

**ACCION DE TUTELA - Objeto / VICTIMAS DE DESPLAZAMIENTO FORZADO - Sujetos de especial protección / POBLACION DESPLAZADA - Condición de vulnerabilidad**

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la tutela como un mecanismo preferente y sumario, caracterización que, justamente, restringe su procedencia en caso de existir otros medios de defensa judicial. Esta regla trae como excepción el empleo de la tutela con efectos temporales para la conjuración de un perjuicio irremediable, como lo reitera el numeral 1 del artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta el citado mandato constitucional. La acción de tutela es un mecanismo de protección excepcional, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional que encuentren en estado de vulnerabilidad, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 2591 DE 1991 - ARTICULO 6 / CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 86

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre la condición de vulnerabilidad de la población desplazada, consultar sentencia T-025 de 2004, T-1115 de 2008 y T-776 de 2012, de la Corte Constitucional.

**ACCION DE TUTELA ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR ACREENCIAS ECONOMICAS - Excepto cuando se pretende por sujetos de especial protección**

Si bien, la Sala ha precisado, que la acción de tutela resulta improcedente para reclamar acreencias económicas, de acuerdo con la anterior jurisprudencia, es oportuno el estudio de la acción de tutela que ejerció la actora por su condición de sujeto de especial protección.

**DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA- Asignación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada / POBLACION EN CONDICION DE DESPLAZAMIENTO - Asignación de apoyo económico para vivienda / SUJETO DE ESPECIAL PROTECCION - Hogar con jefatura femenina de familia en situación de desplazamiento y de extrema pobreza, con hijo en condición de discapacidad**

La dinámica de la asignación de los subsidios familiares de vivienda ha sufrido contantes modificaciones, en especial, la que surgió a partir de la expedición de la Ley 1537 de 2011, con la que se trasformó el esquema de postulación, calificación, asignación y entrega del apoyo económico, sin que ello implique disparidad de criterios e interpretaciones aplicables al caso concreto, en el entendido que, lo que hizo está ley fue establecer y complementar las normas que regulan las situaciones de extrema vulnerabilidad de los postulantes al subsidio familiar de vivienda cuando concurren factores como el desplazamiento forzado, la jefatura femenina de los hogares, la discapacidad, entre otros. En ese sentido, es obligación de FONVIVIENDA y del DPS cumplir a cabalidad con todas las normas que regulan el trámite de la asignación de los subsidios de vivienda y, concretamente, estudiar respecto de las circunstancias particulares de cada postulante para ubicarlos en los grupos de priorización, cuando haya lugar a ello y, hacer la entrega de las ayudas económicas de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto. Así las cosas, se tiene que la actora ostenta la calidad de desplazada, tanto así, que se encuentra en estado de calificada en la convocatoria para entrega de subsidios familiares de vivienda del año 2007 para la población desplazada y, por lo tanto, cumplió con los requisitos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997 para adquirir la categoría de tal. Se observa que, de los criterios de valoración y calificación del Plan Zonal de que trata el artículo 6 del Decreto 951 de 2001 y los establecidos por los Decretos 170 del 2008 y 4213 de 2011, para la asignación de los apoyos económicos para vivienda de la población

desplazada, el núcleo familiar de la actora cumple con presupuestos como; (i) hogar con jefatura femenina de familia; (ii) el núcleo familiar lo conforman 5 personas, una de ellas es discapacitada y otros tres son menores de edad y, (iii) se encuentran en situación de hacinamiento actual, pues según lo narró la demandante los cinco integrantes de la familia viven en una habitación. Y, de conformidad con la Ley 1537 de 2012, que se refiere a la asignación de los subsidios familiares de vivienda en especie para la población colombiana de escasos recursos, la actora se encuentra catalogada dentro de los grupos de asignación preferente por encontrarse en situación de desplazamiento y de extrema pobreza, pues hace parte de la Red Unidos. Así mismo, según el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, corresponde al DPS conformar los grupos de población para aplicar los proyectos de vivienda en órdenes de priorización y, en el inciso 2º, del numeral primero de dicho artículo establece que se enmarcan en el segundo orden de priorización los hogares de la Red Unidos en condición de desplazamiento que se estén en estado calificado en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado para la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007, circunstancia en la que, como se dijo, se enmarca la situación particular de la actora.

**FUENTE FORMAL:** LEY 387 DE 1997 / LEY 3 DE 1991 / LEY 387 DE 1997 - ARTICULO 1 / DECRETO 951 DE 2001 - ARTICULO 3 / DECRETO 951 DE 2001 - ARTICULO 6 / DECRETO 951 DE 2001 - ARTICULO 7 / DECRETO 951 DE 2001 - ARTICULO 17 / DECRETO 170 DE 2008 - ARTICULO 1 / DECRETO 4213 DE 2011 - ARTICULO 1 / LEY 1537 DE 2012 - ARTICULO 6 / LEY 1537 DE 2012 - ARTICULO 12 PARAGRAFO 4 / DECRETO 1921 DE 2012 - ARTÍCULO 8 / DECRETO 2164 DE 2013 - ARTICULO 5 / DECRETO 2164 DE 2013 - ARTICULO 9 / DECRETO 1921 DE 2013 - ARTICULO 15

**ACCION DE TUTELA ES IMPROCEDENTE PARA ALTERAR EL ORDEN DE ASIGNACION DE LOS SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR - Regla general / SUBSIDIOS DE VIVIENDA FAMILIAR - Orden de asignación / VALORACION DE ESPECIALES CONDICIONES DE VULNERABILIDAD - Facultan al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social modificar el listado de calificación y asignación del subsidio de vivienda para otorgar prioridad**

Por regla general, esta Corporación ha manifestado que no es posible que por vía de tutela se ordene a FONVIVIENDA alterar el orden de asignación de los subsidios de vivienda familiar de que trata la Convocatoria de 2007, debido a que, todos los aspirantes ostentan la calidad de desplazados y, por lo tanto, enfrentan iguales condiciones de vulnerabilidad. Por lo tanto, es imposible asignarle la ayuda económica a todos los postulados al mismo tiempo y, en consecuencia, se hace imperiosa la necesidad de respetar la dinámica de asignación y pago que el Gobierno Nacional ha dispuesto para el efecto. Sin embargo, ante la presencia de situaciones excepcionales, como en el caso objeto de estudio, se hace necesario que las entidades responsables valoren las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta cada grupo familiar postulado, para que, con base en ellas, evalúe la posibilidad de modificar el listado de calificación y asignación del subsidio de vivienda, para incluirlos en un orden de priorización más favorable, teniendo en cuenta, además, las condiciones de mayor vulnerabilidad que los otros hogares postulados también hayan referido y demostrado tener.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto, consultar la sentencia T- 919 de 2006 de la Corte Constitucional

**SUBSIDIOS ESTATALES - Orden de asignación / SUBSIDIO DE VIVIENDA - Existencia de especiales condiciones de vulnerabilidad posibilitan que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social conceda prioridad en la entrega del apoyo económico / DERECHO FUNDAMENTAL A LA**

## **VIVIENDA DIGNA - Protección del derecho por existencia de condiciones de especial vulnerabilidad en el núcleo familiar**

Se reitera, que en efecto, la regla general es la improcedencia de la acción de tutela para ordenar el pago inmediato de subsidios estatales y obviar los órdenes de asignación que la administración ha dispuesto para el cumplimiento de sus cometidos, sin embargo, las situaciones excepcionales se deben valorar de manera detallada, para que, de conformidad con el trámite de asignación del subsidio de vivienda se determine si hay lugar a incluirlas en un orden de priorización privilegiado para la entrega efectiva del apoyo económico. De acuerdo con lo anterior, la actora demostró que enfrenta mayores condiciones de vulnerabilidad que la del resto de los desplazados y, en consecuencia, se impone modificar la decisión de primera instancia, en el sentido de acceder a la solicitud de amparo y, se modificará el numeral 2, en cuanto, se ordenará al que DPS que estudie el caso concreto de la actora y sus especiales condiciones de vulnerabilidad, para determinar si es un hogar potencialmente beneficiario de la asignación del subsidio de vivienda, para que, una vez remitida dicha información por parte del DPS a FONVIVIENDA, ésta última entidad establezca sí hay lugar ó no, a incluirla en el próximo acto administrativo de apertura de la convocatoria de los hogares potencialmente beneficiarios y en qué orden de priorización sería ubicada... estima la Sala que es del caso acceder a la solicitud de amparo, puesto que con la actuación de FONVIVINEDA se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora, si se tiene en cuenta que las especiales condiciones de vulnerabilidad que enfrenta el núcleo familiar de la señora.

### **CONSEJO DE ESTADO**

#### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION CUARTA**

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., siete (7) de mayo de dos mil catorce (2014)

**Radicación número: 25000-23-42-000-2014-00353-01(AC)**

**Actor: MARIA ELENA CALDUCHO TAPIERO**

**Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO Y FONDO NACIONAL DE VIVIENDA –FONVIVIENDA**

La Sala decide la impugnación presentada por el Fondo Nacional de Vivienda, en adelante FONVIVIENDA, contra la sentencia del 13 de febrero de 2014 proferida por la Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que accedió a la solicitud de amparo.

La parte resolutive del fallo dispuso:

***“PRIMERO: TUÉLASE (sic) el derecho a la vivienda digna de la señora María Elena Calducho Tapiero y de sus hijos menores de edad Carlos Andrés Calducho Tapiero, Kevin Alexis Calducho***

**Tapiero, Frayn Nayr Calducho Tapiero y Edwin David Mateus Calducho**, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

**SEGUNDO: ORDÉNASE** al Director del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) que, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la notificación de esta sentencia, adopte todas las medidas administrativas necesarias para la asignación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada de la señora María Elena Calducho Tapiero reciba la más alta prioridad dentro de la lista de beneficiarios, sin tener que seguir el orden previamente establecido.

Así mismo, se le **ordene** a dicha autoridad que, una vez se le haya ubicado en el primer orden de asignación, **el primer subsidio disponible deberá ser asignado a la actora, luego de que se hayan verificado los requisitos para asegurar su efectiva utilización sin demoras**, y sin establecerle a la peticionaria cargas que, por su condición, no está en posibilidades (sic) de asumir.

La entidad aquí condenada deberá **acreditar el cumplimiento de la orden impartida**, allegando con destino al expediente **copia de las actuaciones administrativas** llevadas a cabo para tal fin, **tan pronto se ejecuten**.

(...)"

## ANTECEDENTES

### 1. Pretensiones.

La señora María Elena Calducho Tapiero, en nombre propio, instauró acción de tutela contra las entidades demandadas, por considerar vulnerados los derechos fundamentales a la vivienda digna, al debido proceso y a "la vida digna de los desplazados". En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

*"TUTELAR los derechos a la VIVIENDA DIGNA, DEBIDO PROCESO Y VIDA DIGNA DE LOS DESPLAZADOS y en consecuencia ordenar al **MINISTERIO DE VIVIENDA y al FONDO NACIONAL DE VIVIENDA- FONVIVIENDA** que en un término prudencial e indicando (sic) fecha cierta realizar los trámites pertinentes para la entrega efectiva de mi subsidio de vivienda urbana, cumpliendo con la correspondiente asignación y desembolso de dicho subsidio, una vez me definan un plan de vivienda acorde con mis necesidades".*

### 2. Hechos

Se advierten como hechos relevantes, los siguientes:

En el año 2007, la señora María Elena Calducho Tapiero y su núcleo familiar fueron víctimas de desplazamiento forzado por grupos armados al margen de la ley en el municipio de Chaparral, Tolima.

La actora señaló que su esposo, el señor Marco Antonio Coy, desapareció en el municipio de Chaparral y que es madre de cuatro menores de edad, Carlos Andrés, Kevin Alexis, Frayn Nayr Calducho Tapiero y Edwin David Mateus Calducho.

Indicó que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada desde el 6 de marzo de 2007, según consta en la certificación de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

Que a partir del año 2007, es decir, hace más de seis años, adquirió la condición de calificada para acceder al subsidio de vivienda, pero, a la fecha, no ha sido incluida en las resoluciones de asignación del subsidio.

Señaló que en el año 2013 [sin indicar el día ni el mes] elevó derecho de petición al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio con el fin de que informara respecto de la entrega del subsidio de vivienda. La entidad mediante comunicación del 14 de mayo de 2013 respondió que, de acuerdo con el artículo 8 del Decreto 1921 del 17 de septiembre de 2012, su núcleo familiar se encuentra en el segundo orden de priorización.

Afirmó que además de que se encuentra desempleada, vive en una habitación arrendada en “*condiciones infrahumanas*” y, su hijo, el menor Frayn Nayr Calducho Tapiero, presenta “*discapacidad cognitiva por retardo mental moderado a severo*” según el diagnóstico del Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt.

Que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, ni FONVIVIENDA han realizado el estudio de vulnerabilidad del hogar a pesar de que se les ha comunicado respecto de las especiales condiciones de vulnerabilidad que enfrenta.

### **3. Oposición**

- La apoderada del **Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA-** manifestó que, de acuerdo con la consulta del número de cédula de la señora Calducho Tapiero en el sistema de información de la entidad, observó que el núcleo familiar se postuló a la convocatoria desplazados 2007 y, actualmente, se encuentra en

estado “calificado”, por lo que no se vulneró algún derecho fundamental, por el contrario, se han realizado todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional de los hogares en situación de desplazamiento, por lo que, solicitó negar las pretensiones de la demanda.

Se refirió a la providencia del 11 de marzo de 2009, en la que la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en un “*caso análogo*”, negó la solicitud de amparo con el argumento de que FONVIVIENDA tiene la obligación de atender de manera prioritaria a los hogares postulados en la convocatoria 2007 y que resultaron calificados, teniendo en cuenta la disponibilidad presupuestal para otorgar los recursos y el orden de calificación.

Indicó que la obligación que FONVIVIENDA tiene frente a la población en situación de desplazamiento es contribuir a la solución de vivienda pero no la de brindarles albergue, entregar casas o definir planes habitacionales y que el derecho a la vivienda es de naturaleza prestacional, cuya satisfacción es limitada de acuerdo con los recursos disponibles para tal fin y, que no puede ser exigible de manera inmediata y sin el cumplimiento de los requisitos establecidos para la entrega del subsidio

También, que mediante la Resolución 174 del 5 de junio de 2007, dio apertura a la convocatoria del subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento, entre el 8 de junio y el 13 de julio de 2007, y hasta la fecha se han realizado diez (10) procesos de asignación. A partir del séptimo proceso se realizó la asignación conforme con el nuevo enfoque del Gobierno Nacional de adquisición y construcción de vivienda urbana (cien mil viviendas gratis), por intermedio de las entidades territoriales.

Explicó que actualmente existen 64.994 hogares en estado de “calificado”, es decir, que acreditaron los requisitos para acceder al subsidio, que FONVIVIENDA no asigna turnos, ni señala fechas para el otorgamiento de la ayuda económica y que la dinámica de la entrega del subsidio depende de que, una vez realizada la calificación de las postulaciones que son admisibles, se organizan en forma secuencial y arrojan como resultado una lista en orden descendente, que no es turno; de acuerdo con esa lista, se asignan los subsidios hasta que se agoten los recursos dispuestos en el presupuesto, como ha ocurrido con los diez procesos de asignación de la convocatoria del año 2007.

Señaló que para el año 2011 el Gobierno Nacional, en cumplimiento de los autos 08 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011 de la Corte Constitucional, expidió la

Resolución 1024 del 31 de mayo de 2011, mediante la que ajustó los instrumentos de la política de vivienda para la población desplazada y formuló un nuevo enfoque dirigido a generar la oferta de planes de adquisición y construcción de vivienda, en la que se asignaron los cupos en proyectos habitacionales presentados por las entidades territoriales.

Dijo que el programa de vivienda gratuita va dirigido en forma preferente a la población que se encuentre: a) vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema, b) en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales o, d) que estén habitando zonas de alto riesgo no mitigable.

Precisó que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social es al que le corresponde realizar la selección de los potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, en atención de los porcentajes de composición poblacional del proyecto y a los criterios de priorización, información que se verifica en la base de datos de la Red Unidos y en el Sisben III.

Que para la población desplazada se tienen cuatro órdenes de priorización, así: *(i)* hogares pertenecientes a Unidos con subsidio asignado sin aplicar; *(ii)* hogares pertenecientes a Unidos con postulación ante FONVIVIENDA y en estado de calificados; *(iii)* hogares pertenecientes a Unidos no postulados y, *(iv)* agotado el tercer orden, y si el número de viviendas a transferir excede el número de hogares beneficiarios, el DPS utilizará la base de datos del Sisben III.

De acuerdo con lo anterior, solicitó vincular al trámite de la acción de tutela al DPS, pues FONVIVIENDA debe actuar en estricto cumplimiento del principio de legalidad, por lo que cada hogar debe estar atento a la selección que se haga por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, según los mencionados ordenes de priorización.

- La apoderada judicial del **Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio** se opuso a las pretensiones de la acción de tutela, por cuanto, no tiene injerencia en el caso concreto, pues no es el encargado de otorgar, coordinar, asignar o rechazar los subsidios de vivienda de interés social.

Solicitó que se desvinculara del trámite de la presente acción y adujo la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que, de acuerdo con artículo 1º del Decreto 3571 del 27 de septiembre de 2011, le corresponde dictar la política en

materia habitacional y no las funciones de inspección, vigilancia y control sobre la materia.

Se refirió a la Ley 3º de 1991 y el numeral 9 del Decreto 555 de 2003, según los cuales, compete a FONVIVIENDA asignar los subsidios de vivienda, quien tiene personería jurídica propia, autonomía presupuestal y financiera, cuyo objeto es ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social.

Respecto de las entidades territoriales, la citada ley, preceptúa que a estas les corresponde coordinar en su respectivo territorio el sistema nacional de vivienda de interés social, a través de las entidades especializadas que adelanten la política de vivienda de interés social en la localidad o a través de los Fondos de Vivienda de Interés Social.

#### **4. Intervención del tercero interesado**

- El Líder de Entrega de Subsidios y Vivienda de la **Caja de Compensación Familiar COMPENSAR** manifestó que no ha vulnerado algún derecho fundamental.

Indicó que a través de acuerdo de unión temporal, suscribió contrato de encargo de gestión No. 011A de 2007 con FONVIVIENDA, con el objeto de divulgar, comunicar, informar, recibir solicitudes y verificar información para la adjudicación del subsidio de vivienda de interés social con cargo al Gobierno Nacional.

Que la actora radicó en junio de 2007 en la Caja de Compensación Familiar el formulario de inscripción para la población desplazada con radicado No. 2400009067 y el 14 de septiembre de 2007 Compensar remitió la postulación a FONVIVIENDA, a través de la Unión Temporal de Cajas de Compensación.

Dijo que mediante la Resolución 510 del 20 de diciembre de 2007, FONVIVIENDA asignó 1.470 subsidios familiares de vivienda para la población en situación de desplazamiento, en la cual, no se incluyó a la actora por *“no cumplir con el total de los requisitos exigidos para la respectiva asignación”*.

Que con la Resolución 510 del 2007 rechazó la postulación señora Calducho Tapiero a la convocatoria, por lo que interpuso el recurso de reposición contra decisión y FONVIVIENDA, por medio de la Resolución 195 del 25 de junio de

2008, decidió que la actora debía continuar con el proceso de calificación y asignación del subsidio de vivienda en los términos del artículo 1º del Decreto 170 de 2008.

A través de las comunicaciones SUB-3166 del 6 de septiembre de 2008, SUB-876 del 4 de febrero de 2009, SUB-6185 del 19 de julio de 2010, SUB-656 del 31 de enero de 2011 y SUB-4363 del 16 de junio de 2011, que tenían lugar con posterioridad a cada proceso de asignación y de los que no ha alcanzó a beneficiarse la actora, se le informó que continuaba en estado de calificado en la convocatoria 2007.

Afirmó que las asignaciones de los subsidios de vivienda se realizan en estricto orden hasta agotar los recursos disponibles, teniendo en cuenta la calificación obtenida por los hogares postulados.

Frente a los criterios de calificación para la entrega del subsidio familiar de vivienda urbana de la bolsa especial de población desplazada, señaló que se realiza de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables: a) hogares que apliquen el subsidio para el retorno a su lugar de origen o reubicación en zona rural; b) hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento; c) hogares con mayor número de miembros; d) hogares con jefatura femenina; e) hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos; f) según el tiempo de desplazamiento y, g) en relación con la vinculación a planes de acción zonal.

Que, una vez calificadas cada una de las postulaciones aceptadas, la entidad otorgante o el operador autorizado, si fuere el caso, las ordenará de manera automática y en forma secuencial y descendente, para conformar una lista de postulantes hasta completar el número de hogares equivalente al total de los recursos disponibles y los hogares postulantes que no alcanzaren a quedar incorporados en el listado no son incluidos en la correspondiente asignación.

Señaló que, el subsidio de vivienda solicitado por la señora Calducho Tapiero no ha sido aprobado por FONVIVIENDA y la solicitud continúa en estado calificado, hasta tanto se asignen recursos por parte del Gobierno Nacional.

## **5. Providencia impugnada**

La Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 13 de febrero de 2014, amparó el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora y de sus menores hijos y ordenó a FONVIVIENDA que adoptara las medidas administrativas necesarias para la asignación del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada de la señora Calducho Tapiero y, que recibiera la más alta prioridad en la lista de beneficiarios, sin tener que seguir el orden previamente establecido.

Así mismo, ordenó a la entidad que, una vez se estableciera el primer orden de asignación, el subsidio número 1 disponible se asignara a la actora, previa verificación de los requisitos que aseguren la efectiva y pronta utilización de los recursos, sin establecer cargas adicionales para la postulada.

Lo anterior, porque en el trámite de la acción de tutela se estableció que uno de sus hijos menores de edad ostenta condición de discapacidad cognitiva y, a pesar de que se postuló al subsidio familiar de vivienda desde el año 2007, a la fecha no le ha sido asignado el subsidio.

El *a quo* basó su argumento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, según la cual, excepcionalmente, es posible dejar de lado el orden de asignación de los subsidios de vivienda para la población desplazada, cuando concurren circunstancias de extrema vulnerabilidad e indefensión, tales como los hogares conformados por menores de edad con discapacidad.

Agregó que la calificación que hizo FONVIVIENDA en el año 2007 para la adjudicación y entrega del subsidio familiar de vivienda al núcleo familiar de la actora, se hizo sin tener en cuenta las condiciones de especial vulnerabilidad que ostentan, por cuanto, *“para esa fecha aún no había nacido el menor Frayn Nays Calducho Tapiero, quien nació el 1º de marzo de 2010”*.

## **6. Impugnación**

La apoderada de **FONVIVIENDA** impugnó la decisión de primera instancia y solicitó que se revocara, por las siguientes razones.

En los últimos años el desplazamiento ha crecido de manera desproporcionada y, el aumento de personas que son víctimas del fenómeno, ha generado que la demanda de subsidios supere la capacidad presupuestal del Estado, por esa razón, el Gobierno Nacional dispuso que la asignación de los subsidios familiares

se debe hacer en orden de calificación (secuencial- descendente), que no es turno, hasta agotar los recursos disponibles, de forma que los postulantes que se encuentran en las mismas condiciones accedan a los beneficios con iguales garantías y con la obligación de cumplir los requisitos, de tal manera, que no se genere desigualdad entre ellos.

Sostuvo que la orden impartida en el fallo de primera instancia vulneró el derecho a la igualdad y las garantías constitucionales y legales de los demás hogares en condición de desplazamiento que también esperan la asignación del subsidio familiar de vivienda.

Que, de acuerdo con la sentencia T- 919 de 2006 de la Corte Constitucional, la alteración del orden de las entregas del subsidio de vivienda, por vía judicial, es excepcional, y procede en aquellos casos en los cuales se advierta que el hogar desplazado postulado y en estado de calificado se encuentre en situación más deplorable y precaria que la del resto de los postulados, pero que en el caso concreto, no obra prueba que permita concluir que la demandante se encuentre en mayores condiciones de vulnerabilidad.

Reiteró que para FONVIVIENDA es imposible señalar fecha cierta para alguno de los grupos familiares postulados y calificados en la que se les pudiera hacer la entrega del subsidio de vivienda, porque la entidad *“(...) en desarrollo de lo ordenado en los autos de seguimiento de la H. Corte Constitucional, viene cambiando las políticas de vivienda que le permita a los hogares en situación de desplazamiento, recibir el subsidio familiar de vivienda al cual se postularon(...)”* y solicitó considerar el hecho de que no es posible asignar turnos, porque no es una situación que este reglamentada en las normas relacionadas con el subsidio familiar de vivienda.

Indicó que dar cumplimiento a la orden de primera instancia implicaría obviar el trámite administrativo señalado para el efecto y, con ello, el principio de legalidad.

## **CONSIDERACIONES**

La acción de tutela está consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, reglamentado por el Decreto 2591 de 1991, que en el artículo 1° establece: *«Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe en su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la*

*acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que señala este decreto».*

Esta acción procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

En el presente caso, la señora María Elena Calducho Tapiero pretende la protección del derecho fundamental a la vivienda digna, que considera vulnerado con las actuaciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA. En consecuencia, que se ordene a las entidades demandadas hacer entrega del subsidio familiar de vivienda al que tiene derecho, por cuanto se encuentra en condición de desplazamiento, es madre cabeza de familia desempleada y, tiene un hijo menor con discapacidad mental.

De acuerdo con los argumentos planteados en la impugnación de la acción de tutela, se debe analizar si procede ordenar la entrega inmediata del subsidio de vivienda a la actora debido a sus especiales condiciones de vulnerabilidad, ó en su lugar, ordenar a las entidades competentes que se establezca el orden de priorización en el que se encuentra ubicado el núcleo familiar, para así determinar si, debido a esas circunstancias particulares, es necesario modificar del listado de calificación y asignación del subsidio de vivienda e incluir a la señora Calducho Tapiero en un orden de asignación privilegiado.

El artículo 86 de la Constitución Política consagra la tutela como un mecanismo preferente y sumario, caracterización que, justamente, restringe su procedencia en caso de existir otros medios de defensa judicial. Esta regla trae como excepción el empleo de la tutela con efectos temporales para la conjuración de un perjuicio irremediable, como lo reitera el numeral 1º del artículo 6º del Decreto 2591 de 1991, que reglamenta el citado mandato constitucional.

La acción de tutela es un mecanismo de protección excepcional, cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales de los sujetos de especial protección constitucional que encuentren en estado de vulnerabilidad, como es el caso de las personas desplazadas por la violencia.

Al respecto, La Corte Constitucional señaló;

*“(...) No obstante, también ha precisado que esta regla general tiene dos puntuales excepciones, a saber: (i) cuando se presenta la acción de tutela como mecanismo transitorio para evitar un*

*perjuicio irremediable y, (ii) cuando se solicita el amparo constitucional como mecanismo principal porque existiendo otro medio de defensa, el mismo no es idóneo ni eficaz para garantizar los derechos fundamentales conculcados.*

*A los anteriores criterios de procedencia de la acción de tutela, debe agregarse uno adoptado por vía jurisprudencial, que refiere a la situación de personas que por sus particulares condiciones de vulnerabilidad en relación con los derechos fundamentales de que son titulares, se consideran sujetos de especial protección constitucional. Tal es el caso de las personas víctimas de desplazamiento forzado, a quienes se les ha reconocido su condición de vulnerabilidad dada la violación masiva y continuada de sus derechos fundamentales. Precisamente, esa condición de vulnerabilidad es la que impone a las autoridades competentes el deber de atender las necesidades de la población desplazada con suma diligencia, y la que habilita la acción de tutela como el instrumento más idóneo y eficaz para la defensa judicial inmediata de los derechos fundamentales que le asisten<sup>1</sup>.*

Si bien, la Sala ha precisado, que la acción de tutela resulta improcedente para reclamar acreencias económicas, de acuerdo con la anterior jurisprudencia, es oportuno el estudio de la acción de tutela que ejerció la señora María Elena Calducho Tapiero, por su condición de sujeto de especial protección.

En relación con la población en condición de desplazamiento, el Gobierno Nacional expidió la ley 387 de 1997, según la cual, promovería acciones, de mediano y largo plazo, para generar condiciones de sostenibilidad económica y social a través de medidas como la atención social en vivienda urbana y rural.

En desarrollo de las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, profirió el Decreto 951 de 2001, respecto del subsidio de vivienda para la población desplazada que, en el artículo 3º estableció que serían potenciales beneficiarios de la ayuda económica los hogares que estuvieran conformados por personas consideradas como tal, en los términos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997<sup>2</sup> y estuvieran registrados en el Registro Único de Población Desplazada.

El artículo 6º del Decreto 951 de 2001 se refirió a la creación del Plan Zonal de Acción- PAZ-, con el que se pretende concertar sobre el retorno y la reubicación de la población desplazada, con la participación de los afectados y de los comités

---

<sup>1</sup> Sentencias T-025 de 2004, T-1115 de 2008 y T-776 de 2012, Corte Constitucional.

<sup>2</sup> “Artículo 1º.- Del desplazado. Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones:

Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público.

(...)”

municipales y distritales de la población desplazada, en el que se definirían estrategias para la aplicación del subsidio familiar de vivienda.

El artículo 7 *ejusdem* estableció que los contenidos del Plan de Acción Zonal se estructurarían con base las siguientes valoraciones: (i) vulnerabilidad poblacional, dentro de los que se encuentran variables tales como, hogares con jefatura femenina de familia, número de personas que conforman el núcleo familiar, presencia de discapacitados, presencia de personas de la tercera edad o de menores de edad, hacinamiento actual, considerado como un número mayor de tres personas por habitación y el grado de escolaridad del jefe o jefes del hogar; (ii) impacto en el territorio actual; (iii) integralidad y, (iv) concurrencia.

A su vez, el artículo 17 de la misma norma, señala como criterios de calificación para las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda de la población desplazada, los siguientes:

- a) Hogares que apliquen el subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural;*
- b) Hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento;*
- c) Mayor número de miembros que conforman el hogar;*
- d) Hogares con jefatura femenina;*
- e) Hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos;*
- f) Tiempo de desplazamiento;*
- g) Vinculación a un Plan de Acción Zonal”.*

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho [en su momento el Ministerio del Interior y de Justicia] profirió el Decreto 170 de 2008, en el que en el artículo 1º estableció el criterio de atención prioritaria al que se sujetaría el otorgamiento del subsidio familiar de vivienda de interés social con cargo a los recursos para la población en situación de desplazamiento, en los siguientes términos:

*“Artículo 1º. Atención prioritaria. Los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.*

*Lo dispuesto en el presente artículo operará siempre y cuando exista disponibilidad de recursos y se dé cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.*

*Parágrafo, adicionado por el artículo 3º del Decreto 4213 de 2011-: Criterios para la asignación prioritaria de subsidios familiares de vivienda a hogares calificados dentro de las convocatorias abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda para la atención de población en situación de desplazamiento. Para efectos de la atención prioritaria de que trata el artículo 1º del presente decreto, la entidad otorgante aplicará, en su orden, los siguientes criterios en la asignación del subsidio familiar de vivienda:*

*1. Hogares inscritos en planes de vivienda elegibles que cuenten con cupos disponibles determinados mediante acto administrativo por parte de la entidad otorgante. La asignación se efectuará en orden secuencial descendente, conforme a los puntajes de calificación obtenidos.*

*Los hogares inscritos en planes de vivienda que no resulten asignados por insuficiencia de cupos disponibles, serán asignados en orden secuencial descendente, conforme a los puntajes de calificación obtenidos, cuando se presenten renunciaciones a cupos dentro del plan de vivienda respectivo.*

*(...)*

El artículo 1º del Decreto 4213 de 2011, estableció expresamente los criterios de calificación para las postulaciones y la asignación de los subsidios de vivienda de interés social urbana, así:

*“La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables:*

*a) Modalidad de aplicación del subsidio familiar de vivienda (MA): Adquisición de vivienda nueva o usada; mejoramiento de vivienda; construcción en sitio propio.*

*b) Composición familiar (CF): Hace referencia al número de miembros que conforman el hogar postulante.*

*c) Composición étnica (CE): Hace referencia a hogares desplazados de minorías étnicas como: Negritudes, afrocolombianos, palenqueros, raizales, indígenas, ROM o Gitanos.*

*d) Única Jefatura (UJ): Hogares dependientes de un solo miembro, mujer u hombre cabeza de hogar.*

*e) Hogares con miembros vulnerables (HMV): Hogares con menores de edad, adultos mayores de sesenta y cinco (65) años, y personas con discapacidad.*

*f) Hogares inscritos en Planes de Vivienda (P): Hogares que hacen parte de planes de vivienda.*

*g) Hogares incluidos en la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, UNIDOS.*

*h) Dependencia económica (DE): Es la relación entre la sumatoria de niños, discapacitados y adultos mayores sobre el total de números de miembros del hogar.*

*i) Tiempo en situación de desplazamiento (TD): Hace referencia a los años que el hogar ha estado en condición de desplazado”.*

Posteriormente, y con el ánimo de facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda, el Gobierno Nacional expidió la Ley 1537 de 2012, que en el artículo 6° permitió que los recursos de FONVIVIENDA fueran transferidos a patrimonios autónomos que podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar proyectos de vivienda o para la adquisición de proyectos de vivienda de interés prioritario.

El artículo 12 de la citada ley, determina que los proyectos de vivienda que se financien con los recursos destinados a otorgar las ayudas económicas para vivienda por parte del Estado, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional.

El mismo artículo señala que la asignación de las viviendas beneficiará 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 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 y d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable”.* (Negrilla fuera de texto).

El parágrafo 4° del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 dispone que el DPS deberá elaborar el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada municipio y distrito. Con base en ese listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, que se adelanta a la fecha por parte del Gobierno Nacional, bajo la denominación de “programa de vivienda gratuita”.

En desarrollo de la anterior norma, fue necesario establecer mecanismos para identificar los potenciales hogares beneficiarios de las viviendas gratuitas, a través de procesos de identificación, selección, postulación, priorización y asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, para lo cual el Decreto 1921 de 2012 dispuso que para cada grupo de población, el DPS verificaría, en primer orden, que los hogares se encontraran oficialmente vinculados a la estrategia para la

superación de la pobreza extrema del Gobierno Nacional [entiéndase vinculados al programa Red Unidos].

Y, el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 5º del Decreto 2164 de 2013, estableció los criterios de priorización que el DPS debería aplicar para conformar los grupos de población a los que se les asignaran los proyectos de vivienda [del programa de vivienda gratuita SFVE], en el siguiente orden:

*“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 en el año 2007.***

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

*Cuarto orden de priorización: Población Red Unidos que no cumpla con los criterios de priorización previamente mencionados.*

*Quinto orden de priorización: hogares que estén incluidos en la base del SISBEN III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por Resolución.*

**11. 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 la Red Unidos.*

*Cuarto 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 y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.*

*Quinto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos.*

*Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de FONVIVIENDA dirigida a población desplazada.*

*111. Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo:*

*(...)*”.

Por su parte, el artículo 9 de la misma norma, indica que el DPS comunicará a FONVIVIENDA el acto administrativo que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en listados que contendrán el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población, por proyecto.

Y, una vez se haya allegado dicha información, corresponde a FONVIVIENDA mediante acto administrativo dar apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas.

El artículo 15 del Decreto 1921 de 2013 señala cómo se lleva a cabo el proceso de selección de hogares beneficiarios del subsidio de vivienda familiar en especie, de la siguiente manera:

*“(...) Una vez surtidos los procesos establecidos en los artículos 12 y 14 del presente Decreto, FONVIVIENDA remitirá al DPS el listado de hogares postulantes que cumplen requisitos para ser beneficiarios del SFVE, FONVIVIENDA remitirá al DPS el listado de hogares postulantes que cumplen requisitos para ser favorecidos, por cada grupo de población. El DPS con base en dichos listados, dentro de los veinte (20) días siguientes al recibo del listado por parte de FONVIVIENDA, seleccionará a los hogares beneficiarios, teniendo en cuenta en cada grupo de población, los criterios de orden y priorización definidos en los artículos 7 y 8 del presente decreto y de acuerdo a la metodología que se expone a continuación:*

*a). Si los hogares que conforman el primer criterio de priorización exceden el número de viviendas a transferir a un grupo de*

*población en el proyecto, se realizará un sorteo entre los hogares del respectivo criterio de priorización, en las condiciones establecidas en el presente decreto y se tendrán como beneficiarios del SFVE aquellos que resulten seleccionados en el sorteo.*

*Si el número de viviendas a transferir a un grupo de población en el proyecto excede el número de hogares del primer criterio de priorización, la selección de estos hogares se hará en forma directa por el DPS y los demás hogares se seleccionarán a partir del segundo criterio de priorización.*

*b). Si los hogares que conforman el segundo criterio de priorización exceden el número de viviendas restantes a transferir para su grupo de población en el proyecto, se realizará un sorteo entre los hogares del respectivo criterio de priorización, en las condiciones establecidas en el presente decreto y se tendrán como beneficiarios del SFVE aquellos que resulten seleccionados en el sorteo.*

*Si el número de viviendas a transferir a un grupo de población en el proyecto excede el número de hogares del segundo criterio de priorización, la selección de estos hogares se hará por el OPS y los demás hogares se seleccionarán a partir del tercer criterio de priorización.*

*(...)*

*Con el objeto de observar los lineamientos previstos en el inciso segundo del artículo 12 de la Ley 1537 de 2012 respecto de la población vulnerable que allí se señala, en caso de empate al segundo decimal en el puntaje SISBEN III correspondiente a una misma área geográfica, se tendrá el siguiente orden de prioridad:*

- i) Hogares con hombres o mujeres cabeza de hogar.*
- ii) Hogares con personas en situación de discapacidad*
- iii) Hogares con adultos mayores*

*En caso de persistir el empate, se realizará un sorteo de los hogares que presenten esta situación.*

*Parágrafo 1. En aquellos casos en donde aplique la realización del sorteo, el DPS podrá sortear, en los términos del artículo 16 del presente decreto, un porcentaje adicional del 5% al número de viviendas disponibles para cada orden de priorización, para conformar una lista de espera que permita sustituir un hogar postulado y seleccionado para ser beneficiario del programa de vivienda gratuito que, con posterioridad a la realización del sorteo, resulte rechazado en su postulación por alguna de las causales establecidas en el artículo 14 del presente decreto. Los hogares que resulten incluidos en la lista de espera a la cual se hace referencia, no tendrán derecho a la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, hasta tanto no se les notifique por parte de Fonvivienda a través de un acto administrativo, su inclusión como beneficiarios del programa.*

*En aquellos casos en donde el porcentaje del 5% no corresponda a un número entero, se aproximara a la unidad siguiente al número resultante de la operación matemática.*

*El orden en que los hogares que componen el listado de espera, pueden ser beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, será siguiendo la secuencia numérica, iniciando por el primero que realizando el sorteo, resulte incluido en esta lista y continuando en orden descendente por el segundo, tercero y así sucesivamente, hasta completar el número de viviendas disponibles. Este listado con su orden, se dejará establecido por escrito en el acta del sorteo.*

(...)

*Parágrafo 2. De acuerdo con la Ley 1145 de 2007, los hogares con personas en situación de discapacidad serán identificados con base en el instrumento idóneo que proporcione el Ministerio de Salud y Protección Social para este fin”.*

De acuerdo con lo anterior, se observa que las reglas de la asignación y entrega de subsidio de vivienda han sido modificadas durante el transcurso del tiempo, de conformidad con las necesidades que impone el aumento de fenómenos tales como el desplazamiento forzado, los desastres naturales y, en general, la necesidad de superar la pobreza extrema que enfrenta gran parte de la población colombiana.

Si bien, la señora Calducho Tapiero se inscribió en la convocatoria para la asignación del subsidio de vivienda desde el año 2007 y, en el año 2008 adquirió la calidad de calificada, a la fecha no se le ha entregado la ayuda económica a la que aplicó y, en ese sentido, las normas expuestas anteriormente, deben ser tenidas en cuenta, para determinar si por las circunstancias particulares de extrema vulnerabilidad que enfrenta debe ser incluida en algún orden de priorización que justifique modificar la lista de asignación descendente que FONVIVIENDA ha dispuesto para el efecto.

En el caso concreto y del estudio del expediente, se observa que obran los siguientes documentos:

- (i) Registros civiles de nacimiento de los menores Carlos Andrés Calducho Tapiero y Edwin David Mateus Calducho<sup>3</sup>.
- (ii) Tarjeta de identidad de Kevin Alexis y Frayn Nayr Calducho Tapiero<sup>4</sup>.
- (iii) Certificado simple expedido por el Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt del 14 de agosto de 2013, en el que la neuropediatra de la entidad consigna que “*el paciente Frayn Calducho tiene discapacidad cognitiva por DX retardo mental moderado a severo + autismo con discapacidad 70%*”<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> Folios 10 – 11.

<sup>4</sup> Folios 12 – 13.

<sup>5</sup> Folio 13.

- (iv) Historia clínica del menor Frayn Nayr Calducho Tapiero, del 14 de agosto de 2013, del Instituto de Ortopedia Infantil Roosevelt, que contiene los siguientes diagnósticos: “DX: 1. Autismo. 2. Retardo mental severo. 3. Epilepsia focal sintomática”<sup>6</sup>.
- (v) Certificación de la Directora de Registro y Gestión de la Información de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en la que consta que la señora María Elena Calducho Tapiero y su núcleo familiar, compuesto por los cuatro menores, se encuentran inscritos en el Registro Único de Víctimas desde el 6 de marzo de 2007<sup>7</sup>.
- (vi) Constancia del 2 de febrero de 2007, mediante la que la presidente de la Junta de Acción Comunal de la vereda Santofimio del municipio de Chaparral, manifestó que la actora dejó su vivienda, enseres y animales en el municipio, “a causa de los grupos armados que habitan en esa (sic) región”<sup>8</sup>.
- (vii) Declaración extra proceso 143 del 5 de enero de 2012, en la que la demandante manifiesta es madre cabeza de familia<sup>9</sup>.
- (viii) Respuesta del 14 de mayo de 2013, en el que FONVIVIENDA le informa a la actora que continúa en estado de calificada<sup>10</sup>.
- (ix) Resoluciones 195 de 2008, 601 de 2008, 903 de 2009, 751 de 2010, 1477 de 2010 y 411 de 2011, por medio de las que se le informa a la actora y a otros postulados a la convocatoria 2007, que continúan en estado de calificados para la asignación del subsidio de vivienda<sup>11</sup>.
- (x) Consulta del 7 de febrero de 2014 en el sistema de información del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la que consta que la actora se encuentra inscrita en la convocatoria para la asignación del subsidio de vivienda para la población desplazada, con “fecha de cargue: 09/oct/2007” y que, actualmente, tiene el estado de “calificado”<sup>12</sup>.

De acuerdo con lo anterior, se advierte que la señora María Elena Calducho Tapiero y sus cuatro hijos, son personas desplazadas que se postularon al subsidio de vivienda en la convocatoria del Gobierno Nacional del año 2007 y se encuentran incluidos dentro del programa Red Unidos, para la superación de la pobreza extrema.

Que, Frayn Nayr Calducho Tapiero es un niño con incapacidad cognitiva, epilepsia y autismo con discapacidad del 70%, es decir, tiene condición de disminución que hace evidente la situación de extrema vulnerabilidad, que le otorga el derecho a ser beneficiario de la especial protección constitucional reforzada y de un trato

---

<sup>6</sup> Folio 15 (revés).

<sup>7</sup> Folio 16.

<sup>8</sup> Folio 20.

<sup>9</sup> Folio 21.

<sup>10</sup> Folio 22.

<sup>11</sup> Folios 47 – 89.

<sup>12</sup> Folio 97.

preferente por parte del Estado, incluso respecto de los demás desplazados, para brindarle condiciones reales de estabilidad y dignidad humana.

Como se vio, la dinámica de la asignación de los subsidios familiares de vivienda ha sufrido contantes modificaciones, en especial, la que surgió a partir de la expedición de la Ley 1537 de 2011, con la que se transformó el esquema de postulación, calificación, asignación y entrega del apoyo económico, sin que ello implique disparidad de criterios e interpretaciones aplicables al caso concreto, en el entendido que, lo que hizo está ley fue establecer y complementar las normas que regulan las situaciones de extrema vulnerabilidad de los postulantes al subsidio familiar de vivienda cuando concurren factores como el desplazamiento forzado, la jefatura femenina de los hogares, la discapacidad, entre otros.

En ese sentido, es obligación de FONVIVIENDA y del DPS cumplir a cabalidad con todas las normas que regulan el trámite de la asignación de los subsidios de vivienda y, concretamente, estudiar respecto de las circunstancias particulares de cada postulante para ubicarlos en los grupos de priorización, cuando haya lugar a ello y, hacer la entrega de las ayudas económicas de conformidad con el procedimiento establecido para el efecto.

Así las cosas, se tiene que la actora ostenta la calidad de desplazada, tanto así, que se encuentra en estado de calificada en la convocatoria para entrega de subsidios familiares de vivienda del año 2007 para la población desplazada y, por lo tanto, cumplió con los requisitos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997 para adquirir la categoría de tal.

Se observa que, de los criterios de valoración y calificación del Plan Zonal de que trata el artículo 6º del Decreto 951 de 2001 y los establecidos por los Decretos 170 del 2008 y 4213 de 2011, para la asignación de los apoyos económicos para vivienda de la población desplazada, el núcleo familiar de la actora cumple con presupuestos como; *(i)* hogar con jefatura femenina de familia; *(ii)* el núcleo familiar lo conforman 5 personas, una de ellas es discapacitada y otros tres son menores de edad y, *(iii)* se encuentran en situación de hacinamiento actual, pues según lo narró la demandante los cinco integrantes de la familia viven en una habitación.

Y, de conformidad con la Ley 1537 de 2012, que se refiere a la asignación de los subsidios familiares de vivienda en especie para la población colombiana de escasos recursos, la actora se encuentra catalogada dentro de los grupos de

asignación preferente por encontrarse en situación de desplazamiento y de extrema pobreza, pues hace parte de la Red Unidos.

Así mismo, según el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, corresponde al DPS conformar los grupos de población para aplicar los proyectos de vivienda en órdenes de priorización y, en el inciso 2º, del numeral primero de dicho artículo establece que se enmarcan en el segundo orden de priorización los hogares de la Red Unidos en condición de desplazamiento que se estén en estado calificado en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por FONVIVIENDA y que se hayan postulado para la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007, circunstancia en la que, como se dijo, se enmarca la situación particular de la actora.

Posteriormente, los artículos 9 y 10 del mismo decreto señalan que el DPS deberá estudiar el caso concreto de la actora y sus especiales condiciones de vulnerabilidad, para determinar si es un hogar potencialmente beneficiario de la asignación del subsidio de vivienda, para que, una vez remitida dicha información por parte del DPS a FONVIVIENDA, ésta última, establezca si hay lugar ó no a incluirla en el próximo acto administrativo de apertura de la convocatoria de los hogares potencialmente beneficiarios y en qué orden de priorización sería ubicada.

Por regla general, esta Corporación ha manifestado que no es posible que por vía de tutela se ordene a FONVIVIENDA alterar el orden de asignación de los subsidios de vivienda familiar de que trata la Convocatoria de 2007, debido a que, todos los aspirantes ostentan la calidad de desplazados y, por lo tanto, enfrentan iguales condiciones de vulnerabilidad. Por lo tanto, es imposible asignarle la ayuda económica a todos los postulados al mismo tiempo y, en consecuencia, se hace imperiosa la necesidad de respetar la dinámica de asignación y pago que el Gobierno Nacional ha dispuesto para el efecto.

Sin embargo, ante la presencia de situaciones excepcionales, como en el caso objeto de estudio, se hace necesario que las entidades responsables valoren las condiciones de vulnerabilidad que enfrenta cada grupo familiar postulado, para que, con base en ellas, evalúe la posibilidad de modificar el listado de calificación y asignación del subsidio de vivienda, para incluirlos en un orden de priorización más favorable, teniendo en cuenta, además, las condiciones de mayor vulnerabilidad que los otros hogares postulados también hayan referido y demostrado tener.

Ahora bien, en el escrito de impugnación la entidad solicitó que se tuviera como precedente judicial la sentencia T- 919 de 2006 de la Corte Constitucional, en la que se precisó que la alteración del orden de las entregas del subsidio de vivienda, por vía judicial, es excepcional, y procede en aquellos casos en los cuales se advierta que el hogar desplazado postulado y en estado de calificado se encuentre en situación más deplorable y precaria que la del resto de los postulados.

Al respecto, se reitera, que en efecto, la regla general es la improcedencia de la acción de tutela para ordenar el pago inmediato de subsidios estatales y obviar los órdenes de asignación que la administración ha dispuesto para el cumplimiento de sus cometidos, sin embargo, las situaciones excepcionales se deben valorar de manera detallada, para que, de conformidad con el trámite de asignación del subsidio de vivienda se determine si hay lugar a incluirlas en un orden de priorización privilegiado para la entrega efectiva del apoyo económico.

De acuerdo con lo anterior, la actora demostró que enfrenta mayores condiciones de vulnerabilidad que la del resto de los desplazados y, en consecuencia, se impone modificar la decisión de primera instancia, en el sentido de acceder a la solicitud de amparo y, se modificará el numeral 2º, en cuanto, se ordenará al que DPS que estudie el caso concreto de la actora y sus especiales condiciones de vulnerabilidad, para determinar si es un hogar potencialmente beneficiario de la asignación del subsidio de vivienda, para que, una vez remitida dicha información por parte del DPS a FONVIVIENDA, ésta última entidad establezca sí hay lugar ó no, a incluirla en el próximo acto administrativo de apertura de la convocatoria de los hogares potencialmente beneficiarios y en qué orden de priorización sería ubicada.

Así mismo, se ordenara a FONVIVIENDA que, realizados los anteriores trámites, se informe a la actora el orden de priorización en que fue ubicada y el estado actual en el que se encuentran las asignaciones de los apoyos económicos para vivienda de la convocatoria para desplazados del año 2007 y, en particular, para el grupo de priorización en que sea ubicada.

Por lo expuesto, estima la Sala que es del caso acceder a la solicitud de amparo, puesto que con la actuación de FONVIVINEDA se vulneró el derecho fundamental a la vivienda digna de la actora, si se tiene en cuenta que las especiales condiciones de vulnerabilidad que enfrenta el núcleo familiar de la señora María Elena Calducho Tapiero deben ser analizadas en su particularidad.

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

## **F A L L A**

1. **CONFÍRMASE** el numeral primero de la providencia de 13 de febrero de 2014 proferida por la Sección Segunda, Subsección D del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.
  
2. **MODIFÍCASE** el numeral segundo de la providencia impugnada, que quedará así:

**ORDÉNASE** Director del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social que estudie el caso concreto de la señora María Elena Calducho Tapiero y sus especiales condiciones de vulnerabilidad y, que de acuerdo con las normas aplicables al caso concreto, determine si es un hogar potencialmente beneficiario de la asignación del subsidio de vivienda y, posteriormente, remita la información al Fondo Nacional de Vivienda.

Una vez recibida la información, el Director del Fondo Nacional de Vivienda deberá establecer si hay lugar ó no a incluir a la actora en el próximo acto administrativo de apertura de la convocatoria de los hogares potencialmente beneficiarios y en qué orden de priorización sería ubicada.

3. **ORDÉNASE** al Director del Fondo Nacional de Vivienda que, realizados los anteriores trámites, informe a la actora el orden de priorización en que fue ubicada y el estado actual en el que se encuentran las asignaciones de los apoyos económicos para vivienda de la convocatoria para desplazados del año 2007 y, en particular, para el grupo de priorización en que sea ubicada.
  
4. Envíese el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo,

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue considerada y aprobada en la sesión de la fecha.

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**

**Presidenta de la Sección**

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**