión. Folio 62

del expediente 2015-00086.