

ACCIÓN DE TUTELA - La providencia cuestionada no vulnera el derecho a la vivienda en condiciones dignas / DERECHO DE PETICIÓN - Se ampara ordenando a Fonvivienda que informe a la actora acerca de las convocatorias en materia de vivienda / PROGRAMA DE SUBSIDIO DE VIVIENDA - Para la población en situación de desplazamiento que se encuentren vigentes en Medellín lugar de residencia de la actora / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL - Las víctimas del conflicto armado en Colombia

[L]a Sala advierte que en el caso sub examine la actora pretende su inclusión en los programas de subsidios de vivienda mediante el presente amparo, no obstante, de admitir la procedencia de la acción de tutela como vía directa para obtener la asignación de subsidios de vivienda, sin que el Estado hubiese dispuesto la correspondiente oferta habitacional y sin que la solicitante, previamente, hubiese participado formalmente dentro del proceso establecido para la asignación del subsidio, implicaría, además de pretermitir mediante vía de tutela el trámite administrativo señalado para tal fin, desconocer la faceta prestacional del derecho a la vivienda y por último, como ya se explicó, quebrantaría el derecho a la igualdad de las personas que se encuentran en las mismas circunstancias de la actora, o aún con mayores dificultades, y que sí están participando en los respectivos procesos de adjudicación y se encuentran en lista de espera para su asignación. Ahora, es necesario precisar que, si bien las víctimas del conflicto armado en Colombia son sujetos de especial protección constitucional y en atención a esa condición deben ser beneficiados con las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, ello no les exime de cumplir con los requisitos para acceder a las mismas, pues eso contribuye a que se les dé un tratamiento igual a todas las personas que se encuentran en las mismas condiciones de vulnerabilidad. Por lo expuesto y teniendo en cuenta que la Sala tampoco observa ninguna situación excepcional en las de la accionante que amerite el desconocimiento de los procedimientos administrativos previamente establecidos y la intervención urgente del juez constitucional en pro de la salvaguarda del derecho fundamental a la vivienda de la actora, no resulta pertinente conceder el amparo requerido frente al derecho a la vivienda en condiciones dignas. Finalmente, vale la pena resaltar que en este mismo sentido, la Sala ya se pronunció en sentencia de 10 de noviembre de 2017, Exp. nro. 2017-04418-01. Por las consideraciones expuestas, la Sala revocará el fallo impugnado y, en su lugar, concederá el amparo al derecho fundamental de petición y, en consecuencia, se ordenará a FONVIVIENDA que en el término de 15 días le informe a la actora acerca de las convocatorias en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento que se encuentren vigentes en Medellín - Antioquia, ya que este es el lugar en el que se observa de la documentación allegada por ella que es donde reside en la actualidad. Así mismo, se deberán precisar los requisitos para participar en dichas convocatorias e indicarle claramente los documentos que debe aportar y los procedimientos a seguir.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA - ARTÍCULO 86 / DECRETO 2591 DE 1991 - ARTÍCULO 42

NOTA DE RELATORÍA: Respecto del derecho de petición, ver: sentencia de 12 de octubre de 2001, exp. T-1089; C.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En cuanto a los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión, ver: sentencia de 4 de diciembre de 2014, C-951, C.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. Con relación al derecho fundamental a la vivienda digna y su importancia en los sujetos de especial protección constitucional, ver: Corte Constitucional,

sentencia de 25 de septiembre de 2012, exp. T- 740, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO AMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

Bogotá, primero (1) de diciembre dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 05001-23-33-000-2017-02086-01(AC)

Actor: RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE

Demandante: MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO Y OTROS

La Sala procede a decidir la impugnación interpuesta por la actora contra la sentencia de 28 de agosto de 2017, proferida por la Sala Tercera de Oralidad del Tribunal Administrativo de Antioquia¹, que denegó el amparo solicitado.

I. ANTECEDENTES

I.1.- La Solicitud

La señora **RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE** instauró acción de tutela para obtener el amparo de sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, defensa e información, los que considera vulnerados por la Nación - Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible², Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio³ y el Fondo Nacional de Vivienda⁴.

¹ En adelante el Tribunal.

² En adelante MINAMBIENTE.

³ En adelante MINVIVIENDA.

I.2.- Hechos

Señaló que, el 29 de junio de 2017, presentó un derecho de petición ante **MINVIVIENDA**, en el cual solicitaba la “*priorización para la entrega de subsidio de vivienda*”; sin embargo, este no le fue contestado.

Sostuvo que, debe ser beneficiaria de los programas de vivienda del Gobierno ya que se encuentra en un estado de vulnerabilidad al ser una persona en situación de discapacidad y “*jefe cabeza de hogar*”.

I.3.- Pretensiones

La actora solicitó el amparo de sus derechos fundamentales invocados como violados y, como consecuencia que se le garantice el acceso a la vivienda en condiciones dignas y por lo tanto se le haga entrega de una de las viviendas gratuitas brindadas por el Gobierno.

I.4.- Defensa

Pese a que los informes de las entidades accionadas no fueron allegados en tiempo, se tendrán en cuenta en esta instancia con el fin de garantizar el derecho de contradicción y defensa.

MINAMBIENTE solicitó su desvinculación de la acción de tutela de la referencia por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la entrega de los

⁴ En adelante FONVIVIENDA.

subsidios de vivienda se encuentra en cabeza de **MINVIVIENDA** y **FONVIVIENDA**, de conformidad con el Decreto 3571 de 27 de septiembre 2011⁵.

Sostuvo que, no tiene ninguna responsabilidad frente a las pretensiones de la demanda, comoquiera que es el rector de la gestión de ambiente y de los recursos naturales y, no le corresponde entregar los subsidios de vivienda.

Advirtió que, uno de los requisitos mínimos para que proceda la acción de tutela es que esta esté dirigida contra la entidad que presuntamente esté vulnerando los derechos fundamentales, pues de no ser así se deben negar las pretensiones de la misma.

FONVIVIENDA solicitó que se denieguen las pretensiones de la acción de tutela, toda vez que ha actuado de conformidad con la Constitución y la Ley en relación con las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social.

Adujo que, consultó la información "*Histórica de Cédula*" de la actora y no la encontró inscrita en ninguna de las convocatorias para personas en situación de desplazamiento de los años 2004 y 2007 "*Desplazados Arrendamiento Mejoramiento CSP y Adquisición Vivienda Nueva o Usada*", como tampoco lo hizo en la convocatoria de 2011.

Sostuvo que, el derecho de petición presentado por la actora fue contestado en tiempo y enviado a la dirección aportada en su solicitud.

Puso de presente que no abrirá convocatorias por el sistema tradicional, en virtud de las nuevas políticas que se vienen aplicando, en cumplimiento de los Autos de

⁵ "Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio".

seguimiento de la Corte Constitucional nros. 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011. Por lo tanto, para acceder al subsidio la actora deberá seguir el procedimiento y los requisitos establecidos en la Ley 1537 de 20 de junio de 2012⁶ y sus normas reglamentarias.

Informó que, no selecciona a los beneficiarios del programa “*cien mil viviendas gratis*”, ya que el encargado de hacerlo es el Departamento para la Prosperidad Social.

Precisó que, si bien es el encargado de verificar el cumplimiento de los requisitos y de dar apertura a las convocatorias, realmente es el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁷ el que selecciona los potenciales beneficiarios para cada proyecto de vivienda y elabora los respectivos listados, por lo cual solo puede abrir convocatorias dirigidas a aquellos hogares incluidos en los listados elaborados por el DPS y señalados por el mismo como potenciales beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie -SFVE- y, por último, concluye dicho procedimiento con la expedición del acto administrativo mediante el cual otorga el subsidio a los beneficiarios reconocidos a través de resolución por el DPS.

II. FUNDAMENTOS DEL FALLO IMPUGNADO

El **Tribunal** en sentencia de 28 de agosto de 2017, denegó el amparo del derecho fundamental de petición, puesto que **MINVIVIENDA**, dio respuesta el 10 de julio de esa anualidad, a la solicitud elevada por la actora el 29 de junio del mismo año, en la que indicó que no encontró postulaciones por parte de ella dentro de las

⁶ “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones”.

⁷ En adelante DPS.

convocatorias efectuadas por **FONVIVIENDA** y le explicó las condiciones en que opera el programa de “*vivienda cien por ciento subsidiada*” para la población vulnerable.

Señaló que, el derecho a la vivienda digna no es de aplicación inmediata sino que se debe cumplir con los procedimientos administrativos pertinentes para verificar la procedencia de los subsidios de vivienda y las postulaciones en dichos programas por parte de los interesados.

III. FUNDAMENTOS DE LA IMPUGNACIÓN

La actora solicitó que se revoque la decisión de primera instancia y, en su lugar, se acceda a las pretensiones de la demanda.

Manifestó que, la respuesta de su derecho de petición brindada por **MINVIVIENDA**, no fue precisa, clara ni de fondo debido a que no solucionó la totalidad de los interrogantes planteados en ella.

IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La acción de tutela, prevista en el artículo 86 de la Constitución Política, fue instituida para proteger en forma inmediata los derechos constitucionales fundamentales, cuando estos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o particular, en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto Ley 2591 de 1991⁸. Dicha acción se establece como instrumento subsidiario, es decir, que solo procede cuando el afectado no

⁸ "Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política".

disponga de otros medios de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio, con miras a evitar un perjuicio irremediable.

En el presente asunto, la señora **RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE** instauró acción de tutela contra **MINAMBIENTE, MINVIVIENDA y FONVIVIENDA**, por considerar que le fueron vulnerados sus derechos fundamentales de petición, debido proceso, defensa e información, toda vez que no se le dio respuesta a su derecho de petición, radicado el 29 de junio de 2017, como tampoco se le han garantizado los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno.

La presente acción de tutela fue resuelta en primera instancia por el Tribunal, que mediante sentencia de 28 de agosto de 2017, denegó el amparo del derecho fundamental de petición, debido a que este fue contestado en tiempo por parte de **MINVIVIENDA**; además, adujo que la actora no agotó los procedimientos administrativos para acceder a los subsidios de vivienda otorgados por el Gobierno.

En este orden de ideas, a la Sala le corresponde, en primer lugar, determinar si en el presente caso existió la vulneración del derecho fundamental de petición alegado por la actora y, en segundo lugar, establecer si la accionante debe ser beneficiaria de los subsidios familiares del Gobierno y por lo tanto acceder a su petición de “*priorización para la entrega de subsidio familiar*”, o si, por el contrario, debe agotar los procedimientos administrativos para acceder a dichos subsidios tal y como lo sostuvo el *a quo*.

Respecto del derecho de petición, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en sentencia T-1089 de 12 de octubre de 2001⁹, ha establecido que es considerado un derecho fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

Que el núcleo esencial de dicho derecho reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

Que, por ello, la respuesta debe cumplir con estos requisitos: debe ser oportuna; debe resolverse de fondo, clara, precisa y de manera congruente con lo solicitado; ser puesta en conocimiento del peticionario. Si la misma no cumple con estos parámetros se incurre en una vulneración del derecho constitucional fundamental de petición.

En este orden de ideas, frente a la pretensión relativa a la violación del derecho fundamental de petición respecto de la solicitud radicada el 29 de junio de 2017¹⁰, ante **MINVIVIENDA**, cabe tener en cuenta que la actora, requirió lo siguiente:

“[...]

REFERENCIA: Derecho de Petición Art. 23 de la C.P.C., exigiendo el cumplimiento de mi derecho fundamental a la VIVIENDA DIGNA y máxime para personas en situación de vulnerabilidad como lo es el DESPLAZAMIENTO FORZADO.

RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE, C.C. 21.448.148 DE AMALFI – ANTIOQUIA, ciudadano (a) colombiano (a), mayor de

⁹ Reiterada por dicha Corporación, entre otras, en sentencia C-951 de 4 de diciembre de 2014, Magistrada ponente Martha Victoria Sáchica Méndez.

¹⁰ Folios 18 y 19 del expediente.

edad, en nombre y representación propia, recorro a su digno despacho para plantear la siguiente petición:

[...]

PETICIONES:

Con fundamento en los hechos FÁCTICOS expuestos en la parte motiva de la presente petición y con todo respeto solicito lo siguiente:

H) **CONCEDER LA PROTECCIÓN** de los derechos fundamentales y constitucionales además de la protección especial e inherente a las víctimas de la violencia y el **DESPLAZAMIENTO FORZADO**, para que se nos otorgue el subsidio de vivienda, para lograr mejorar nuestra calidad de vida y vivir dignamente según lo establecido por las altas cortes en diferentes sentencias, leyes y normas de protección para los desplazados se nos haga entrega del **SUBSIDIO DE VIVIENDA** para nuestros núcleos familiares, tal y como lo estableció la Corte Constitucional, y demás derechos a que haya lugar por ser el **DESPLAZAMIENTO FORZADO**, imputable al Estado Colombiano, tal y como lo establece el artículo 90 de la Norma Superior.

I) **Se nos brinde y ampare el derecho al debido proceso informándonos la ruta pertinente para acceder a tal beneficio**, sin tener que sujetarnos a las famosas y mal llamadas convocatorias con lo cual el Estado Colombiano solo dilata los términos y sus obligaciones convirtiéndose tal negligencia en **PREVARICATO POR OMISION**.

J) Mediante **RESOLUCIÓN O ACTO ADMINISTRATIVO**, emitida por su despacho, procedan a garantizar el acceso a todos y cada uno de los beneficios a los cuales tengo derecho, así como de ser posible a la entrega de una de las viviendas gratuitas que está entregando el señor Presidente dentro de su programa bandera, lo cual es consecuente con la reclamación y el estado de vulnerabilidad, **PRIORIZACIÓN PARA LA ENTREGA DE SUBSIDIO DE VIVIENDA, por valor de 70 salarios mínimos legales mensuales vigentes equivalentes a \$48.261.850 [...]**.
(Negrilla y subrayas fuera de texto)

MINVIVIENDA¹¹, por medio del Oficio nro. 2017EE0064455 de 10 de julio de 2017¹², dio respuesta a la petición de la actora, en los siguientes términos:

[...]
Señor (a)

¹¹ Vale la pena resaltar que FONVIVIENDA es una entidad adscrita a MINVIVIENDA, de conformidad con el artículo ARTÍCULO 1.2.1.1.2 del Decreto 1077 de 26 de mayo de 2015, "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio".

¹² La respuesta fue allegada por la actora, visible a folios 6 y 7 del expediente.

RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE
KR 33 84C 10
MEDELLÍN - ANTIOQUIA

Asunto: Información Subsidio Familiar de Vivienda
Radicación 2017ER0076696

Apreciado Usuario:

Dando respuesta a su comunicación radicada con el número citado del asunto, en la cual solicita VIVIENDA al respecto me permito informarle que una vez verificado el número de cédula de ciudadanía 21448148 del (la) señor (a) **RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE** en el Módulo de Consultas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio se obtuvo como resultado que **no existen postulaciones del hogar** en las Convocatorias efectuadas por el Fondo Nacional de Vivienda.

De acuerdo a lo anterior, le informo que el programa de vivienda cien por ciento subsidiada se dirige a la población más vulnerable, es importante aclarar (en cuanto a los requisitos) que el programa de vivienda gratuita va dirigido en forma preferente a la población que se encuentre incluida en las siguientes bases de datos:

- a) Que esté 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 habilitado en zonas de alto riesgo no mitigable.

Por tanto para que un hogar sea favorecido con una vivienda a título de subsidio en especie dentro del programa de vivienda cien por ciento subsidiada debe encontrarse registrado en las bases de datos que permitan su focalización, según lo estipulado en el Artículo 2.1.1.2.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015, dentro de las cuales se encuentran las siguientes:

1. Sistema de información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos (SIUNIDOS) o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - SISBEN III o el que haga sus veces.
3. Registro Único de Población Desplazada (RUPD) o el que haga sus veces.
4. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda Administrado por FONVIVIENDA o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares que se encuentren en estado "Calificado".
5. Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda administrado por FONVIVIENDA o el que haga sus veces con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentren sin aplicar.

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

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

- a) Listado de hogares con subsidio familiar de vivienda urbana sin aplicar, asignado en la bolsa de desastres naturales remitido por FONVIVIENDA.*
- b) Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados antes del 17 de septiembre de 2012, por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).*
- c) Censo de hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, y de hogares localizados en zonas de alto riesgo, elaborados a partir del 17 de septiembre de 2012, por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CLOPAD), avalados por los Consejos Departamentales para la Gestión del Riesgo de Desastres (antes CREPAD) y refrendados por la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD).*

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

El DPS definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE.

*Adicional a ello se aplican los criterios de priorización contenidos en el artículo 2.1.1.2.1.2.3 del Decreto 1077 de 2015, teniendo en cuenta el siguiente orden, en relación con la **población desplazada**:*

I. Población de la Red Unidos:

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

Segundo orden de priorización: Hogares de la Red Unidos en condición de desplazamiento que se encuentren en estado "Calificado" en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada el año 2017.

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

[...]

II. Población en condición de desplazamiento:

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

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

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

[...]

En consecuencia se debe verificar si el hogar o el potencial beneficiario se encuentran registrados en alguna de las bases de datos señaladas, para ello, cualquier ciudadano puede conocer su estado de vinculación a la Red Unidos accediendo por el menú de trámites de la página web ([http:// www.anspe.gov.vo/](http://www.anspe.gov.vo/)), la consulta se entiende como constancia de vinculación a la misma, por lo que la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema no expide certificaciones sobre el mismo, en igual forma se realiza la consulta al SISBEN utilizando el siguiente enlace [https:// www. Sisben.gov.co/Consulta de puntaje.aspx](https://www.Sisben.gov.co/Consulta%20de%20puntaje.aspx).

De otro lado, el Registro Único de Población Desplazada se hace a través de un formato único de declaración en la que se manifiesta su condición de desplazado, por tanto este trámite se debió adelantar previamente para estar incluido en dicha base de datos.

Por tanto, siempre y cuando su hogar se encuentre registrado en las bases de datos que el DPS utiliza para determinar los potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, no se requiere ningún documento adicional para obtener tal condición, en el entendido que la asignación del subsidio familiar de vivienda, está sometido al procedimiento aquí descrito el cual debe observarse estrictamente, tanto por el Departamento de la Prosperidad Social como por Fonvivienda.

Con relación a lo enunciado anteriormente, es pertinente aclarar que no corresponde al Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda, la selección de los hogares beneficiarios dentro del programa de las cien mil viviendas cien por ciento subsidiadas, sino que esta selección será realizada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, según los porcentajes de

composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinen en el decreto reglamentario, teniendo en cuenta que se verificará que se encuentren en la RED UNIDOS y posteriormente en SISDEN III.

Corresponde entonces la Departamento Administrativo para la Prosperidad Social enviar el listado que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, registrando el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población. El Fondo Nacional de Vivienda, por su parte, dará apertura de la convocatoria sólo para postulación de dichos hogares, posteriormente los verifica y devuelve el listado de los que cumplen requisitos al Departamento para la prosperidad social - DPS, entidad que selecciona los beneficiarios de acuerdo a los criterios de priorización, y en caso que los hogares excedan el número de viviendas disponibles por proyecto, se realizará el sorteo, conforme a los mecanismos que defina el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social - DPS, para surtir dicho procedimiento.

ESTO SIGNIFICA QUE LAS CONVOCATORIAS REALIZADAS POR FONVIVIENDA SERÁN PARA LA POSTULACIÓN DE AQUELLOS HOGARES SEÑALADOS POR EL DPS, COMO POTENCIALES BENEFICIARIOS. EN TAL SENTIDO LA POSTULACIÓN SÓLO PODRÁ LLEVARSE A CABO, UNA VEZ EL DPS, HAYA INCLUIDO AL HOGAR EN EL LISTADO DE HOGARES POTENCIALES BENEFICIARIOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA CIENTO POR CIENTO EN ESPECIE - SFVE.

El Fondo Nacional de Vivienda expedirá el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la Resolución emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quienes accederán a las viviendas ofrecidas en el marco del programa de las cien mil viviendas cien por ciento subsidiadas.

Así las cosas, el otorgamiento del subsidio como indemnización parcial supone que el hogar debe estar registrado en las bases de datos del Departamento para la Prosperidad Social DPS, posteriormente cumplir los criterios de priorización establecidos por dicha entidad y seleccionado como beneficiario del Subsidio Familiar de Vivienda, si esto no ocurre el subsidio no será otorgado y por ende no se puede definir una fecha cierta para ello.

Por lo aquí explicado, Fonvivienda no puede ofrecer los hogares fecha probable de asignación del subsidio, pues los procedimientos se realizan en condiciones de igualdad, en estricto cumplimiento de las normas, y teniendo en cuenta la capacidad presupuestal existente [...].

La Sala advierte que la petición de la actora iba dirigida a obtener la información necesaria de los requisitos y los documentos que debía aportar para ser incluida en los programas de vivienda gratuita, como también el trámite pertinente, para lo

cual **MINVIVIENDA** en respuesta a esa petición únicamente se refirió a los aspectos atinentes al programa denominado “viviendas 100% subsidiadas”, sin embargo, se observa que la oferta institucional en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento, es bastante amplia y no se limita únicamente a ese programa.

Teniendo en cuenta lo precedente, la Sala considera que **MINVIVIENDA** respondió parcialmente la petición de la actora y no se entiende satisfecho el derecho fundamental de petición, toda vez que, se limitó a indicarle que si bien no existía postulación de su hogar en las convocatorias efectuadas, la misma podía participar en los subsidios familiares que dirige esa cartera ministerial y el DPS y para el efecto le refirió la normativa concerniente al acceso a la vivienda, esto es, el Decreto 1077 del 26 de mayo de 2015¹³; sin embargo, la Sala encuentra que no precisó los aspectos referentes a los documentos que debía aportar y qué requisitos debía cumplir para ser vinculada a los programas de vivienda.

Ahora bien, según lo informó **MINVIVIENDA** en su escrito de contestación, esa cartera ministerial es la encargada de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar las políticas públicas, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, por lo cual, debió haber remitido la solicitud a un ente que le pudiera suministrar una información más precisa y detallada a la actora, como lo es **FONVIVIENDA**.

En efecto, **FONVIVIENDA** entidad adscrita a dicho Ministerio, se encarga de ejecutar esas políticas públicas de conformidad con los Decretos 555 de 10 de marzo de 2003¹⁴ y 1077 de 2015, razón por la cual, en aras de garantizar su

¹³ “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.

¹⁴ “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda»”.

derecho fundamental de petición, se ordenará a **FONVIVIENDA** que en el término de 15 días le informe a la actora acerca de las convocatorias en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento que se encuentren vigentes en Medellín - Antioquia, ya que este es el lugar en el que se observa de la documentación allegada por ella que es donde reside en la actualidad. Así mismo, se deberán precisar los requisitos para participar en dichas convocatorias e indicarle claramente los documentos que debe aportar y los procedimientos a seguir.

Igualmente, la Sala observa que a folio 16 del expediente obra una consulta de la Unidad para las Víctimas en la que consta que la señora **RUBIELA DEL SOCORRO OSPINA RAVE**, fue víctima de desplazamiento forzado el 30 de diciembre de 2000, debido al conflicto armado colombiano, por lo que es necesario advertir que dadas las condiciones de vulnerabilidad manifiesta en las que se encuentra la actora, es necesario que **FONVIVIENDA** proceda a resolver de fondo y en términos claros, comprensibles y precisos, sin atribuirle mayores cargas, como las de dirigirse a determinado punto de atención, ingresar a páginas *web*,

Artículo 2º. Objetivos. El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, en particular aquellas orientadas a la descentralización territorial de la inversión de los recursos destinados a vivienda de interés social, administrando: Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana; los recursos que se apropien para la formulación, organización, promoción, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y en general los bienes y recursos de que trata el presente decreto.

Artículo 3º. Funciones del Fonvivienda. Las funciones del Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» serán las siguientes:

[...]

9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:

9.1 Atender de manera continua la postulación de hogares para el subsidio familiar de vivienda, a través de contratos de encargo de gestión u otros mecanismos.

9.2 Coordinar a las entidades encargadas de otorgar la elegibilidad de los proyectos de vivienda de interés de social, una vez seleccionadas por el Gobierno Nacional, teniendo en cuenta los parámetros sobre elegibilidad que este establezca.

9.3 Realizar interventorías, supervisiones y auditorías para verificar la correcta ejecución de los subsidios familiares de vivienda.

[...]”.

etc., pues tal invitación desconoce la obligación de la entidad de señalar de manera clara, precisa y de acuerdo con las particularidades del caso, el procedimiento y requisitos para acceder a un programa de vivienda.

Por otro lado, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el doble carácter del derecho a la vivienda digna previsto en el artículo 51 de la Constitución Política, toda vez que es considerado un derecho fundamental dado su aspecto de universalidad predicable de todos los colombianos sin excepción y de otra parte, un derecho de naturaleza prestacional, en la medida en que requiere un desarrollo legal y progresivo a cargo de la Administración, a partir de políticas públicas de carácter social y en atención la capacidad presupuestal del Estado.

Con relación al derecho fundamental a la vivienda digna y su importancia en los sujetos de especial protección constitucional, la Corte Constitucional en sentencia T- 740 de 25 de septiembre de 2012¹⁵, consideró lo siguiente:

“[...]”

3. Derecho fundamental a la vivienda en condiciones dignas. Naturaleza, alcance y exigibilidad en sede de tutela. Reiteración de jurisprudencia.

3.1 El artículo 51 de la Constitución política consagra que: *“Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”*

De otro lado, el artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 sostiene: **“Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez,**

¹⁵ Magistrado Ponente: LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.”

Por su parte, el artículo 11, numeral 1º, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶ dice: **“Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”.**

De esta manera, es claro que el derecho a la vivienda adecuada se encuentra consagrado en diferentes instrumentos internacionales suscritos y ratificados por Colombia. De tal manera, se concluye que entre las necesidades básicas que deben ser satisfechas para permitir a un individuo desarrollar en condiciones dignas su proyecto de vida, se encuentra proveerle de un lugar apropiado de habitación.

En desarrollo de los parámetros fijados en el artículo 51 de la Constitución Política y de los instrumentos internacionales, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que el derecho constitucional a la vivienda digna es un derecho fundamental dado su aspecto de universalidad, ya que es un derecho predicable de todos los colombianos y colombianas sin excepción. De la misma manera, esta Corporación ha reconocido que el derecho a la vivienda digna, no obstante su carácter de fundamental, en cuanto es un derecho universal, es un derecho de carácter complejo, que no es susceptible de protección en todos los casos a través del mecanismo de la tutela, ya que es igualmente un derecho que tiene un carácter prestacional que está sujeto a la maximización de su protección y cubrimiento, a su desarrollo progresivo a partir de políticas públicas de carácter social y a la capacidad presupuestal del Estado, y que igualmente es un derecho que se encuentra mediado por contratos privados, cuyos conflictos, en muchos casos, pueden y deben dirimirse a través de la jurisdicción ordinaria.¹⁷

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el doble carácter del derecho a la vivienda digna, tanto como derecho prestacional, como también como derecho fundamental. En consecuencia, constituye un derecho de naturaleza prestacional, en la medida en 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”**¹⁸.¹⁹ (Resalta la Sala) De otra

¹⁶ Incorporado al ordenamiento interno colombiano mediante la Ley 74 de 1968.

¹⁷ Ver Sentencias T-088 de 2011 y T-109 de 2011.

¹⁸ Sentencia T-363 de 2004.

parte, no obstante la naturaleza prestacional del derecho a la vivienda digna, la Corte ha reiterado que éste es un derecho fundamental, y que puede y debe ser objeto de protección a través de la acción de tutela cuando su desconocimiento directo o indirecto implica la vulneración o la amenaza de derechos fundamentales *per se*, tales como la vida, la dignidad, la integridad física, la igualdad, el debido proceso, entre otros derechos, o cuando adquiere carácter autónomo al tratarse de la protección de personas en estado de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o sujetos de especial protección constitucional²⁰.

[...]

Al respecto, esta Corporación ha resaltado que las bases constitucionales que otorgan fundamento a este derecho fundamental es el carácter de Estado Social de Derecho, el principio de la dignidad humana, el trabajo, la solidaridad y la prevalencia del interés general sobre el particular -artículo 1° CP-; los deberes de las autoridades de la República de proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares -artículo 2° inciso 2° CP-; los fines esenciales del Estado, como el garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución Política -artículo 2° inciso 1° CP-; los derechos a la vida -artículo 11 CP-; el derecho a la vivienda digna -artículo 51 CP-; y los especiales deberes frente a personas que se encuentran en condición de vulnerabilidad, debilidad manifiesta, o se constituyan en sujetos de especial protección constitucional, respecto de los cuales el Estado tiene el deber de protegerlas; especialmente de conformidad con el artículo 13 inciso 3°.²¹

De esta manera, la Carta establece especiales deberes sociales o acciones afirmativas en casos de población vulnerable o personas que se encuentren en estado de debilidad manifiesta, como población en estado de pobreza, víctimas del conflicto interno o víctimas de desastres naturales, frente a los cuales el Estado tiene claras y expresas responsabilidades constitucionales y legales, como también el deber de solidaridad.²² Este último principio se encuentra consagrado tanto en el Preámbulo como en el artículo 95 de la Constitución Política, los cuales establecen como uno de los parámetros fundamentales de nuestra sociedad la solidaridad, principio que constituye una pauta de protección de las personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad o de debilidad manifiesta como consecuencia de situaciones socio-económicas, como fenómenos sociales o naturales, lo cual ha sido resaltado por la

¹⁹ Sentencia T-109 de 2011.

²⁰ Ver sentencias T-895 de 2008, T-894 de 2005, T-791 de 2004, T-363 de 2004, T-756 de 2003, T-1073 de 2001, T-626 de 2000, T-190 de 1999 y T-617 de 1995, entre otras.

²¹ Ver Sentencia T-743 de 2006.

²² *Ibidem*.

jurisprudencia de esta Corte.²³

En armonía con estas disposiciones constitucionales, este Tribunal²⁴ ha dispuesto la protección del derecho a la vivienda digna cuando la persona atraviesa especiales situaciones de disminución por razones de salud, contingencias sociales y familiares, precariedades de tipo económico o de otra índole, cuando se ve afectado su mínimo vital, situaciones en las que se restringe grave y permanentemente el goce efectivo de ese derecho fundamental. A este respecto la jurisprudencia constitucional ha sostenido la necesaria protección del derecho a la vivienda digna por el juez de tutela dadas las circunstancias particulares de vulnerabilidad o debilidad manifiesta de quien reivindica este derecho.²⁵

En este contexto, esta Corporación ha puesto de relieve que el derecho fundamental a la vivienda digna adquiere claramente el carácter de derecho autónomo, cuando se trata de la protección de población en condición de vulnerabilidad o debilidad manifiesta, o de sujetos de especial protección constitucional, como mujeres, niños, personas de la tercera edad, personas con discapacidad, víctimas del conflicto interno armado, como las víctimas de desplazamiento forzado, o víctimas de desastres naturales,²⁶ y que en estos casos adquiere especial relevancia la íntima conexidad del derecho a la vivienda apropiada y adecuada con la realización de la dignidad del ser humano²⁷.

[...]

3.4 Respecto de la **procedencia de la acción de tutela para la protección del derecho a la vivienda digna**, esta Corporación ha consolidado una pacífica línea jurisprudencial en donde no sólo se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, sino igualmente la procedencia del mecanismo de tutela para lograr la protección de este derecho, cuando se cumplan los requisitos para ello, cuando la amenaza o lesión de tal prerrogativa pueda igualmente afectar por conexidad otros derechos fundamentales del peticionario, tales como la vida, la integridad física, la seguridad personal, la igualdad, el debido proceso, entre otros; o cuando proceda de manera autónoma por tratarse de población vulnerable, en estado de debilidad o sujetos de especial protección constitucional.²⁸

En este sentido, la jurisprudencia de este Tribunal ha sido clara al expresar que el juez constitucional de instancia no puede declarar la improcedencia de la tutela con base en el argumento de que se

²³ Ver Sentencias T-1125 de 2003 y Sentencia T-743 de 2006.

²⁴ Sentencia T-275 de 2008.

²⁵ Ver Sentencias T-1091 de 2005 y T-333 de 2011, entre otras.

²⁶ Consultar al respecto las Sentencias T-363 de 2004, T-756 de 2003, entre otras.

²⁷ Sentencia T-1165 de 2001.

²⁸ Sentencia T-530 de 2011.

trata de un derecho prestacional, sino que debe reconocer el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna por conexidad o de manera autónoma.²⁹ En consecuencia, el juez constitucional debe analizar si el caso concreto involucra una amenaza o una vulneración que adquiera relevancia iusfundamental, y en caso de ser así, debe entrar a estudiar el fondo del asunto, y determinar si se configura la vulneración de alguno de los componentes del derecho a la vivienda digna a los que se hizo mención en apartado anterior³⁰[...]”. (Negrillas fuera del texto)

Sin embargo, se advierte que la posición jurisprudencial transcrita en precedencia únicamente aplica para aquellos eventos en que están dispuestos los correspondientes auxilios de vivienda y que los interesados cumplan con los requisitos mínimos para la postulación.

En ese sentido, la Sala precisa que tal y como lo señaló **FONVIVIENDA** en su respuesta, no se evidenció constancia alguna de que la actora se encuentre incluida en los listados efectuados por el DPS el cuál es el encargado de seleccionar a los beneficiarios de los subsidios de vivienda, así como tampoco de que hubiese sido identificada como potencial beneficiaria del mismo, por lo que no resulta procedente por vía de tutela ordenar su inclusión en los mismos, por cuanto, ello vulneraría el derecho a la igualdad de las personas que se encuentran en las mismas condiciones fácticas de la accionante, o aún con mayores dificultades, y que están a la espera de que se les resuelva su situación de vivienda.

Igualmente, es de anotar que la actora tampoco acreditó postulación alguna a los subsidios de vivienda, además, **FONVIVIENDA** informó a su vez que no participó de ninguno de los subsidios ofertados y tampoco dio cumplimiento a los requisitos ni a los presupuestos necesarios para ser considerada como

²⁹ Ver Sentencia T-088 de 2011.

³⁰ Ibidem.

potencial beneficiaria tanto para el subsidio de vivienda en especie como para los demás subsidios provistos por el Gobierno Nacional.

Por lo anterior, la Sala advierte que en el caso *sub examine* la actora pretende su inclusión en los programas de subsidios de vivienda mediante el presente amparo, no obstante, de admitir la procedencia de la acción de tutela como vía directa para obtener la asignación de subsidios de vivienda, sin que el Estado hubiese dispuesto la correspondiente oferta habitacional y sin que la solicitante, previamente, hubiese participado formalmente dentro del proceso establecido para la asignación del subsidio, implicaría, además de pretermitir mediante vía de tutela el trámite administrativo señalado para tal fin, desconocer la faceta prestacional del derecho a la vivienda y por último, como ya se explicó, quebrantaría el derecho a la igualdad de las personas que se encuentran en las mismas circunstancias de la actora, o aún con mayores dificultades, y que sí están participando en los respectivos procesos de adjudicación y se encuentran en lista de espera para su asignación.

Ahora, es necesario precisar que, si bien las víctimas del conflicto armado en Colombia son sujetos de especial protección constitucional y en atención a esa condición deben ser beneficiados con las medidas de atención, asistencia y reparación adoptadas por el Estado, ello no les exime de cumplir con los requisitos para acceder a las mismas, pues eso contribuye a que se les dé un tratamiento igual a todas las personas que se encuentren en las mismas condiciones de vulnerabilidad.

Por lo expuesto y teniendo en cuenta que la Sala tampoco observa ninguna situación excepcional en las condiciones de la accionante que amerite el desconocimiento de los procedimientos administrativos previamente

establecidos y la intervención urgente del juez constitucional en pro de la salvaguarda del derecho fundamental a la vivienda de la actora, no resulta pertinente conceder el amparo requerido frente al derecho a la vivienda en condiciones dignas.

Finalmente, vale la pena resaltar que en este mismo sentido, la Sala ya se pronunció en sentencia de 10 de noviembre de 2017, Exp. nro. 2017-04418-01.

Por las consideraciones expuestas, la Sala revocará el fallo impugnado y, en su lugar, concederá el amparo al derecho fundamental de petición y, en consecuencia, se ordenará a **FONVIVIENDA** que en el término de 15 días le informe a la actora acerca de las convocatorias en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento que se encuentren vigentes en Medellín - Antioquia, ya que este es el lugar en el que se observa de la documentación allegada por ella que es donde reside en la actualidad. Así mismo, se deberán precisar los requisitos para participar en dichas convocatorias e indicarle claramente los documentos que debe aportar y los procedimientos a seguir.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley.

F A L L A:

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia impugnada y, en su lugar, se dispone: **AMPÁRASE** el derecho fundamental de petición a la actora de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: ORDÉNASE a FONVIVIENDA que en el término de 15 días le informe a la actora acerca de las convocatorias en materia de vivienda para la población en situación de desplazamiento que se encuentren vigentes en Medellín - Antioquia, ya que este es el lugar en el que se observa de la documentación allegada por ella que es donde reside en la actualidad. Así mismo, se deberán precisar los requisitos para participar en dichas convocatorias e indicarle claramente los documentos que debe aportar y los procedimientos a seguir.

TERCERO: NOTIFÍQUESE a las partes por el medio más expedito y eficaz.

CUARTO: REMÍTASE el expediente a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada en la sesión del día 1o. de diciembre de 2017.

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Ausente con excusa

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ