

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL

### Sala Especial de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento

#### AUTO 116 A

**Referencia:** Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de seguimiento. Auto por el cual se profieren medidas para mejorar la coordinación presupuestal y de planeación entre la Nación y las entidades territoriales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado interno.

Magistrado Ponente:

**Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

Bogotá D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012).

La Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, integrada por los magistrados Luis Ernesto Vargas Silva, Adriana María Guillén Arango y Nilson Pinilla Pinilla, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, en vista de los informe sobre el componente de vivienda de la política pública para población desplazada presentado por el Gobierno Nacional y por la Universidad de los Andes en el marco del Amicus Curiae<sup>1</sup>, ha adoptado la presente providencia con el objeto de requerir mecanismos al Gobierno Nacional que permitan a la población desplazada acceder el derecho a una vivienda digna.

#### COMPETENCIA

La Corte Constitucional es competente para seguir conociendo de la cabal ejecución de la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, de conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, que consagra: *“el juez (...) mantendrá la competencia hasta que esté completamente*

---

<sup>1</sup> Mediante auto 210 del 2010, la Corte Constitucional invitó “a la realización de documentos académicos y técnicos por parte de universidades, centros de investigación y organizaciones especializadas, en el marco del seguimiento a la Sentencia T - 025 de 2004 y sus Autos de cumplimiento”. El Amicus Curiae de la Universidad de los Andes se enmarca dentro de esa invitación.

*restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.”* Y en consecuencia en el marco del proceso de seguimiento al cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia T-025 de 2004, mantiene su competencia para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en el país.

En el auto 219 del 2011, la Corte Constitucional hizo una evaluación de los informes presentados por el Gobierno Nacional el 1 de julio del 2010, el 16 de marzo del 2011, y 1 de julio de 2011, le ordenó a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentar el 8 de noviembre del 2011 un informe en el que explicara las razones por las cuales, a pesar de los cuestionamientos a la política de vivienda, insistía en que el modelo de subsidios garantizaba el goce efectivo de derechos de la población desplazada, y presentara los correctivos que adoptaría y la metodología de trabajo. Así mismo, se fijó el 18 de noviembre del 2011 como fecha en la cual se llevaría a cabo la sesión técnica pública en la que la Ministra expondría los compromisos que asegurarían la participación efectiva de la población desplazada, de los organismos de control, de la Comisión de Seguimiento y del ACNUR.<sup>2</sup> En el literal c) del numeral sexto del auto 253 de 2011, la Corte Constitucional reprogramó la sesión técnica para el lunes 13 de febrero de 2012.

Como resultado de lo ordenado por la Corte Constitucional, el Gobierno Nacional radicó el 8 de noviembre de 2011<sup>3</sup> el informe respectivo, y el 22 de febrero de 2012 entregó otro informe<sup>4</sup> que reproduce el presentado el 8 de noviembre del 2011 y que adjunta la intervención realizada por la ministra el 13 de febrero de 2012.

---

<sup>2</sup> **Octavo.- ordenar** a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presente el 8 de noviembre de 2011 un informe, por escrito y en medio digital, en el que haga explícitas las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, el modelo de vivienda y subsidios asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales señaladas a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia, de tal manera que se ofrezca una respuesta adecuada a la dimensión de la problemática identificada.

En dicho informe también deberá explicarse de manera detallada la metodología de trabajo y de coordinación interinstitucional, los espacios y mecanismos de garantía a la participación de la población desplazada y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, las actividades y el cronograma acelerado bajo los cuales trabajará, por el plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrega del informe metodológico, para llenar los vacíos señalados por la Corte en la sentencia T-025 de 2004, en el presente auto y en los autos 008 de 2009 y 385 de 2010. En dicho informe también deberá señalar las fechas en las cuales presentará a la Corte Constitucional reportes periódicos, por escrito y en medio digital, sobre la ruta escogida, la capacidad institucional y presupuestal con la que cumplirá con esa ruta, las medidas concretas diseñadas y adoptadas para responder a cada uno de los vacíos identificados y los resultados alcanzados.

Recibido el informe gubernamental sobre metodología, la Sala Especial de Seguimiento convocará a una sesión técnica pública que tendrá lugar el 18 de noviembre de 2011, en la que participarán los organismos de control, la Comisión de Seguimiento, ACNUR, y estarán presentes los líderes de organizaciones de población desplazada que se inscriban en la Secretaría de la Corte Constitucional siguiendo el procedimiento que oportunamente se señalará, y de las organizaciones sociales que han acompañado el proceso de seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, para que en dicha sesión la Ministra públicamente los compromisos que aseguren una participación efectiva, de tal manera que se garantice que este proceso de diseño e implementación no se transforme en una excusa para dilatar indefinidamente la garantía en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada”.

<sup>3</sup> Gobierno Nacional. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. *Informe conjunto. Respuesta Orden 8 – Auto 219 de 2011. Política de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado.* Bogotá D. C, 8 de noviembre de 2011

<sup>4</sup> Gobierno Nacional. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Intervención de la Sra Beatriz Uribe. Ministra de vivienda, ciudad y territorio ante la Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Desplazamiento forzado.*

Dados los obstáculos identificados por el Gobierno Nacional y por las autoridades locales en materia de política de vivienda para la población víctima de desplazamiento forzado, el propósito de esta providencia es adoptar órdenes que faciliten los procesos de coordinación presupuestal entre la Nación y las entidades territoriales, de tal manera que sea posible al inicio de la vigencia fiscal y de los procesos de planeación territorial, contar con los recursos necesarios para superar las falencias que han impedido avanzar en el goce efectivo de este derecho.

## I. ANTECEDENTES

1. En el auto 008 del 2009, la Corte señaló que la política de vivienda tal como había sido concebida no era idónea para lograr el goce efectivo de los derechos de los desplazados por problemas en (1) *la cobertura*, por cuanto los subsidios que se asignaban no cubrían la demanda real, así, *“a mediados del 2008, a menos de uno de cada diez desplazados había sido asignado un subsidio de vivienda”*<sup>5</sup>; (2) *la ejecución*, por cuanto los subsidios que efectivamente se asignaban no se ejecutaban en su totalidad: *“la proporción de la ejecución de los subsidios adjudicados es menor que la mitad. Más del 50% de los recursos asignados a una solución de vivienda no acaban siendo destinados a dicho fin. Dados estos dos datos, se constata que menos de uno de cada veinte desplazados ha logrado hacer efectiva alguna ayuda de vivienda”*<sup>6</sup>; y (3) Las características de las viviendas entregadas son inadecuadas puesto que de acuerdo con los resultados arrojados por los algunos indicadores sugerían que, aún los subsidios que son efectivamente ejecutados no son suficientemente efectivos, *“Así, sólo el 13% de aquellos desplazados que han utilizado el subsidio habitan en una vivienda que cumple con todas las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho. En comparación, la Corte observa que el 7.5% de la población desplazada registrada habita en una vivienda que presenta todas las condiciones que satisfacen el goce efectivo del derecho. Ambos datos reflejan la inidoneidad de la política para conseguir resultados suficientes”*<sup>7</sup>. Por las anteriores razones la Corte ordenó al Gobierno Nacional reformular la política de vivienda.

2. Posteriormente en el auto 219 del 2011, la Corte Constitucional verificó que en relación con la política de vivienda el gobierno no mostró una reformulación integral de la política ni implementó cambio alguno. En primer lugar porque en los informes de los años 2009 y 2010 todavía anunciaba la forma cómo iba a implementar la política, sin fijar metas claras y medibles, ni mencionar los mecanismos que aseguraran ni la participación de las Organizaciones de Población Desplazada, ni de la Comisión de Seguimiento.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Auto 008 del 2009.

<sup>6</sup> Corte Constitucional. Auto 008 del 2009.

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Auto 008 del 2009.

De otra parte comunicaba que tenía el propósito de consolidar el cambio de un enfoque concentrado en la demanda a un enfoque de oferta, que garantizara la articulación con la demanda para así lograr el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. Entre las medidas adoptadas, esta Corporación resaltó dos cambios a nivel institucional, a saber: la creación y puesta en marcha de las Unidades de Gestión Regional con el propósito de mejorar la articulación con los gobiernos departamentales y municipales, y el acompañamiento a los hogares a través de la red JUNTOS.

Consideró que a pesar de las reformas institucionales propuestas, en el Plan Nacional del Desarrollo 2010-2014, o de las medidas de emergencia social relacionadas con la generación de vivienda, no se veía con claridad cómo tales correcciones superarían las deficiencias señaladas en el auto 008 de 2009, o por qué constituirían una reformulación de la política, o cómo los ajustes propuestos conducirían al goce efectivo del derecho a la vivienda, teniendo en cuenta la bajísima cobertura y el retraso significativo en el cumplimiento de lo ordenado por la Corte Constitucional. Advirtió que en lugar de reformular la política integralmente, el gobierno mantuvo la misma orientación (entrega de subsidios), flexibilizando su acceso y creando otras herramientas que no tienen mayor repercusión.

La Corte en relación con los informes del Gobierno Nacional de julio de 2010 y de marzo de 2011 consideró que reflejaban las mismas deficiencias en materia de vivienda que fueron identificadas a lo largo del proceso de seguimiento. Entre las deficiencias que persistían dentro del proceso de seguimiento, la Corte Constitucional identificó en el auto 219 de 2011 falencias relacionadas con (1) *la baja oferta de vivienda adecuada*; (2) *poca cobertura en materia de subsidios de vivienda*; (3) *dificultades adicionales para acceder a los subsidios de vivienda*; (4) *falta de capacitación de los funcionarios locales*; (5) *escasa ejecución de los subsidios de vivienda*. En relación con los subsidios de vivienda constató dificultades adicionales para su acceso entre las cuales vale la pena resaltar: i) los plazos muy cortos para la postulación a las convocatorias de vivienda; ii) la dificultad de los desplazados para diligenciar el formulario de postulación, sin la orientación necesaria para llevarlo a cabo, sumado a la poca difusión de información pertinente para acceder a los subsidios ofrecidos; iii) la falta de información pertinente para interponer de una manera oportuna los recursos frente a los actos administrativos que les niegan su inclusión, o en aquellos casos en los que las familias resultan beneficiadas en modalidades diferentes a las que postularon; iv) la exigencia de estudios de títulos y topográficos certificados por profesional competente así como los gastos de escrituración, cuyos costos deben ser cubiertos por el beneficiario; v) la insuficiente capacitación de los funcionarios de los entes territoriales en el área que cobija la política de vivienda para población desplazada.

A partir de este diagnóstico, la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional en el auto 219 del 2011 que presentara un informe en el que

precisara el mecanismo para dar *aplicación a los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, para establecer compromisos específicos en la inversión sectorial de soluciones habitacionales, la generación y habilitación de suelos aptos para la construcción de vivienda de interés social, que tengan en cuenta tanto las necesidades de la población desplazada como la capacidad y autonomía de los entes territoriales*”<sup>8</sup>.

En dicho informe, el Gobierno Nacional debía responder también a los siguientes interrogantes: “(i) *cuál es el impacto del cambio del contexto normativo en términos de oferta de vivienda para la población desplazada y de garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda, (ii) cuál es el cronograma de ejecución que tiene previsto el Gobierno Nacional para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada, (iii) cuáles son las metas concretas para el corto, el mediano y el largo plazo en la materia, (iv) qué mecanismos a corto y mediano plazo implementará el Gobierno Nacional para ponerse al día con los subsidios ya otorgados a la población desplazada, a fin de que éstos se conviertan efectivamente en vivienda digna; y (v) cuáles son los mecanismos de participación a través de los cuales asegurará el diálogo constructivo que se ha tenido a lo largo del proceso de seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 con la Comisión de Seguimiento y con los demás participantes del proceso de seguimiento*”. Sumado a lo anterior, se ordenó al Gobierno presentar “*una propuesta articulada, racional y razonable, con un cronograma claro, y presupuesto previsto para la superación efectiva de las falencias de la política de vivienda para la población desplazada*”.

3. Finalmente, la Corte Constitucional consideró que, debido a la insistencia del Gobierno Nacional en mantener el modelo de subsidios para atender las necesidades de vivienda de la población desplazada, debía hacer: “*explícitas las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, ese modelo asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales para ofrecer una respuesta adecuada a la dimensión de la problemática identificada*”.

4. De acuerdo con la orden octava (8) del auto 219 de 2011, el Gobierno debe hacer explícitas las razones por las cuales considera que a pesar de las objeciones y falencias identificadas a lo largo del proceso de seguimiento de la sentencia T-025 de 2004, el modelo de subsidios de vivienda asegura el goce efectivo de los derechos de la población desplazada y cuáles son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias estructurales, de

---

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Auto 219 del 2011.

capacidad institucional, de escasez de suelo urbanizado, de insuficiencia de los recursos nacionales y territoriales para atender la demanda y de falta de capacidad de las entidades nacionales y territoriales señaladas a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia.

5. Los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio, y de Agricultura y Desarrollo Rural, respondieron a la orden 8 del auto 219 de 2011, el pasado mes de noviembre, con un informe titulado “Política de vivienda para la población víctima del desplazamiento forzado” que a continuación se reseña:

El gobierno reitera el nuevo enfoque en materia de vivienda que expuso en los informes de marzo y de julio del 2011<sup>9</sup> y resalta los beneficios del nuevo esquema de la política de vivienda para la población en situación de desplazamiento con base en los resultados parciales que ha producido durante el año 2011. En su informe, el gobierno menciona que durante el año 2011 se realizaron una serie de acciones que conducen a verificar el éxito del nuevo enfoque de la política y que permitirá consolidar un esquema que busque contribuir a la garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada. La propuesta de la política plantea:

**A. *Proyectos de vivienda urbana para población desplazada.*** En la propuesta del cambio de enfoque se encuentra el concurso de proyectos de vivienda para la población desplazada en el marco de la resolución 1024 de 2011 del anterior Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en donde se establece un orden de prioridades de atención de la población desplazada según haya sido beneficiada o no con un subsidio para vivienda urbana: (i) población con subsidio familiar de vivienda asignado por FONVIVIENDA y que no ha sido aplicado en una solución de vivienda; (ii) población que se postuló para el subsidio familiar de vivienda –SFV- con FONVIVIENDA en la convocatoria efectuada en el año 2007 y que se encuentra en estado calificado; y (iii) población que no se encuentre en estado asignado ni calificado en ninguna de las convocatorias que ha efectuado FONVIVIENDA<sup>10</sup>. Informa que los proyectos de vivienda que se presenten en el concurso deben ser de iniciativa territorial y deben contar con el respaldo de ésta, en aplicación de los principios de coordinación,

---

<sup>9</sup>Con el fin de contribuir en el goce efectivo del derecho a la vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, superar las falencias encontradas en la política de vivienda en años anteriores y lograr la ejecución completa de los SFV que están pendiente por aplicar, este Gobierno plantea un nuevo enfoque de política pasando de uno orientado a atender la demanda, a un enfoque mixto: de oferta y demanda, haciendo énfasis en instrumentos que garanticen la oferta de vivienda.

<sup>10</sup> Dentro de este concurso, los proyectos que cumplan con los requisitos pueden participar por los recursos de promoción de oferta que ha definido el Ministerio hasta por 7,5 SMMLV por vivienda incluida en el plan de vivienda que beneficie a hogares en situación de desplazamiento. Este mecanismo fue creado con el fin de incentivar la generación de viviendas de interés social prioritario en los municipios del país y cubrir total o parcialmente, dependiendo de la estructura financiera del proyecto, los gastos asociados a la imposibilidad de generar cierre financiero en la consecución de soluciones de vivienda por parte de los hogares. Las actividades de promoción de oferta que pueden ser financiadas son:

- Diseños y estudios de las propuestas urbanísticas y arquitectónicas de los proyectos de vivienda para PD.
- Trámites de notariado y registro sobre los bienes adquiridos por la PD con el SFV.
- Estudios para la estructuración económica, social, financiera y jurídica de proyectos de vivienda para PD.
- Obras de urbanismo básico, como la construcción de las obras de infraestructura de servicios públicos y vías en los proyectos de vivienda para PD.
- Desarrollo de proyectos de vivienda de interés social para PD, en los cuales los recursos para la generación de soluciones habitacionales podrán destinarse como fuente para la estructuración financiera de los mismos.

conurrencia y subsidiaridad, con el fin de garantizar el control y vigilancia del proceso.

Respecto de las convocatorias el Gobierno expone las actividades que ha realizado para la recepción de planes de adquisición y construcción de vivienda de interés social prioritario, y el estado de ejecución del mismo<sup>11</sup>. Los resultados alcanzados hasta la fecha son: se recibieron 141 proyectos con potencial de 35 mil soluciones de vivienda, de los cuales 100 proyectos cuentan con evaluación de prefactibilidad, representada en 22.927 soluciones de vivienda, de las cuales, 4.522 corresponde a hogares en situación de desplazamiento con SFV asignado sin aplicar resultaron inscritos (12% del total de hogares que tienen SFV sin ejecutar); 6.389 hogares calificados en la convocatoria de acceso a SFV para PD realizada en el año 2007 (8% de los calificados); y 12.016 son hogares no postulados que faltan por inscribir y que representan aproximadamente el 0,3% de los hogares no postulados del país. Bajo este esquema se espera atender 35.000 hogares en el año 2012 de acuerdo con el presupuesto destinado para atender en vivienda a la población desplazada. A partir de los resultados de este ejercicio se podrá consolidar el enfoque de la política y, apoyar la formulación y estructuración de proyectos, así como atender todo el universo de hogares de la política de vivienda. En materia presupuestal el Gobierno informa acerca del aumento del esfuerzo y de los porcentajes destinados en relación con lo sucedido en el 2011<sup>12</sup>. De acuerdo con la intervención de la Ministra ante la Sala Especial de Seguimiento el 13 de febrero del 2012, *“la meta es entregar 35.000 viviendas al año. En suma, entre 2011 y 2014, 128 mil soluciones de vivienda prioritaria para población desplazada. Señala que en el primer ejercicio de 2011 logró dar solución de vivienda a 23 mil hogares, lo cual significa que en solo un año se alcanza el 50% de lo que se logró durante el periodo 2003-2010.”*<sup>13</sup>.

**B. Proyectos de vivienda rural para población desplazada.** Describe el esquema de atención de las necesidades de vivienda para la población desplazada localizada en el área rural<sup>14</sup>: de la convocatoria realizada en el

<sup>11</sup> Se han recibido 241 proyectos con un potencial de 35 mil soluciones de vivienda, de los cuales 100 proyectos (ubicados en 79 municipios y 20 departamentos) cuentan con evaluación de prefactibilidad, que representan cerca de 22.927 soluciones de vivienda y corresponden a 88,3 mil millones de pesos de los recursos de promoción de oferta y demanda disponibles (se puede destinar hasta un 30% de los recursos del presupuesto destino a atender a la población desplazada, para las actividades de promoción de oferta y demanda) La determinación de cupos está supeditada a que los proyectos obtengan la certificación de elegibilidad por parte de Findeter

<sup>12</sup> En materia de vivienda urbana se ha aumentado significativamente el presupuesto para atender a la población desplazada, pasando de un presupuesto de 20 mil millones en 2006, a 59,7 mil millones en 2007, 87,9 mil millones en 2008, 366 mil millones en 2009, 400 mil millones en 2010 y 402 mil millones en 2011. El presupuesto destinado a población desplazada en el 2012 representará el 45% del total del presupuesto del Fondo Nacional de Vivienda. En la vigencia 2011, de acuerdo con el Decreto 4911 de 2009, los recursos se distribuyeron de la siguiente manera: Mínimo 70% para la asignación de SFV y hasta un 30% para actividades de promoción de oferta y demanda (lo que ha permitido desarrollar el incentivo de promoción de oferta de este ejercicio).

<sup>13</sup> Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. *Intervención de la SRA Beatriz Uribe. Ministra de vivienda, ciudad y territorio ante la Corte Constitucional. Auto 219 de 2011. Desplazamiento forzado*, radicado en la Corte Constitucional el 22 de febrero de 2012.

<sup>14</sup> Se realiza con la asignación de una parte de los recursos que recibe el MADR para corregir el déficit de vivienda en el sector rural, con un bolsa de recursos con destinación específica, y, con la convocatoria a los entes territoriales, quienes en desarrollo del principio de subsidiariedad desempeñan el papel de oferentes de subsidio y presentan los proyectos de generación de soluciones de vivienda. Estos proyectos son calificados con el fin de establecer un orden de elegibilidad según la calidad de las propuestas, y así asignar los recursos disponibles.

2010,<sup>15</sup> casi una tercera parte se encontraban disponibles debido a problemas en la calidad de la formulación y presentación de las propuestas por parte de las entidades territoriales oferentes de los proyectos, de la convocatoria realizada en el 2011, la bolsa es de \$32.000 millones; se realizaron cupos de los indicativos para focalizarlos, en donde la magnitud del desplazamiento es mayor, según los índices de expulsión; se presentaron 146 proyectos con una demanda de viviendas de interés social de 7.056 hogares, evaluados para determinar su elegibilidad por parte de la Universidad Nacional. Informan que se mantienen los problemas de coordinación con las entidades territoriales y la falta de concreción de los recursos en una vivienda digna, pero no se presentan propuestas para superarlos.

***C. Instrumentos de coordinación entre la Nación y las entidades territoriales.*** En este esquema el papel de las entidades territoriales es complementar el subsidio familiar de vivienda–SFV- otorgado por el Gobierno Nacional. En tal virtud se realizaron varias actividades en el 2011 para fortalecer la articulación entre la nación y las entidades territoriales. Así:

-Se invitó a la *presentación de proyectos por parte de las entidades territoriales mediante* convocatorias del nivel nacional; los proyectos de vivienda deben ser presentados en el concurso por iniciativa y respaldo de la entidad territorial, permitiendo al gobierno ejercer vigilancia y control en el proceso y asegurar el esfuerzo de las entidades territoriales y de la Nación.

-*Se realizó asistencia y acompañamiento en la formulación de proyectos de vivienda para población desplazada* mediante un convenio interadministrativo con FINDETER para prestar asistencia y acompañamiento técnico a los municipios que quisieran estructurar y formular proyectos de vivienda para población desplazada, teniendo en cuenta las debilidades y falta de capacidad técnica de algunas entidades territoriales al respecto.

- Se celebró *el Convenio 05 de 2011 entre la Secretaría del Hábitat del Distrito Capital y el Fondo Nacional de Vivienda*, que pretende la aplicación coordinada y articulada del Subsidio Familiar de Vivienda – SFV- y el Subsidio Distrital de Vivienda – SDV- para población desplazada. –*Se dio respuesta a solicitudes presupuestales de las entidades territoriales en virtud del auto 383 de 2010 en vivienda urbana*, al respecto informa que se recibieron 722 solicitudes de 475 municipios que pidieron al Gobierno Nacional apoyo presupuestal<sup>16</sup>, además informó sobre los resultados generales del total de

---

<sup>15</sup> En el año 2010 los recursos presupuestados para subsidios de proyectos de PD, ascendieron a la suma de \$34.000 millones. Las entidades territoriales presentaron 131 proyectos por un valor de \$71.428 millones, correspondientes a 6.672 hogares. Los proyectos que cumplieron los requisitos de elegibilidad fueron 43, que benefician a 2.054 familias, a las cuales se les asignó subsidio por valor de \$22.025 millones. La asignación de los subsidios se realizó el 22 de diciembre del 2010, y en la vigencia del 2011 se está desarrollando la ejecución de los proyectos

<sup>16</sup> Por un valor de 6,09 billones de pesos, que corresponde al 84,53% del valor total de las soluciones de vivienda, lo que implica que la cofinanciación por parte de las entidades territoriales es del 15,4% (aproximadamente los municipios aportan el 8,2% y los departamentos el 7,2%). La mayor parte de las solicitudes de apoyo presupuestal son para la modalidad de vivienda nueva, por 3,6 billones de pesos. El Gobierno expone una tabla en la que se especifica la modalidad de la vivienda, el número correspondiente de solicitudes, el valor total del proyecto y el solicitado, el monto de recursos por agregado departamental, y el porcentaje que ello representa frente al costo total del proyecto presentado.



solicitudes y realizó un análisis detallado del municipio y de la solicitud presupuestal formulando las observaciones del caso<sup>17</sup>.

*-El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-MADR- respondió a las solicitudes presupuestales de vivienda rural de las entidades territoriales en virtud del Auto 383 de 2010.* En materia de vivienda rural se recibieron 467 solicitudes de entidades territoriales (municipios y gobernaciones) que solicitaron al Gobierno Nacional apoyo presupuestal por un valor de \$ 745.571.364, lo que implica que la cofinanciación por parte de las entidades territoriales y hogares es del 20%. El Ministerio al dar respuesta a las solicitudes de las entidades territoriales explicó el nuevo enfoque y prioridad de la política sectorial para PD. Dio traslado de las solicitudes recibidas a la Gerencia de Vivienda del Banco Agrario de Colombia S. A. para que esa entidad como encargada de la ejecución del Programa de Vivienda de Interés Social Rural revisara, evaluara y respondiera a cada solicitante sobre la viabilidad de su propuesta, informando, adicionalmente, sobre el procedimiento para acceder a ese programa.

*- Se brindó Asistencia técnica territorial por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial –MAVCT-, entre enero y junio de 2011 a través de 27 talleres de capacitación y jornadas de divulgación, en 290 municipios, dirigidos a las entidades territoriales y a los ciudadanos interesados. En el marco de las orientaciones de la política, se desarrollaron actividades de capacitación en los municipios y gobernaciones, como mecanismos de divulgación de las estrategias que permiten dar solución a las necesidades habitacionales de la población desplazada<sup>18</sup>.* El MADR y el Banco Agrario de Colombia brindaron asistencia técnica a las distintas entidades interesadas en la presentación de proyectos VIS Rural, con el fin de que las mismas tuvieran la oportunidad de atender las necesidades habitacionales en materia de vivienda rural en sus localidades a través del subsidio. Se promovió la participación y alianzas estratégicas que permitan la ampliación de la cobertura de la política de vivienda de interés para población en situación de desplazamiento

***D. Vinculación de la población desplazada a la estrategia Unidos.*** La información que se recolecta a través de los cogestores de la estrategia Unidos,

---

<sup>17</sup> Además del análisis de las variables de la información reportada en la ficha de solicitud presupuestal, se analizaron las características generales del municipio, particularmente referente a la oferta y la demanda de vivienda: respecto a la demanda se analizó la población objetivo de la política de vivienda para población desplazada, que como referente, se tomó la que se encuentra incluida en el Registro Único de Población Desplazada, la población atendida y el déficit habitacional presente en el municipio. Respecto a la oferta se realizó un análisis de los proyectos de vivienda presentados por el municipio en torno a la capacidad técnica para la presentación de estos proyectos y los cupos disponibles para incluir a población desplazada.

<sup>18</sup> Para las anteriores capacitaciones se citaron a todos los municipios de cada departamento, y aunque no asistieron en su totalidad, por lo menos la información entregada llegó a cerca de 60 diferentes municipios a nivel nacional. Se expuso sobre los cambios normativos de la política de vivienda para población en situación de desplazamiento, los procesos de acceso y desembolso del subsidio, y sobre el nuevo enfoque de la política. Así mismo, durante el año 2010 se realizaron tres capacitaciones a los teleoperadores del CAT, con el objetivo de instruir a los teleoperadores sobre la Política de Vivienda para Población Desplazada así: Febrero 8 de 2010, Mayo 31 de 2010 y 05/09/2010. Esto se realizó con la coordinación del CAT y GERESS.

sirve para hacer seguimiento a los hogares en materia de vivienda y tener conocimiento de los aspectos territoriales entorno a los hogares<sup>19</sup>.

***E. Vinculación de población en situación de desplazamiento en los Macroproyectos<sup>20</sup> de Interés Social Nacional.*** Se adoptaron 10 macroproyectos entre los cuales a 3 se han vinculado 109 hogares en situación de desplazamiento.

***F. Formas alternativas de financiación.*** El informe plantea las alternativas de financiación como el ahorro voluntario contractual -AVC-, en el que cualquier persona obtiene subsidio familiar de vivienda con el Fondo Nacional del Ahorro, y el Leasing Habitacional, del cual se está elaborando un decreto reglamentario de las leyes 1450 y 1569 de 2011.

**3) Consolidación del nuevo enfoque de la política de vivienda para la población desplazada.** Informa el gobierno que con la experiencia recogida de los resultados de los ejercicios adelantados en el 2011, se evidencia la efectividad de las acciones orientadas a generar proyectos de vivienda para población desplazada y mejorar la coordinación entre la nación y las entidades territoriales, señala que se está elaborando una propuesta técnica y normativa con lineamientos e instrumentos definidos en el informe que se entregó a la Corte Constitucional el pasado 16 de marzo, y que consolida una propuesta de política integral de vivienda para la población desplazada, sobre los cuales se plantea una metodología de trabajo para los siguientes seis meses. El informe continúa haciendo una relación de los principales aspectos que tendrán sustento normativo en la reglamentación que se está elaborando para la nueva política de vivienda, entre los cuales se encuentran:

***a. Instrumentos para flexibilizar el acceso de la PD a una vivienda digna:*** La normatividad que se está construyendo en la propuesta para la nueva política de vivienda está orientada a pasar de un enfoque dirigido a la demanda a uno de oferta y demanda, que garantice instrumentos para la generación de la oferta.

En relación con la *generación de suelo y promoción de oferta*, el informe anuncia que con base en los objetivos de la Ley 388 de 1997, el Gobierno Nacional pretende que las entidades territoriales hagan uso de sus instrumentos para promover el ordenamiento de su territorio, y el uso equitativo y racional del suelo; y con ello, garantizar que la utilización del

---

<sup>19</sup> Dado que este componente permite ofrecerle a las familias información sobre las rutas de acceso a los servicios sociales del Estado en sus diferentes niveles de gobierno, las acciones concretas en materia de vivienda se centran en: a) Identificar y hacer seguimiento a las familias pertenecientes a la Estrategia, que hayan recibido o que sean potenciales beneficiarias de subsidios de vivienda en cualquiera de las modalidades que otorga el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; b) Ser un canal directo de comunicación para difundir y socializar con las familias pertenecientes a la Estrategia, las iniciativas, proyectos e instrumentos que genere el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el marco de la nueva política de vivienda; c) Acercar a oferentes y equipos técnicos involucrados en la formulación de proyectos para disminuir tiempos de identificación y mejor focalización, priorizando población en pobreza extrema y familias en situación de desplazamiento.

<sup>20</sup> Decreto 4821 de 2010

suelo se ajuste a la función social de la propiedad. En consonancia, propone la implementación de esquemas efectivos de seguimiento y acompañamiento para que los entes territoriales realicen los procedimientos para la inclusión de programas y proyectos de vivienda para población desplazada en sus herramientas de planificación. También se prevén *proyectos de Vivienda para población desplazada en todas las modalidades*, teniendo en cuenta la iniciativa territorial de este tipo de proyectos, los cuales contarán con el apoyo técnico y financiero del Gobierno Nacional; se pretende fortalecer esta estrategia y realizar un proceso permanente de acompañamiento, formulación y presentación de proyectos en todas las modalidades de vivienda.

En cuanto a los *mecanismos de financiación de la política*, se contemplan recursos provenientes del presupuesto general de la nación, de las entidades territoriales, de la cooperación internacional y de otros organismos. Sobre la *distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación* y en relación con los rubros, anuncia que el presupuesto se distribuirá en tres, uno para generar incentivos de generación de oferta, otro para asignación de subsidios familiares de vivienda y otro para asignación de subsidios familiares de vivienda individuales. Y en relación con la *distribución territorial de los recursos en vivienda urbana*, se contarán con nuevos criterios que tengan en cuenta entre otros aspectos, el número de hogares incluidos en el RUPD en el departamento, el déficit habitacional, el cumplimiento del goce efectivo de los derechos y el esfuerzo territorial.

En relación con la *flexibilización en el acceso al subsidio familiar de vivienda* la nueva propuesta de política revisa los montos y criterios de diferenciación de los Subsidios familiares de Vivienda. Así como la necesidad de hacer una caracterización de los hogares y con ello determinar los mecanismos efectivos de acceso al Subsidio familiar de vivienda, lo cual sólo se puede llevar a cabo si existe una forma permanente de estar en contacto con los hogares. Se contempla un mecanismo para atender las solicitudes de soluciones de vivienda, con una atención integral articulada relacionada con generación de ingresos y tierras.

En cuanto a la *participación de los entes territoriales*, se anuncia que en la propuesta normativa se vinculan mecanismos para contar con instrumentos a nivel territorial tales como la elaboración de planes integrales de vivienda para población desplazada, suscripción de contratos plan, entre otros, lo que permitirá la ejecución efectiva de los principios de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad.

**b. Fortalecimiento institucional:** informa el gobierno que la propuesta normativa incluye alternativas que permitirán abordar temas como sistemas de coordinación, esquemas de seguimiento y alternativas de articulación.

**c. Fortalecimiento del enfoque mixto de demanda y oferta del sector rural.** El Banco Agrario como entidad otorgante del subsidio VISR, contrató

personas jurídicas para ejercer la Gerencia Integral (GI) de los proyectos de construcción y mejora de vivienda social rural, con el fin de fortalecer el enfoque mixto de demanda y oferta del programa VISR.

El informe presenta una metodología de trabajo y un cronograma, en el que se prevé que para noviembre de 2011, se finalizaría el documento técnico que soportaba las herramientas creadas para el nuevo esquema de la política de vivienda y ajustes de los decretos reglamentario. Entre otras fechas para diciembre se tendría elaborado el cronograma de implementación de la política, que incluye metas físicas y financieras, y la socialización de los lineamientos, instrumentos y herramientas del nuevo modelo de la política de vivienda con entidades del Gobierno Nacional y con las organizaciones que han acompañado la sentencia T-025 de 2004, actividad que se haría para mediados de diciembre del 2011. Se prevé la sanción presidencial del decreto reglamentario que derogará el decreto 951 de 2001 y que contiene la política de vivienda para población desplazada y desarrolla las herramientas e instrumentos para la ejecución del nuevo enfoque de la política para mediados de enero del 2012. Se anuncia la realización de talleres regionales para la socialización y generación de espacios de participación con la población víctima del desplazamiento forzado por la violencia, en los meses de febrero y marzo del 2012.

## **II. CONSIDERACIONES**

Esta Sala identifica tres ejes temáticos en la propuesta de reformulación de la Política de Vivienda presentada por el Gobierno Nacional, los cuales se encuentran estrechamente relacionados: (i) el modelo financiero, mediante el cual establece un modelo mixto en el que se mantiene el énfasis en la asignación de SFV, dirigiendo el 70% de los recursos para ese fin, y destinando un 30% para la promoción de la oferta; (ii) la creación de estímulos para la generación de suelo urbanizado para proyectos de vivienda para la población desplazada; y (iii) la articulación de esfuerzos financieros y técnicos entre la Nación y las entidades territoriales.

Dado el papel que juegan las entidades territoriales dentro de la política de vivienda diseñada y el hecho de que en materia de ordenamiento territorial y de uso del suelo las entidades territoriales gozan de una mayor autonomía, la posibilidad de que el Gobierno Nacional pueda poner en marcha los cambios diseñados y lograr los resultados esperados, está atada tanto a la aplicación adecuada de los principios de coordinación, subsidiariedad y concurrencia, de la flexibilización de la oferta nacional, como del aprovechamiento de momentos específicos de los procesos de planeación y asignación presupuestal de las entidades territoriales cuya identificación y armonización con los respectivos procesos nacionales haga posible la inclusión de proyectos de vivienda viables que cuenten con recursos suficientes, de tal manera que se

avance en la garantía del goce efectivo del derecho a la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado interno.

Uno de esos momentos claves, es el que enfrentan actualmente las entidades territoriales en la definición de instrumentos de planeación y de presupuesto, así como en el proceso de revisión de los planes de ordenamiento territorial, en los cuales es posible la inclusión de medidas que sean pertinentes, adecuadas y conducentes para garantizar el derecho a la vivienda digna que asegure la concurrencia de esfuerzos y la armonización presupuestal y de planeación que requiere tanto la nueva política de vivienda para población desplazada presentada por el Gobierno Nacional, como el apoyo a proyectos de vivienda de interés prioritario que quieran avanzar las entidades territoriales.

Al respecto, esta Sala recuerda que en materia de ordenamiento territorial y de usos del suelo, la Constitución Política ha dotado a las autoridades de las entidades territoriales con determinadas competencias reglamentarias (ver, entre otros, el numeral 2 del artículo 300<sup>21</sup>, el numeral 2 y 4 del artículo 305, el numeral 2 y 7 del artículo 313 y el numeral 1 y 5 del artículo 315 C.P.). De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el núcleo mínimo de la autonomía de las entidades territoriales está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, entre ellas, ejercer las competencias que le corresponden (art 287 C.P numeral 2)<sup>22</sup>. Este núcleo mínimo se erige como un límite y guía la acción del legislador, y debe ser protegido de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación. Así, esta Corporación ha sostenido que *“el legislador no puede expedir normas que vacíen las competencias de las ET,s. hasta el punto de que la capacidad para*

---

<sup>21</sup> **ARTICULO 300.** Corresponde a las Asambleas Departamentales, por medio de ordenanzas:

(...)

2. Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera.

**ARTICULO 305.** Son atribuciones del gobernador:

(...)

2. Dirigir y coordinar la acción administrativa del departamento y actuar en su nombre como gestor y promotor del desarrollo integral de su territorio, de conformidad con la Constitución y las leyes.

(...)

4. Presentar oportunamente a la asamblea departamental los proyectos de ordenanza sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas y presupuesto anual de rentas y gastos.

**ARTICULO 313.** Corresponde a los concejos:

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

**ARTICULO 315.** Son atribuciones del alcalde:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución, la ley, los decretos del gobierno, las ordenanzas, y los acuerdos del concejo.

(...)

5. Presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos y los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

<sup>22</sup> **ARTICULO 287.** Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos: 1. Gobernarse por autoridades propias, 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales.”

*gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal*<sup>23</sup> y que *“las competencias del orden nacional deberán desarrollarse sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial”*<sup>24</sup>.

Pero así como la autonomía de las entidades territoriales tiene un reducto mínimo infranqueable, su ejercicio, de acuerdo con el mismo artículo 287 C.P., tiene lugar *“dentro de los límites de la Constitución y la ley”*. *Prima facie*, ese límite se expresa en el respeto por el carácter unitario del Estado consagrado en el artículo 1º de la Carta Política, que establece que Colombia es una República Unitaria.

Bajo esta perspectiva, la autonomía territorial no es un valor absoluto sino que representa un rango variable entre los límites que se acaban de mencionar, de tal manera que no excluye la posibilidad de que existan algunos ámbitos normativos de mayor dependencia y otros de mayor autonomía enmarcados en la C.P. y la ley. De acuerdo con la Corte Constitucional, tal *“es el significado de la expresión contenida en el artículo 287 C.P. según el cual Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley”*<sup>25</sup>.

Es importante profundizar en los límites que representa para la autonomía territorial el carácter unitario de la República. Estas restricciones no se reducen a evitar su desmembramiento, sino que se encaminan a buscar que haya uniformidad legislativa en todo lo que tenga que ver con el interés nacional, es decir, con los asuntos que desborden el marco local: *Sería un despropósito que un asunto de interés general se regule por criterios seccionales o locales*<sup>26</sup>. Es así como el legislador, en un Estado Social de Derecho, posee una cláusula general de competencia para desarrollar las políticas que sean necesarias para lograr el bienestar social de la población nacional, *“con el propósito de materializar intereses colectivos plasmados en la Constitución, como principios y valores axiomáticos”*<sup>27</sup>. Por lo tanto, le corresponde a la ley *“definir y defender los intereses nacionales, y para ello puede intervenir en los asuntos locales, siempre que no se trate de materias de competencia exclusiva de las entidades territoriales”*<sup>28</sup> y que no se vulnere el núcleo esencial su la autonomía.

En esa medida, es importante resaltar que el artículo 51 de de la C.P. consagra para todos los colombianos el derecho a la vivienda digna, y dispone que es responsabilidad del Estado fijar las condiciones para hacer efectivo ese derecho y promover planes de vivienda de interés social: *“Así, en materia de política de vivienda, la Constitución asigna, genéricamente, una responsabilidad al Estado, la cual, en los términos que se definan por la ley,*

<sup>23</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1051 de 2010.

<sup>24</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010

<sup>25</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-889 de 2002.

<sup>26</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-479ª de 2002.

<sup>27</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-1187 de 2000.

<sup>28</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-004 de 1993.

*debe ejercerse en los distintos niveles de la administración pública*”<sup>29</sup>. Y en materia de desplazamiento forzado, se hace aún más manifiesto que la materialización del derecho a la vivienda es un asunto de interés nacional que supera con creces al ámbito local y seccional. Vale la pena recordar que ese fenómeno ha sido catalogado por esta Corporación como “*un verdadero estado de emergencia social*”, “*una tragedia nacional, que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas*” y “*un serio peligro para la sociedad política colombiana*”<sup>30</sup>, razón por la cual, en la Sentencia T-025 del 2004 se declaró el *estado de cosas inconstitucional* en el marco del cual se profiere esta providencia.

A partir de lo anterior, es claro para esta Sala que la adopción de medidas que garanticen la habilitación de suelo, en cantidad suficiente, bien localizado y accesible en precio para la población desplazada, es una competencia que recae única y exclusivamente en las entidades territoriales como resultado de su autonomía, pero esta se encuentra limitada en los asuntos de interés nacional, como es el caso del desplazamiento forzado, limitación que debe respetar de todas formas el núcleo esencial de su autonomía, que para este caso, equivale a *no vaciar de contenido* el ejercicio de las funciones que le corresponden a las autoridades territoriales en materia de usos del suelo y organización territorial.

En tanto la adopción de estas medidas es una competencia exclusiva en cabeza de las entidades territoriales, el nivel nacional tiene la responsabilidad de concurrir para su realización: “*El principio de concurrencia parte de la consideración de que, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar*”<sup>31</sup>.

En efecto, el tema de los usos del suelo y del ordenamiento territorial es una competencia en la que concurren los distintos niveles: “*en materia urbanística, uso del suelo, espacio público y de ordenamiento del territorio, la Carta Política instituyó una competencia concurrente de regulación normativa en cabeza de los niveles central, regional y local*”<sup>32</sup>. Al respecto, la Ley 388 de 1997 tiene por objetivo: “*Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la*

<sup>29</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.

<sup>30</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-1150 de 2000.

<sup>31</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-149 de 2010.

<sup>32</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-351 de 2009.

*calidad de vida de sus habitantes*”; por su parte, la Ley 1469 del 2011 establece (artículos 1, 2, entre otros) que la habilitación de suelo urbanizable para VIP y el aumento de la producción de ese tipo de vivienda es una competencia concurrente entre los distintos niveles.

De los informes presentados por las entidades territoriales en cumplimiento de la orden segunda del auto 383 de 2010, la Corte encontró que el 50% de las solicitudes de apoyo financiero presentadas por éstas correspondían a proyectos de vivienda para población desplazada, en los que las entidades proponían una concurrencia de esfuerzos presupuestales entre la Nación y el territorio. Más allá de la adecuación, oportunidad, suficiencia y solvencia de los proyectos presentados, estas solicitudes muestran un interés común de la Nación y de las entidades territoriales por garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna. No obstante lo anterior, tal como lo manifestaron varias entidades territoriales, la respuesta nacional a esas solicitudes fue, en términos generales, negativa, ya fuera porque no se flexibilizó realmente la oferta nacional, porque los proyectos presentados no cumplían con estándares fijados por el Gobierno Nacional, los cuales no fueron comunicados a tiempo a las entidades territoriales, o porque los instrumentos de articulación que requería la política de vivienda del gobierno, aún se encontraban en una etapa de diseño.

Desaprovechada esa oportunidad, y dados los procesos de planeación y definición de los presupuestos locales que adelantan las entidades territoriales, así como la revisión de los planes de ordenamiento territorial, resulta primordial que se incorporen tanto en los planes como en los presupuestos locales, medidas concretas que permitan avanzar durante este cuatrienio en proyectos viables de vivienda prioritaria tanto para población vulnerable como para población desplazada en los que concurren los esfuerzos nacionales y los locales.

Igualmente, es fundamental que en los procesos de revisión de los planes de ordenamiento territorial, dadas las obligaciones constitucionales y legales de las entidades territoriales frente a las víctimas del desplazamiento forzado, las autoridades locales al definir los usos del suelo, consideren las necesidades de suelo urbanizado para vivienda de interés prioritario, tanto para población vulnerable como para población desplazada, así como las posibilidades de expansión y de generación de suelo urbanizable que aseguren condiciones para la integración local de la población y el mejoramiento de las condiciones de vida de sus pobladores, de tal manera que sea posible utilizar durante este cuatrienio, los estímulos a la oferta de vivienda que ha diseñado el Gobierno Nacional.

La falta de intervención de las autoridades locales en la generación de suelo urbanizado, bien localizado, con adecuadas condiciones urbanísticas y a bajo precio en el mercado, dificulta que se ejecuten los subsidios: el costo de la vivienda de interés social es alto para los ingresos de la población en situación



de desplazamiento; la oferta exclusiva para la población desplazada es escasa y en muchos casos no cumple los estándares mínimos. De la misma forma, es imperioso integrar la política de vivienda para este sector de la población con los diferentes planes que se hacen a nivel territorial, con el déficit de vivienda identificado en los Planes Integrales Únicos (demanda de vivienda de la población desplazada) y la oferta de suelo diagnosticada en los Planes de Ordenamiento Territorial.

Teniendo en cuenta lo anterior, para esta Sala no es de recibo que las autoridades nacionales limiten su responsabilidad en materia de VIP al aumento de los recursos asignados y desembolsados a los hogares desplazados. Si no se solucionan los problemas en materia de disponibilidad de suelo urbanizado en cantidad suficiente, bien localizada y accesible en precio para la población desplazada, la destinación de estos recursos no va a responder a la magnitud del problema de vivienda. Y en la solución de las dificultades en materia de uso del suelo y de ordenamiento territorial, el nivel nacional tiene competencia y responsabilidad concurrente con las entidades territoriales.

En tal sentido y como, esta Sala le recuerda a las entidades territoriales que sobre la regulación de los usos del suelo y la formulación de los planes de ordenamiento territorial (POT)<sup>33</sup>, la Constitución Política ha dotado a las autoridades territoriales con un amplio margen de reglamentación. La definición de los usos del suelo mediante el POT<sup>34</sup> (Ley 388 de 1997) juega un rol fundamental en la promoción de la oferta de vivienda para población desplazada, más precisamente, en la oferta de vivienda más accesible a esa población, la de interés prioritario (VIP). Al respecto el estudio de vivienda de la Universidad de los Andes sostiene: *“Si el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o las normas que lo desarrollan establecen usos rentables como las parcelaciones campestres, vivienda de estratos altos, comercio y oficinas y excluyen la vivienda de interés prioritaria, el precio del suelo sube y excluye a*

---

<sup>33</sup> La definición de los usos del suelo mediante el POT juega un rol fundamental en la promoción de la oferta de vivienda para población desplazada, más precisamente, en la oferta de vivienda más accesible a esa población, la de interés prioritario (VIP): *“Si el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) o las normas que lo desarrollan establecen usos rentables como las parcelaciones campestres, vivienda de estratos altos, comercio y oficinas y excluyen la vivienda de interés prioritaria, el precio del suelo sube y excluye a los más pobres que se ven conminados a ubicarse en las periferias alejadas, cuando no en zonas de alto riesgo (...) No se trata entonces de recursos presupuestales, cuya disponibilidad está habitualmente en el centro de la discusión sobre el alcance y los límites de los derechos sociales. Se trata de utilizar las herramientas que la Constitución y la ley ha puesto a disposición de los gobiernos municipales para evitar el encarecimiento del suelo, para mejorar las condiciones de integración urbana, para una mejor redistribución de una de las rentas más importantes del desarrollo urbano: aquellas derivadas del suelo, que no son creadas por los propietarios sino por la colectividad.”* Universidad de los Andes. *Componente de Vivienda. Amicus Curiae. Fortalecimiento de la capacidad de la Corte Constitucional para dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en el marco de la sentencia T - 025 de 2004.* Bogotá, enero del 2012.

<sup>34</sup> Al respecto el estudio de la Universidad de los Andes estima que siendo los planes de ordenamiento territorial, el instrumento legal ( art 1 de la ley 388 de 1997) para que en ejercicio de su autonomía las entidades territoriales, entre otras, puedan promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, promover la armoniosa concurrencia entre la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales para logra mejorar la calidad de vida de sus habitantes. Es menester sugerir las entidades territoriales que en el marco de su autonomía, revisen los planes de ordenamiento territorial para generar suelo urbanizado.

*los más pobres que se ven conminados a ubicarse en las periferias alejadas, cuando no en zonas de alto riesgo (...) No se trata entonces de recursos presupuestales, cuya disponibilidad está habitualmente en el centro de la discusión sobre el alcance y los límites de los derechos sociales. Se trata de utilizar las herramientas que la Constitución y la ley ha puesto a disposición de los gobiernos municipales para evitar el encarecimiento del suelo, para mejorar las condiciones de integración urbana, para una mejor redistribución de una de las rentas más importantes del desarrollo urbano: aquellas derivadas del suelo, que no son creadas por los propietarios sino por la colectividad.*” (Subrayado fuera del origina)

Teniendo en cuenta lo anterior, frente a las razones de poca capacidad presupuestal esgrimidas por las distintas autoridades para no cumplir con las obligaciones en materia de vivienda, es importante resaltar que en algunas ocasiones lo que se requiere es una gestión adecuada más que el desembolso de recursos: “*En algunos casos más que un problema de asignación de recursos presupuestales es, ante todo, un problema de gestión para evitar la elevación de los precios del suelo, o utilizar esa función de reglamentar para incentivar actuaciones público-privadas que permitan obtener suelo para desarrollar programas de vivienda accesible a la población de bajos ingresos*”<sup>35</sup>.

Sumado a lo anterior, es importante resaltar que, tarde o temprano, las autoridades terminan realizando importantes inversiones en programas de mejoramiento de asentamientos informales para lograr su legalización y posterior normalización. Los resultados que se logran mediante estas inversiones paliativas son más costosos que si fueran el fruto de un ejercicio juicioso de planeación. En tal sentido la posición contenida en el documento técnico de la Universidad de los Andes, señala que “*el argumento de la insuficiencia de los recursos, siempre presente en la discusión sobre los derechos sociales, resulta débil, porque las soluciones remediales resultan ser más costosas, no solo en términos financieros, sino humanos, sociales y ambientales*”<sup>36</sup>.

Teniendo en cuenta las consideraciones realizadas, la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

## **RESUELVE**

Por Secretaria, **COMUNICAR** a los Ministerios de Vivienda, Ciudad y Territorio y de Agricultura y Desarrollo Territorial, el presente auto, para que

---

<sup>35</sup> Universidad de los Andes. *Componente de Vivienda. Amicus Curiae. Fortalecimiento de la capacidad de la Corte Constitucional para dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en el marco de la sentencia T - 025 de 2004.* Bogotá, enero del 2012.

<sup>36</sup> Universidad de los Andes. *Componente de Vivienda. Amicus Curiae. Fortalecimiento de la capacidad de la Corte Constitucional para dar seguimiento al cumplimiento de las órdenes proferidas en el marco de la sentencia T - 025 de 2004.* Bogotá, enero del 2012.

en ejercicio de sus competencias como coordinadores de la política de vivienda urbana y rural para la población desplazada, y de asistencia técnica para la inclusión de proyectos de vivienda urbana o rural dentro de los planes de desarrollo y de revisión de los planes de ordenamiento territorial, recuerden a las entidades territoriales sus obligaciones en relación con la política pública para la población desplazada, y dentro de los límites constitucionales para el ejercicio de la autonomía territorial en materia de definición de usos del suelo de conformidad con lo señalado en el presente auto, los exhorten a utilizar los instrumentos de planeación y de ordenamiento territorial a los que hace referencia este auto, con el fin de armonizar los procesos de planeación y aprobación presupuestal locales y nacionales en materia de vivienda.

Comuníquese y cúmplase

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**  
**Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de**  
**2004**

**ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO**  
**Magistrada**

**NILSON PINILLA PINILLA**  
**Magistrado**

**MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ**  
**Secretaria General**