

**SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL - No es derecho colectivo y por ello no procede su protección mediante acción popular**

Ahora bien, en cuanto concierne a la controversia que se plantea en el caso *sub-examine*, resulta pertinente reiterar que en su jurisprudencia, esta Sección, ha puesto de presente que las acciones populares no son el medio procesal idóneo para resolver controversias en torno a la asignación de subsidios, ni para reclamar su asignación, y ha señalado que la competencia del juez popular se contrae a resolver sobre la violación de los derechos colectivos invocados, sin dirimir, en modo alguno, derechos subjetivos ni reclamaciones económicas... Síguese de lo expuesto, que escapa al ámbito propio de la acción popular pronunciarse acerca de la viabilidad o no de la asignación de recursos procedentes del subsidio de vivienda de interés social a un determinado proyecto de vivienda, tanto más teniendo en cuenta los concluyentes términos del parágrafo 4º del artículo 17 del Decreto 975 de 2004, a cuyo tenor “la declaratoria de elegibilidad del proyecto no genera derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones habitacionales que lo conforman.” **NOTA DE RELATORIA:** Ver, Consejo de Estado, sentencia de 12 de noviembre de 2009 Exp. : 08001-23-31-000-2002-01193-02, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, en cita, y Sentencia de 25 de octubre de 2006, Exp: 25000-23-24-000-2004-01843-02(AP), C.P. Ruth Stella Correa Palacio.

**FUENTE FORMAL:** CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 51 CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 / LEY 3 DE 1991 / DECRETO 2190 DE 2009.

**DERECHO COLECTIVO - No lo es porque exista pluralidad de sujetos reclamantes.**

También incurre en yerro el apoderado de la actora al considerar que un derecho deviene en colectivo, en atención a la naturaleza plural de los sujetos reclamantes... Del mismo modo, el derecho de una persona individualmente considerada, no se transforma en colectivo al reclamarse con otras personas; ni un derecho colectivo no deja de ser tal, porque sea reclamado por una sola persona. En estas condiciones, se confirmará la sentencia apelada, pues según quedó expuesto, la acción popular no es el mecanismo procedente para discutir la reclamación de subsidios de vivienda así estos sean comunes a un grupo, pues su objeto se contrae a hacer cesar la amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos.

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCION PRIMERA**

**Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO**

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil trece (2013).

**Radicación número: 66001-23-31-000-2010-00204-01(AP)**

**Actor: GLORIA ELENA FRANCO CARDONA**

## **Demandado: FONDO NACIONAL DE VIVIENDA**

Se decide la impugnación interpuesta por la actora contra la sentencia de 30 de agosto de 2012, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Risaralda, desestimó las pretensiones de la demanda.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. La Demanda**

El 2 de agosto de 2010, la ciudadana Gloria Elena Franco Cardona, mediante apoderado, entabló acción popular contra el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante FONVIVIENDA), para reclamar protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

#### **1.1. Hechos**

La actora manifiesta que el Gobierno Nacional, en el marco de su política de vivienda de interés social urbana, estructuró programas dirigidos a familias con derecho a subsidios en distintas modalidades, el cual se somete ante la Financiera de Desarrollo Territorial –FINDETER a declaratoria de elegibilidad <sup>1</sup> y luego a FONVIVIENDA para asignación de recursos.

Señala que la Alcaldía del municipio de Belén de Umbría postuló ante FONVIVIENDA el proyecto denominado “*Vivienda Nueva para Belén de Umbría*”, modalidad de construcción en sitio propio o disperso, para lo cual fue necesario que las 63 familias potencialmente beneficiarias, adquirieran y adecuaran el mismo número de lotes para la construcción de sus viviendas en el casco urbano de la población.

---

<sup>1</sup> Resolución de delegación No. 00165 de 2005 (junio 3)

Sostiene que el proyecto “*Vivienda Nueva para Belén de Umbría*” fue declarado elegible de acuerdo con el certificado de elegibilidad N° EFT-0118 de 2008 (29 de diciembre).

Explica que mediante la Resolución 940 de 2009 (30 de diciembre), FONVIVIENDA asignó recursos a los proyectos de vivienda “*El Portal de los Guadales*”, “*Urbanización Buenos Aires*” y, “*Urbanización Villanora*” ubicados en los municipios de Santa Rosa de Cabal y Mistrato, omitiendo pronunciarse acerca de la asignación de subsidios a las familias del municipio de Belén de Umbría.

## **2. Pretensiones**

La actora solicita que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

*“Se ordene proteger y garantizar los derechos e intereses colectivos, ordenando a FONVIVIENDA, asignar los recursos a las familias interesadas pertenecientes al proyecto Vivienda Nueva Para Belén de Umbría en la modalidad construcción en sitio propio disperso”.*

## **2. La Contestación**

FONVIVIENDA, mediante apoderado, propuso las excepciones que denominó “*indebida escogencia de la acción por parte del actor*” y, “*ausencia de vulneración de derechos colectivos*”, aduciendo que la pretensión del actor, encaminada a que se modifique la Resolución 940 de 2009, no es propia de la acción popular sino de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

Manifestó que mediante Resolución N° 940 de 2009 (30 de diciembre), FONVIVIENDA se hizo la distribución regional de recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social, al concurso de esfuerzo territorial en el departamento de Risaralda, a partir de los puntajes obtenidos por los proyectos declarados elegibles durante el proceso.

En este orden de ideas, señaló que el proyecto urbanístico “*Vivienda Nueva para Belén de Umbría*” no fue seleccionado porque obtuvo un puntaje inferior al obtenido por los demás postulantes. Asimismo, explicó que el mencionado proyecto, pretendía financiar un número de soluciones de vivienda que superaban el cupo económico disponible para el departamento de Risaralda.

Por último, expresó que la declaratoria de elegibilidad sustenta la viabilidad de un proyecto de vivienda, mas “*no genera derecho alguno a la asignación de subsidios*”, al tenor de lo preceptuado en el parágrafo 4º del artículo 17 del Decreto 975 de 2004 (31 de marzo)<sup>2</sup>.

### **3. La audiencia de Pacto de Cumplimiento**

Tuvo lugar el 31 de enero de 2011 con la asistencia de la Procuradora Judicial 38 para Asuntos Administrativos, la parte demandante, el apoderado de FONVIVIENDA y el apoderado de la Defensoría del Pueblo. Se declaró fallida debido a que no se arribó a una fórmula de pacto de cumplimiento.

### **4. Alegatos de conclusión**

4.1. La actora reiteró los argumentos expuestos en la demanda. Adicionalmente, señaló que los derechos colectivos invocados tienen una estrecha relación con el derecho fundamental a la vivienda digna, por lo cual procede su amparo.

4.2. FONVIVIENDA guardó silencio.

## **II. LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal Administrativo de Risaralda desestimó las pretensiones de la demanda, debido a que no encontró probada la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y, a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

---

<sup>2</sup> Por el cual el Presidente de la República reglamanta 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

“*Artículo 17. Requisitos para la elegibilidad.(...)*

*Parágrafo 4º. En ningún caso, la declaratoria de elegibilidad de un plan de vivienda generará derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones de vivienda que lo conforman.”*

Diario Oficial 45509 de abril 2 de 2004.

Estimó que la actora no demostró la concurrencia de *“los requisitos esenciales que se requieren para declarar la violación de un derecho colectivo y que no son otros que la acción u omisión de la administración, el daño colectivo y el nexo causal”*.

Puso de presente que la Sección Tercera de esta Corporación, en sentencia de 25 de abril de 2002 (C.P. Ricardo Hoyos Duque)<sup>3</sup>, determinó que *“cuando se reclamen derechos individuales, así se haga por un grupo determinado o determinable de personas en similitud de circunstancias, no es procedente la acción popular, porque la sumatoria de derechos particulares no muta su esencia a colectivos”*.

En tal sentido, consideró que los eventuales beneficiarios del proyecto *“Vivienda Nueva para Belén de Umbría”*, tienen mecanismos judiciales alternativos para solicitar el resarcimiento de los perjuicios que les llegase a causar la presunta omisión de FONVIVIENDA.

### **III. LA IMPUGNACION**

La actora reiteró los argumentos expuestos en su demanda.

### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSION**

4.1. FONVIVIENDA reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda.

4.2. La Procuraduría Primera Delegada ante esta Corporación manifestó que no existe *“elemento de juicio alguno”* que ponga en evidencia la supuesta vulneración de derechos colectivos.

En este sentido, sostiene que el hecho de que FONVIVIENDA no haya asignado recursos al proyecto de vivienda denominado *“Vivienda Nueva Para Belén de Umbría”*, no comporta violación de los derechos colectivos de las familias potencialmente beneficiarias, pues la selección de los beneficiados se realizó a partir de un procedimiento reglado, en el cual éste obtuvo un puntaje inferior al obtenido por los programas a los que se asignaron recursos en el departamento de Risaralda.

4.3. La actora guardó silencio.

## V. CONSIDERACIONES

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

*“Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella”*

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998 (25 de agosto) cuyo artículo 2° define las acciones populares así:

*“Artículo 2°. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.*

*Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”*

### 5.1 Caso Concreto

En el presente caso, la actora pretende que se amparen los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y, a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, que estimó vulnerados debido a que FONVIVIENDA no asignó subsidios de interés social al proyecto urbanístico “*Vivienda Nueva Para Belén de Umbría*”.

Del material probatorio se destaca:

- Certificado de Elegibilidad N° EFT – 0118 de 2008<sup>4</sup> (3 de diciembre), mediante el cual FINDETER declara elegible al proyecto “*Vivienda Nueva Para Belén de Umbría*”, en cumplimiento de sus facultades legales y de conformidad con la Resolución de delegación N° 00165. Se lee:

---

<sup>3</sup> Rad.:050011233100020010201201, Actor: Omar de Jesús Flórez Morales.

**“EL DIRECTOR DE PROGRAMAS ESPECIALES DE LA FINANCIERA DE  
DESARROLLO TERRITORIAL S.A. FINDETER**

*En uso de sus facultades legales y de conformidad con lo dispuesto en la Resolución de delegación N° 00165 de junio 3 de 2005 expedida por FINDETER.*

*Declara ELEGIBLE el proyecto de Vivienda de Interés Social, denominado Vivienda Nueva Para Belén de Umbría, correspondiente a los predios según cuadro anexo, localizado en el municipio de Belén de Umbría – Departamento de Risaralda, presentado bajo la modalidad de construcción en sitio propio disperso para postulaciones al subsidio Familiar de Vivienda, caracterizado como Tramite Ordinario.*

*Este proyecto ha sido sometido al proceso de elegibilidad ante FINDETER por el señor GERMAN ALBERTO BERNAL TRUJILLO, identificado con Cedula de Ciudadanía N° 4391863, en su condición de representante legal del MUNICIPIO DE BELÉN DE UMBRÍA, identificado con NIT N° 891480024, quien actúa como oferente del proyecto de conformidad con la autorización firmada el 14 de agosto de 2008 entre éste y cada uno de los propietarios de los predios integran el plan de vivienda, para posibilitar la aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda financiado con recurso de ESFUERZO TERRITORIAL.*

*El proyecto consta de 63 soluciones de Vivienda, e implica una inversión total de \$1.207.378.112 y una demanda de Subsidios por valor de 639.639.000, requerida para la ejecución de las obras del proyecto, distribuidas así:*

<i>Municipio</i>	<i>Tip</i>	<i>Modelo</i>	<i>Num.</i>	<i>Val.</i>	<i>Valor</i>
			<i>Soluciones</i>	<i>Soluciones</i>	<i>Máximo Por</i>
					<i>Solución</i>
<i>Belén</i>	<i>VIP</i>	<i>Varios</i>	<i>63</i>	<i>1.207.378.11</i>	<i>31.376.557</i>
<i>de</i>				<i>2</i>	
<i>Umbría</i>					

*E*  
*I*

*proyecto fue radicado y evaluado en la Unidad Regional con sede en la ciudad de PEREIRA bajo el código N° F66-0000069, según consta en el Sistema de Información de Vivienda de FINDETER, verificándose el cumplimiento de los requisitos contemplados en la sección I del capítulo III del título III del Decreto 975 de 2004, así como el Decreto 4466 de 2007 y las Resoluciones 610 de 2004 y 695 de 2008 expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, como condición y característica necesaria para obtener la declaratoria de elegibilidad, que les permita a los beneficiados del subsidio familiar de vivienda, la aplicación de este en el proyecto. Por lo anterior, se expide este certificado con fundamento en el concepto emitido por el profesional evaluador JAVIER BERNARDO PELAEZ BOHORQUEZ, identificado con Cédula de Ciudadanía N° 8263546 expedida en MEDELLIN, y portador (a) de la tarjeta de matrícula profesional N° 2227 ANT.*

<sup>4</sup>Folio 8, cuaderno 1.

*El proyecto cuenta con la (s) Licencia (s) de urbanismo y/o construcción expedida (s) por la autoridad competente, con vigencia hasta el día 1 de abril de 2010 y con la disponibilidad inmediata e incondicional de servicios públicos de acueducto, alcantarillado y energía eléctrica, de acuerdo con la certificación expedida por las respectivas empresas de servicios públicos.*

*La financiación total del proyecto se encuentra garantizada, en los términos contemplados en el artículo 17 del Decreto 975 de 2004, de conformidad con el Plan Financiero propuesto por el oferente contenido en el Anexo 2 – Recursos y Fuentes de Financiación.*

*De conformidad con las normas vigentes, esta declaratoria de elegibilidad podrá ser revocada en el evento de comprobarse que existieron falsedad e inconsistencias en la información aportada por el oferente, igualmente FINDETER se permite informar que no es responsable en caso de que el Oferente llegue a cambiar una cualquiera de las condiciones del proyecto durante la ejecución del mismo.*

***Según lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 17 del Decreto 975 de 2004, se advierte que la declaratoria de elegibilidad del proyecto no genera derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones habitacionales que lo conforman.*** (Énfasis fuera de texto)

- Resolución 940 de 2009 (30 de diciembre), mediante la cual FONVIVIENDA determina la distribución regional de recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social aplicables al concurso de esfuerzo territorial departamental y se determinan los cupos por proyecto en cada departamento, en la cual se constata que la referida distribución no comprendió al proyecto “Vivienda Nueva Para Belén de Umbría”.

***“POR LA CUAL SE DETERMINA LA DISTRIBUCIÓN REGIONAL DE RECURSOS DEL SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL APLICABLES AL CONCURSO DE ESFUERZO TERRITORIAL DEPARTAMENTAL Y SE DETERMINAN LOS CUPOS POR PROYECTO EN CADA DEPARTAMENTO***

*La Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda en ejercicio de sus facultades legales conferidas por el numeral 9º del artículo 3º del Decreto Ley 555 de 2003 y el artículo 31º del Decreto 975 de 2004 y*

**CONSIDERANDO:**

*Que es función del Director Ejecutivo del Fondo Nacional de Vivienda, dictar los Actos Administrativos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*

*Que en virtud de lo dispuesto por el numeral 9º del artículo 3º del Decreto Ley 555 de 2003 corresponde al Fondo Nacional de Vivienda, asignar*

*subsídios familiares de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y de conformidad con el reglamento y las condiciones definidas por el Gobierno Nacional.*

*Que el artículo 19° del Decreto 2190 de 2009 estableció que cumplido el requisito de la elegibilidad, la Entidad Evaluadora calificará los planes de vivienda teniendo en cuenta los criterios allí establecidos y siguiendo la metodología definida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la Resolución No 695 del 30 de abril de 2008.*

*Que en virtud de lo establecido en el Artículo 11° del Decreto 2190 de 2009 y Artículo 1° del Decreto 4964 de 2009, surtido el trámite a que se refiere el artículo 19° del Decreto en mención, el Fondo Nacional de Vivienda ordenará secuencialmente los planes de vivienda según su calificación hasta completar un número de unidades equivalente al monto de los recursos disponibles por departamento y hará la distribución de cupos indicativos entre los planes de vivienda.*

*Que la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER mediante comunicación radicada el día 10 de septiembre de 2009 bajo el No 4120 – E1 – 106300, informó los resultados del proceso de calificación de proyectos de la Bolsa del Concurso de Esfuerzo Territorial, correspondiente a ciento noventa (190) proyectos de vivienda.*

*Que aquellos oferentes que hubieren incumplido con las condiciones de la oferta y a la expedición de la presente resolución, se encuentren con resolución administrativa de declaratoria de incumplimiento, no podrán participar en el presente proceso de distribución de cupos por proyecto y por lo tanto serán excluidos catorce (14) oferentes del mismo número de proyectos sobre el total que fueron remitidos calificados por FINDETER, los cuales son: Manatí, Suan y Baranoa en Atlántico, Florencia en Caquetá, Tauramena en Casanare, Anapoima y Fusagasuga en Cundinamarca, Guamal, San Carlos Guaroa, Restrepo y Fuente de Oro en Meta, Ovejas y Sampues en Sucre y Espinal en Tolima.*

*Que una vez los oferentes que se excluyen del presente proceso de distribución de cupos cumplan con las condiciones de la oferta y sea levantada la declaratoria de incumplimiento del proyecto, a través de acto administrativo, podrán presentarse al siguiente proceso de convocatoria del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental.*

*Que mediante el presente acto administrativo, se establece la distribución regional de recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social correspondiente a la bolsa del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y se ordena secuencialmente los planes de vivienda según la calificación entregada por la entidad evaluadora, hasta completar un número de unidades equivalente al monto de los recursos departamentales disponibles para esta bolsa de recursos.*

*Que el Artículo 36° de la Resolución No 610 de 2004 del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, modificado por el artículo 3° de la Resolución No 573 de 2005, determina la distribución de cupos indicativos entre los planes de vivienda departamentales, estableciendo que: “De esta forma, la cantidad de unidades habitacionales de los planes*

*situados en cada municipio determinará el cupo máximo de subsidios a asignar a cada uno de ellos, que en todo caso no podrá exceder de cien (100) viviendas, sin importar el número de soluciones habitacionales que los conformen. (...)*”.

*Que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial realizó la distribución de recursos para la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, mediante la Resolución No 2366 de 2009, modificada por la Resolución 2529 de 2009, destinó recursos para la asignación de subsidios familiares de vivienda en el Concurso de Esfuerzo Territorial. Igualmente para los mismos efectos expidió la Resolución 2620 del 29 de diciembre de 2009.*

*Que en aquellos departamentos en donde existan proyectos de vivienda para los cuales los recursos definidos conforme a la distribución departamental determinada en el artículo 1º del Decreto 4964 de 2009, no alcanzaron a cubrir la totalidad de las unidades habitacionales que los conforman, se hace necesario destinar recursos a los mismos con el fin de cubrir la totalidad del proyecto de vivienda permitiendo su adecuada ejecución y participación en el proceso.*

*Que en atención a la alta participación de proyectos en el presente proceso del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y buscando incentivar la ejecución de los mismos, se determinaran dos (2) cortes para el otorgamiento de cupos de proyectos, en donde en el corte uno (1) se priorizarán aquellos que reportaron en el proceso de elegibilidad la ejecución de las obras de urbanismo al cien por ciento (100%) y en el corte dos (2) se incluirán aquellos proyectos que por su calificación quedan dentro del techo departamental y tienen obras de urbanismo ejecutadas por debajo del cien por ciento o sin ejecutar, para lo cual se utilizó un monto total nacional por valor de ciento diez mil millones de pesos (\$110.000.000.000), el cual es indicativo.*

*Que para los proyectos de vivienda tanto del corte uno (1) como del dos (2), se dará apertura a la convocatoria de postulación de las familias vinculadas en el año 2010, como consecuencia de la determinación de los cupos mediante el presente acto administrativo, con lo cual podrán dar inicio a la ejecución de las obras de urbanismo y garantizar el cumplimiento de las mismas en un cien por ciento (100%), antes de la apertura de la respectiva convocatoria.*

*Que para garantizar el presente proceso de asignación del Subsidio Familiar de Vivienda, el valor que suman los cupos de los proyectos aprobados en el corte uno equivalen a CUARENTA Y CUATRO MIL CIENTO NOVENTA Y NUEVE MILLONES, TRESCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL CUATROCIENTOS VEINTITRES PESOS (\$44.199.366.423,00).*

*Que las postulaciones de los hogares al Subsidio Familiar de Vivienda en los planes de vivienda de Esfuerzo Territorial Departamental y su asignación es individual, y que los hogares deberán indicar en el formulario*

correspondiente, el nombre del plan de vivienda elegible para el cual se están postulando.

Que en el marco de lo establecido en el artículo 22º del decreto 2190 de 2009, corresponde al Fondo Nacional de Vivienda señalar las fechas de apertura y cierre para adelantar los procesos de postulación de los subsidios familiares de vivienda de interés social correspondientes a los recursos del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental y en consecuencia,

**RESUELVE:**

ARTICULO 1º. Distribución indicativa de recursos por departamento para el concurso de esfuerzo territorial departamental. De conformidad con los coeficientes porcentuales para la distribución nacional de recursos del subsidio familiar de vivienda de interés social correspondientes a los sectores urbanos de los diferentes departamentos determinados en el artículo 1º del Decreto 4964 de 2009, los valores indicativos para determinar los cortes de asignación a través del Concurso de Esfuerzo Territorial son los siguientes:

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS		
DEPARTAMENTO	COEFICIENTE	RECURSOS
Amazonas	1,00%	\$ 1.100.000.000
Antioquia	9,00%	\$ 9.900.000.000
Arauca	1,20%	\$ 1.320.000.000
Atlántico	5,50%	\$ 6.050.000.000
Bolívar	8,10%	\$ 8.910.000.000
Boyacá	3,60%	\$ 3.960.000.000
Caldas	1,30%	\$ 1.430.000.000
Caquetá	1,70%	\$ 1.870.000.000
Casanare	2,00%	\$ 2.200.000.000
Cauca	2,40%	\$ 2.640.000.000
Cesar	3,60%	\$ 3.960.000.000
Chocó	3,20%	\$ 3.520.000.000
Córdoba	5,10%	\$ 5.610.000.000
Cundinamarca	6,80%	\$ 7.480.000.000
Guainía	1,00%	\$ 1.100.000.000
Guaviare	1,00%	\$ 1.100.000.000
Huila	2,30%	\$ 2.530.000.000
La Guajira	3,10%	\$ 3.410.000.000
Magdalena	5,30%	\$ 5.830.000.000
Meta	2,20%	\$ 2.420.000.000
Nariño	4,60%	\$ 5.060.000.000
Norte Santander	3,10%	\$ 3.410.000.000
Putumayo	1,40%	\$ 1.540.000.000
Quindío	1,30%	\$ 1.430.000.000
<b>Risaralda</b>	<b>1,40%</b>	<b>\$ 1.540.000.000</b>
San Andrés	1,00%	\$ 1.100.000.000

DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS		
DEPARTAMENTO	COEFICIENTE	RECURSOS
Santander	2,90%	\$ 3.190.000.000
Sucre	4,30%	\$ 4.730.000.000
Tolima	2,80%	\$ 3.080.000.000
Valle	5,80%	\$ 6.380.000.000
Vaupés	1,00%	\$ 1.100.000.000
Vichada	1,00%	\$ 1.100.000.000
TOTAL		\$ 110.000.000.000

ARTICULO 2°. Determinar los cupos de subsidio familiar de vivienda correspondientes a los proyectos que quedan incluidos en el corte UNO (1), sobre los cuales el Fondo Nacional de Vivienda dará apertura a las convocatorias en el año 2010 y los oferentes de los mismos podrán iniciar la ejecución de las obras de urbanismo de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente resolución, como a continuación se indica:

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	NÚMERO DE SOLUCIONES ASIGNADAS
ANTIOQUIA	Cañas gordas	URBANIZACIÓN EL PORVENIR	80
ANTIOQUIA	Puerto Berrio	VILLA ADRIANA	45
ANTIOQUIA	San Rafael	URBANIZACIÓN CENTENARIO	80
ANTIOQUIA	Caucasia	UNA CAUCASIA NUEVA	81
ANTIOQUIA	Cañas gordas	URBANIZACIÓN COLINAS DE MIRAMAR SEGUNDA ETAPA	42
ANTIOQUIA	Andes	CIUDADELA PORTAL DE LAS PALMAS ETAPA I	35
ARAUCA	Tame	RENUOVE SU VIVIENDA PROPIA 2008	63
ARAUCA	Arauca	ADECUACION DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL COMUNA NO. 3 ANTONIO BENITEZ	90

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	NÚMERO DE SOLUCIONES ASIGNADAS
ATLANTICO	Santa Lucia	VILLA SANTANA III ETAPA	100
ATLANTICO	Repelón	VILLA ALICIA	47
ATLANTICO	Santa Lucia	VILLA SANTANA IV ETAPA	100
BOLIVAR	Morales	URBANIZACION LOS ANGELES	97
BOLIVAR	San Juan Nepomuceno	VILLA COLORADO	76
BOLIVAR	Santa Catalina	VIVIENDA PARA TODOS	100
BOLIVAR	San Jacinto	URBANIZACION SAN JACINTO DIGNO IV ETAPA	45
BOYACA	Chivata	URBANIZACION VILLAS DEL ROSARIO ETAPA 1	34
BOYACA	Guican	URBANIZACION VILLA NEVADA	40
BOYACA	Puerto Boyacá	URBANIZACION VILLA BETHEL II ETAPA	83
BOYACA	Ciénega	URBANIZACION SAN NICÓLAS	33
CALDAS	Anserma	URBANIZACION IBIZA	90
CAQUETA	El Doncello	LAS AMERICAS I ETAPA	100
CAQUETA	La Montañita	LA ALTERNATIVA DE TODOS I ETAPA	95
CASANARE	Paz de Ariporo	VIVIENDA NUEVA PARA CASANARE	100
CASANARE	Aguazul	VIVIENDA NUEVA PARA CASANARE	100

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	NÚMERO DE SOLUCIONES ASIGNADAS
CASANARE	Maní	VIVIENDA NUEVA PARA CASANARE	41
CAUCA	Santander de Quilichao	URBANIZACIÓN VIDA NUEVA II ETAPA	80
CESAR	Aguachica	SAN ROQUE	59
CESAR	San Diego	PERPETUO SOCORRO	79
CORDOBA	Tierralta	LOS ALAMOS	53
CUNDINAMARCA	Medina	URBANIZACIÓN BETHEL	86
CUNDINAMARCA	Arbelaez	URBANIZACIÓN SAN RAFAEL III ETAPA	41
CUNDINAMARCA	Bojacá	URBANIZACIÓN VILLAS DE SAN LUIS II	96
HUILA	Palermo	CIUDADELA JULIAN POLANIA	100
HUILA	Palermo	URBANIZACIÓN JULIÁN POLANÍA CUARTA ETAPA FASE II	70
HUILA	La Argentina	URBANIZACIÓN CRISTO REY	79
LA GUAJIRA	Fonseca	URBANIZACIÓN 12 DE OCTUBRE II ETAPA	100
LA GUAJIRA	Uribe	URBANIZACIÓN YOSU II ETAPA	50
LA GUAJIRA	Riohacha	URBANIZACIÓN NUEVA RIOHACHA II ETAPA	100
META	Cumaral	URBANIZACIÓN MAYUGA VIVE	100
META	Cubarral	URBANIZACIÓN EL TRIUNFO ETAPA III	71
NARINO	Tuquerres	URBANIZACIÓN VILLA	100

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	NÚMERO DE SOLUCIONES ASIGNADAS
		AMPARO I ETAPA	
NARINO	Tuquerres	SIEMPRE CON TUQUERRES	88
NARINO	Ipiales	URBANIZACION "LA FLORESTA II"	24
NORTE DE SANTANDER	Ragonvalia	URBANIZACION LA CONCORDIA	63
NORTE DE SANTANDER	Mutiscua	URBANIZACION BRISAS DE TAPAGUA	25
NORTE DE SANTANDER	Toledo	VIVIENDAS ALCALDIA TOLEDO	22
NORTE DE SANTANDER	Toledo	URBANIZACION BUENA VISTA	81
NORTE DE SANTANDER	Arboledas	URBANIZACION VILLA PICHON	50
<b>RISARALDA</b>	<b>Santa Rosa de Cabal</b>	<b>EL PORTAL DE LOS GUADUALES</b>	<b>68</b>
<b>RISARALDA</b>	<b>Mistrato</b>	<b>URBANIZACION BUENOS AIRES</b>	<b>33</b>
<b>RISARALDA</b>	<b>Santa Rosa de Cabal</b>	<b>URBANIZACION VILLA NORA</b>	<b>80</b>
SANTANDER	San Gil	URBANIZACION CIUDAD FUTURO	100
SANTANDER	La Belleza	VILLA JULIANA	10
SANTANDER	Páramo	TRIUNFADORES DE PARAMO	21
SANTANDER	Mogotes	URBANIZACION VILLA PAULA	27
SUCRE	El Roble	RENACER DE EL ROBLE	31
SUCRE	Los Palmitos	ONCE DE NOVIEMBRE	63
TOLIMA	Coyaima	LA ESPERANZA II ETAPA	66
TOLIMA	Ambalema	PLAYA VERDE II	62

DEPARTAMENTO	MUNICIPIO	NOMBRE DEL PROYECTO	NÚMERO DE SOLUCIONES ASIGNADAS
VALLE DEL CAUCA	Riofrío	CONSTRUCCIÓN SITIO PROPIO DISPERSO RIOFRIO	27
VALLE DEL CAUCA	Bugala grande	CONSTRUCCIÓN SITIO PROPIO BUGALAGRAN DE 2009	16
VALLE DEL CAUCA	Andalucía	CONSTRUCCIÓN SITIO PROPIO ANDALUCÍA 2009	37
VALLE DEL CAUCA	Ginebra	PROYECTO ENMANUEL CSP	19
VALLE DEL CAUCA	Buga	URBANIZACIÓN SAN JOSE OBRERO II ETAPA	100
VALLE DEL CAUCA	Calima (Darien)	VIVIENDA CALIMA EL DARIEN 2009	83
VALLE DEL CAUCA	La Unión	CASA NUEVA III	35
VALLE DEL CAUCA	Cartago	URBANIZACIÓN EL JAZMIN II	6
VALLE DEL CAUCA	Cartago	URBANIZACIÓN LOS GIRASOLES II	11
VALLE DEL CAUCA	Bolívar	ASOCIACION PLAN DE VIVIENDA BARRIO CIUDAD BOLIVAR	35

(...)

**ARTÍCULO 4°.** Establecer como fechas de apertura y cierre de la convocatoria para postulaciones del Subsidio Familiar de Vivienda del Concurso de Esfuerzo Territorial Departamental de los planes de vivienda correspondiente al CORTE UNO (1), de que trata el artículo 2° de la presente resolución, las que se indican a continuación:

Fecha de apertura de Postulaciones: martes, Enero 19 de 2010  
Fecha de cierre de Postulaciones: viernes, Febrero 19 de 2010

*ARTÍCULO 5°. La presente resolución rige a partir de la fecha de su publicación.”*

## **5.2. Los subsidios de vivienda de interés social**

Con miras a la decisión por adoptarse en este fallo, estima la Sala comenzar por hacer unas breves consideraciones acerca de la naturaleza de los subsidios de vivienda de interés social.

El artículo 51 de la Constitución Política de 1991, dispone:

*“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”*

Ahora bien: antes de la entrada en vigencia de la Carta Política de 1991, el Congreso de la República había expedido la Ley 3° de 1991<sup>5</sup>, mediante la cual “se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.”

El artículo 6° *ídem* define: “el Subsidio Familiar de Vivienda como un **aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley. La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles**, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios.”

Esta definición fue posteriormente plasmada en el numeral 2.3. del artículo 2° del Decreto 2190 de 2009<sup>6</sup> (12 de junio) que derogó el Decreto 945 de 2004 (31 de marzo), del siguiente tenor literal:

---

<sup>5</sup> 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. D.O. 39361

<sup>6</sup> Por la cual el Ministerio del Interior y de Justicia, reglamenta parcialmente las leyes 49 de 1990, 3° de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. Diario Oficial 47.378 de junio 12 de 2009.

**“2.3. Subsidio Familiar de Vivienda.** El Subsidio Familiar de Vivienda de que trata este Decreto es un aporte estatal en dinero, que se otorga por una sola vez al beneficiario, sin cargo de restitución, que constituye un complemento del ahorro y/o los recursos que le permitan adquirir, construir en sitio propio, o mejorar una vivienda de interés social”.

Por otra parte, el artículo 7° de la Ley 3° de 1991 determinó que los beneficiarios de los Subsidios de Vivienda Familiar, serían los postulados que carezcan de los recursos suficientes para obtener una vivienda, mejorarla o habilitarla legalmente. Señala dicha normativa que a *“las postulaciones aceptables se les definirá un orden secuencial para recibir la asignación del subsidio de acuerdo con la calificación de los aportes del beneficiario a la solución de vivienda, tales como ahorro previo, cuota inicial, materiales, trabajo o su vinculación a una organización popular de vivienda”*.

Por su parte, el artículo 9° *ídem* establece que los subsidios tienen por finalidad *“facilitar las soluciones de vivienda propuestas por el beneficiario, **pero si ella forma parte de un conjunto o de un plan de soluciones éstas deberán cumplir las condiciones y especificaciones que señale la autoridad competente,** después de evaluar sus características sanitarias, técnicas y económicas.”*

De manera concreta, quien quiera ser un potencial beneficiario de un subsidio familiar de vivienda, en virtud del principio de libertad de escogencia podrá elegir la solución respecto de la cual pretenda aplicar, dentro de las condiciones establecidas en los procedimientos de acceso definidos en las normas que rigen la materia, como lo define el artículo 5° el Decreto 2190 de 2009.

Los subsidios familiares de vivienda de interés social para áreas urbanas, tienen dos modalidades: (i) el que se otorga con recursos del Presupuesto Nacional, del cual se encarga el FONVIVIENDA, cuyo principal objetivo es 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; y, (ii) los financiados con los aportes parafiscales, que según lo dispuesto en el artículo 5° del citado Decreto 2190 de 2009, que son administrados y asignados por las Cajas de Compensación.

De otra parte, el Decreto 2190 de 2009 (12 de junio), incorporó en el Capítulo I del Título III normas relacionadas con los procedimientos de acceso para obtener un subsidio de vivienda de interés social y ratificó el concepto de elegibilidad, como aquella manifestación formal mediante la cual la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán.

Anteriormente, el artículo 16 del Decreto 975 de 2004 (31 de marzo) había señalado lo siguiente:

*“Artículo 16. Elegibilidad. La elegibilidad es la manifestación formal mediante la cual, y según la documentación aportada por el oferente, la entidad evaluadora emite concepto favorable de viabilidad a los planes de soluciones de vivienda a los cuales los beneficiarios aplicarán el subsidio familiar de vivienda. La elegibilidad se emitirá previa verificación del cumplimiento de los requisitos exigidos en las normas urbanísticas, arquitectónicas y de sismorresistencia, entre otras, en los establecidos en el presente Decreto, y en las demás normas que para el efecto establezca el Gobierno Nacional.”*

Por su parte, en el tema de los efectos de la declaratoria de elegibilidad el párrafo 3º del artículo 16 del Decreto 2190 de 2009 (12 de junio), señala que:

*“Parágrafo 3º. En ningún caso la declaratoria de elegibilidad de un plan de vivienda generará derecho alguno a la asignación de cupos de subsidios para su aplicación a las soluciones de vivienda que lo conforman.”*

Ahora bien, en cuanto concierne a la controversia que se plantea en el caso *sub-examine*, resulta pertinente reiterar que en su jurisprudencia, esta Sección, ha puesto de presente que las acciones populares no son el medio procesal idóneo para resolver controversias en torno a la asignación de subsidios, ni para reclamar su asignación, y ha señalado que la competencia del juez popular se contrae a resolver sobre la violación de los derechos colectivos invocados, sin dirimir, en modo alguno, derechos subjetivos ni reclamaciones económicas.

Este criterio fue consignado, entre otras, en sentencia de 12 de noviembre de 2009 (C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)<sup>7</sup>, en la cual esta Sala estableció:

*“9.1.- Es claro que mediante la acción popular se busca la protección de derechos e intereses colectivos, es decir que los conflictos jurídicos que versen sobre derechos particulares, subjetivos se resolverán mediante el*

---

<sup>7</sup> Rad.: 08001-23-31-000-2002-01193-02, Actor: Alirio Barbosa y otros.

empleo de los correspondientes mecanismos establecidos para el efecto y aquellos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos se dirimirán mediante el ejercicio de la acción popular. Ahora bien, los jueces que resuelvan los conflictos jurídicos originados en derechos particulares subjetivos, no podrán involucrar en la misma sentencia que los resuelva, la decisión de proteger derechos e intereses colectivos y, a la inversa, **el juez de la acción popular, en modo alguno, podrá pronunciarse respecto de pretensiones que resuelven sobre derechos particulares, subjetivos**, como lo que ocurre en este caso.

(...)

En orden a lo anterior, para la Sala es evidente que el Tribunal se equivocó a lo ordenado en el numeral 4° de la parte resolutive del fallo apelado pues se repite, **el juez de la acción popular sólo debe pronunciarse sobre la violación de los derechos colectivos invocados, sin dirimir, en modo alguno, derechos subjetivos como las reclamaciones de contenido económico que tengan los particulares.**”

Igualmente, en sentencia de 15 de octubre de 2009 (C.P. María Claudia Rojas Lasso)<sup>8</sup>, se dispuso lo siguiente:

“En ocasiones anteriores la Sala ha dejado claramente definido que la pretensión encaminada a obtener beneficios económicos es ajena al objeto de la acción popular.

(...) **La competencia del juez de la acción popular se contrae a determinar si existió o no vulneración a derechos e intereses colectivos para –en su caso- impartir las órdenes necesarias para evitar el daño contingente**, hacer cesar el peligro, amenaza, vulneración o agravio, o restituir las cosas a su estado anterior, de ser posible”.

Y, más recientemente, se reiteró en sentencia en sentencia de 7 de abril de 2011 (C.P. Marco Antonio Velilla Moreno)<sup>9</sup> en la cual se sostuvo:

“Sobre el particular, la Sala recuerda que esta Corporación ya se ha pronunciado en reiteradas oportunidades, concluyendo que el juez de la acción popular sólo debe resolver sobre la violación de los derechos colectivos invocados, sin dirimir, en modo alguno, derechos subjetivos como las reclamaciones económicas.

(...)

**En este sentido, de acuerdo con el marco teórico descrito anteriormente, se recuerda que las pretensiones encaminadas a obtener el giro de unos subsidios de vivienda de interés social desbordan la órbita de la acción popular.**”

<sup>8</sup> Rad.: 2002-01021-02, Actor: Rodolfo Gutiérrez Rico y otro.

<sup>9</sup> Rad.: 63001-23-31-000-2004-00688-01, Actor: Gladys Rojas Cárdenas Y Otros.

Síguese de lo expuesto, que escapa al ámbito propio de la acción popular pronunciarse acerca de la viabilidad o nó de la asignación de recursos procedentes del subsidio de vivienda de interés social a un determinado proyecto de vivienda, tanto más teniendo en cuenta los concluyentes términos del parágrafo 4º del artículo 17 del Decreto 975 de 2004, a cuyo tenor **“la declaratoria de elegibilidad del proyecto no genera derecho alguno a la asignación de subsidios para su aplicación a las soluciones habitacionales que lo conforman.”**

Por lo demás, debe señalarse que también incurre en yerro el apoderado de la actora al considerar que un derecho deviene en colectivo, en atención a la naturaleza plural de los sujetos reclamantes. La Corte Constitucional<sup>10</sup> ha advertido que un derecho individual no se convierte en colectivo por el solo hecho de que se exija simultáneamente con otras personas. Del mismo modo, el derecho de una persona individualmente considerada, no se transforma en colectivo al reclamarse con otras personas; ni un derecho colectivo no deja de ser tal, porque sea reclamado por una sola persona.

En estas condiciones, se confirmará la sentencia apelada, pues según quedó expuesto, la acción popular no es el mecanismo procedente para discutir la reclamación de subsidios de vivienda así estos sean comunes a un grupo, pues su objeto se contrae a hacer cesar la amenaza o violación de los derechos e intereses colectivos.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

#### **F A L L A:**

**PRIMERO.- CONFÍRMASE** la sentencia impugnada.

**SEGUNDO.-** En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

La anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de fecha

---

<sup>10</sup> Auto: 197/09. M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO  
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA