

## **REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**CORTE CONSTITUCIONAL**  
**Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004**  
**y sus autos de cumplimiento.**  
**Magistrado Presidente: Luis Ernesto Vargas Silva**

### **AUTO 162 DE 2015**

**Referencia: Sentencia T-025 de 2004 y autos de seguimiento:**

Solicitud de información al gobierno nacional en relación con lo ordenado en los autos 008 de 2009 y 219 de 2011, en materia de acceso a la política de vivienda rural por parte de la población desplazada por la violencia, como parte del cumplimiento a la sentencia T-025 de 2004.

Magistrado Ponente: Dr. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá D.C., 30 de abril de dos mil quince (2015)

El Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha adoptado la presente providencia a partir de los siguientes

### **ANTECEDENTES**

1. La Corte Constitucional, mediante sentencia T-025 de 2004, declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional a raíz de la crisis humanitaria originada por el desplazamiento forzado por la violencia en Colombia y la sistemática vulneración de los derechos fundamentales de la población desplazada.
2. De conformidad con el artículo 27 del Decreto 2591 de 1991, “el juez establecerá los demás efectos del fallo para el caso concreto y mantendrá la competencia hasta que esté completamente restablecido el derecho o eliminadas las causas de la amenaza.” En desarrollo de esta norma, la Corte Constitucional

ha conservado su competencia y, con ello, ha proferido numerosos autos de seguimiento para verificar que las autoridades adopten las medidas necesarias para asegurar el goce efectivo de los derechos fundamentales de las personas víctimas del desplazamiento forzado.

3. En materia de vivienda urbana y rural, el 26 de enero de 2009, mediante auto 008, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional le ordenó al Gobierno Nacional que debía reformular por completo la política de vivienda a favor de la población desplazada<sup>1</sup>. Lo anterior, considerando que “con la concepción de subsidios actual, alcanzar coberturas suficientes para todos los hogares desplazados que necesitan ayudas de vivienda involucraría un esfuerzo económico sustancial, probablemente inviable desde el punto de vista de la responsabilidad macroeconómica, y, como se dijo, inefectivo en cuanto al alcance de sus resultados. Al ritmo presente, no es posible prever un momento en la presente generación en el que la política satisfaga la demanda a la que está enfocada”<sup>2</sup>.

En el auto 219 del 2011, esta Sala Especial de Seguimiento verificó, de una parte, que “el inicio de la implementación de la nueva política para el 31 de agosto de 2009 se incumplió”<sup>3</sup> y, de la otra, que el Gobierno no mostró una reformulación integral de la política, tal como lo ordenó la Corte. Al respecto, la Sala consideró que: “si bien se verifican algunos cambios en los planteamientos de la política, no es posible observar una reformulación de la política”<sup>4</sup>. La Sala Especial de Seguimiento, por lo tanto, le ordenó al Gobierno Nacional que: “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

---

<sup>1</sup> “**Séptimo.- ORDENAR** al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, al Director de Acción Social y a la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada, para lo cual, podrán considerar los elementos y criterios mínimos de racionalidad señalados en los párrafos 67 a 69 de este Auto. La reformulación de la política supone (i) la definición de los lineamientos que orientarán la nueva política, (ii) el diseño de la política y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, (iii) la definición de un cronograma para su ejecución, y (iv) su implementación y seguimiento. El proceso de diagnóstico y definición de los lineamientos de la política (etapa (i)) deberá estar culminado a más tardar el 30 de junio de 2009. La implementación de la nueva política, previo su diseño y el establecimiento de los medios para su instrumentalización, deberá empezarse a más tardar el 31 de agosto de 2009 (etapas (ii) a (iv)). A lo largo de este proceso de diseño se darán oportunidades efectivas de participación a la Comisión de Seguimiento y a las demás organizaciones que aboguen por los derechos de los desplazados que hayan manifestado interés en participar, sin perjuicio de que las entidades responsables adopten las decisiones sobre el plan de manera autónoma. A este proceso de diseño también podrán ser convocadas otras entidades del orden nacional o territorial cuya participación sea considerada pertinente. El 30 de octubre de 2009 y el 1 de julio de 2010, el Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación deberán presentar un informe común acerca de (i) las características de la nueva política y los nuevos instrumentos y el cronograma de implementación, y (ii) el progreso en la implementación de la nueva política con la descripción de las acciones adelantadas, el cumplimiento de las metas y del cronograma adoptados y los resultados alcanzados, de tal manera que sea posible apreciar que se avanza de manera acelerada en el goce efectivo de los derechos de la población desplazada en la materia”. Corte Constitucional. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>2</sup> Corte Constitucional. Auto 008 del 2009 (M.P. Manuel José Cepeda).

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas)

<sup>4</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas)

son los correctivos que adoptará con el fin de superar las falencias señaladas a lo largo del proceso de seguimiento a dicha sentencia”<sup>5</sup>.

4. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo ha entregado, en respuesta al auto 219 de 2011, dos documentos: el 08 de noviembre de 2011<sup>6</sup> y el 11 de marzo de 2013<sup>7</sup>. La Unidad de Víctimas, por su parte, en el marco de los informes anuales que ha presentado a la Sala Especial de Seguimiento, allegó, en respuesta al auto del 11 de marzo de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), un informe general del estado actual de toda la política pública<sup>8</sup>. Sumado a lo anterior, la Unidad de Víctimas presentó un informe sobre la última medición del GED de la población desplazada en diciembre de 2014<sup>9</sup>.

Los Órganos de Control, por su parte, han presentado los siguientes informes: la Contraloría General de la República (CGR) allegó dos informes de junio de 2014<sup>10</sup> y la Defensoría del Pueblo (DP) entregó un informe en marzo de 2015<sup>11</sup>. Finalmente, para este auto se tuvo en cuenta el documento de la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011*, presentado en agosto de 2014<sup>12</sup>.

5. Una vez revisados los informes reseñados, esta Sala Especial de Seguimiento encontró que la política pública de vivienda rural, a pesar de las modificaciones introducidas en el 2012: (i) no ha logrado resolver todavía las carencias habitacionales de la población desplazada que participó en el esquema anterior al 2012; (ii) se ha visto acompañada de algunas dificultades en su implementación que impiden que el mayor número de recursos destinados y subsidios asignados a partir de 2012 se ejecuten de manera eficiente y, finalmente, (iii) parece reflejar una disparidad entre, de una parte, los objetivos trazados por la *Ley de Víctimas* en materia de restitución de tierras y retornos y, de la otra, la prioridad que el Gobierno Nacional le ha otorgado al componente urbano de la política de vivienda sobre el rural.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011 (M.P. Luis Ernesto Vargas)

<sup>6</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). *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>7</sup> Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR). *Informe de avance y resultados alcanzados en relación con el componente de tierra de conformidad con lo ordenado en Auto No. 026 de 2013*, presentado el 11 de marzo de 2013.

<sup>8</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe Integrado del Gobierno Nacional en respuesta del auto 11 de marzo de 2014. Informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014*, Bogotá. Este documento consolidó los informes radicados el 22 de abril y el 08 de agosto de 2014, e incluyó, además, una réplica a los comentarios que formularon los Órganos de Control

<sup>9</sup> Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV). *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, Bogotá, diciembre de 2014.

<sup>10</sup> Contraloría General de la República (CGR). *Informe de seguimiento a la sentencia t-025 de 2004, auto del 28 de abril de 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014*; Contraloría General de la República. *Informe de auditoría a políticas públicas (ACES). Política de vivienda para la población víctima (Plan nacional de desarrollo 2010-2014) (Periodo 2012-2013)*.

<sup>11</sup> Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015.

<sup>12</sup> Comisión de Seguimiento y Monitoreo al Cumplimiento de la Ley 1448 de 2011 (CSyM). *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014.

Con la finalidad de profundizar en tales problemáticas y de recopilar los insumos necesarios para el seguimiento que se realiza a la sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, esta Sala Especial ordenará a las autoridades responsables que presenten información actualizada, precisa y concreta frente al estado actual de dichas dificultades, las cuales se expondrán con algo más de detalle en las siguientes

## CONSIDERACIONES

6. La política pública de vivienda rural a favor de la población desplazada ha variado a lo largo del tiempo y se ha regido a través de distintos instrumentos normativos. Es posible diferenciar dos momentos determinantes en su desarrollo: el primero, que va desde el 2001 hasta el 2012 y que se encuentra regulado por los Decretos 951 del 2001, 2675 del 2005 y 1160 del 2010; y el segundo, a partir de la expedición del Decreto 0900 del 2012 hasta la actualidad. Mediante este último decreto el gobierno nacional adoptó una serie de medidas con la finalidad de que el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural (SFV-R) facilite el acceso a una solución de vivienda a los hogares legalmente habilitados de manera eficiente, eficaz y efectiva y, así, introdujo un nuevo esquema para el acceso de la población desplazada por la violencia a la vivienda rural<sup>13</sup>.

El Decreto 0900 del 2012 adoptó una serie de medidas con la finalidad de mejorar la gestión de las entidades encargadas del otorgamiento, la administración y la ejecución del SFV-R y, con ello, incorporó cambios en el esquema precedente en relación con las funciones del oferente del subsidio y con los responsable de hacer seguimiento a la ejecución de los proyectos de vivienda<sup>14</sup>. La implementación de este nuevo esquema también ha representado mayores compromisos presupuestales importantes para que la población desplazada acceda al subsidio de vivienda rural<sup>15</sup>. En efecto, el Decreto 0900

---

<sup>13</sup> La política de vivienda rural tenía las siguientes problemáticas en el primer periodo: “administraciones locales débiles y omisivas [sic] en aspectos de control, seguimiento y supervisión; contratistas que repiten en diversas zonas del país sucesivos incumplimientos, pese a las graves falencias en los procesos contractuales son contratados nuevamente; problemas de suelos por escasos, por localización o legalización; y la nula articulación nación-territorio y nación-nación”. Debido a los problemas de articulación, continúa la Contraloría, “las instituciones nacionales se limitaron a la erogación de los recursos, sin ejercer un control efectivo sobre la ejecución en campo, dejando a los entes territoriales (oferentes) solos y sin supervisión, los cuales contrataron ejecutores que no tenían suficiente capacidad técnica y financiera, que finalmente terminaron incumpliendo, dado que las administraciones locales tampoco ejercieron un debido control, ni ampliaron las pólizas, cuando los proyectos se prorrogaron, dejando sin amparo la ejecución de los mismos (...) Esta falta de compromiso y de gestión, unida a la poca capacidad que han tenido las instancias nacionales para solucionar y coordinar con las administraciones para cerrar los procesos o terminarlos, ha ocasionado que el mayor afectado sea la población beneficiaria”. Para la Contraloría los nuevos esquemas pretenden corregir los errores del pasado, introduciendo, entre otras cosas: “contratistas con pulso financiero, amparos más amplios, intermediación financiera y ejecutora y entregas de recurso contra escritura, son algunos de los mecanismos utilizados para concretar soluciones de vivienda para las personas beneficiarias”. CGR, ACES Política Pública de Vivienda, 2014, págs. 80, 81 y 87

<sup>14</sup> “El nuevo esquema implementado por el MADR-BAC con la expedición del Decreto 900 de 2012 presenta cambios sustanciales ya que le quita la ejecución de los proyectos a los oferentes y se la traslada a una entidad ejecutora, que en este caso son las Gerencias Integrales, las cuales administran la ejecución de los proyectos, contratan al constructor y al interventor y rinden cuentas al otorgante”. CGR, ACES Política Pública de Vivienda, 2014, pág. 75.

<sup>15</sup> De todos los derechos, las apropiaciones presupuestales del derecho a la vivienda fueron las que se incrementaron más entre 2012 y 2014. UARIV. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta*

del 2012 no sólo reconoció en su artículo 3º, de manera explícita, a la población desplazada por la violencia como susceptible de postularse al SFV-R, sino que estableció dos modalidades distintas para que esta población acceda al subsidio, a saber: la convocatoria de postulación permanente para población víctima (artículos 3, 4 y 35)<sup>16</sup> y los programas estratégicos de atención integral (artículos 3, 6, 10 y 35)<sup>17</sup>.

7. La transición entre el primer y el segundo momento de la política de vivienda rural para la población desplazada, sin embargo, no ha logrado que en la actualidad toda la población que participó en el primer esquema, ya varios años atrás, materialice el SFV-R en una vivienda digna. El número elevado de proyectos declarados en siniestro, inconclusos y/o paralizados en desarrollo del primero modelo, trajo consigo que las personas que participaron en esos proyectos estén afrontando condiciones indignas, porque se han visto forzadas a habitar las viviendas a pesar de no haberse finalizado las obras o porque las viviendas que se entregaron no cumplen con los estándares mínimos. Más aún, por haberse involucrado en los distintos proyectos de vivienda que se ejecutaron durante el primer periodo, algunas de estas personas se están enfrentando a **barreras de acceso** adicionales que les impiden participar en los nuevos proyectos y acceder a un SFV-R. Por estas razones, la Defensoría del Pueblo ha hecho un enérgico llamado para que se revisen “los proyectos de vivienda de interés social rural implementados en el marco de los programas anteriores [al 2012] dirigidos a la población desplazada”<sup>18</sup>.

En efecto, en el periodo 2001-2011 se presentó un número significativo de proyectos siniestrados, inconclusos y que quedaron paralizados. A pesar de haberse girado los recursos del subsidio respectivo, estos proyectos no llegaron a buen término porque, a juicio de la Contraloría General, las entidades oferentes dejaron de amparar los recursos debido al nulo control y supervisión sobre su ejecución y porque los contratistas ejecutores, a pesar de haber recibido los desembolsos, no amortizaron los recursos en el proyecto ni cumplieron con los objetos contractuales. En algunos de estos casos, el Banco Agrario de Colombia guardaría una responsabilidad indirecta y compartida sobre estos

---

*de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014, diciembre de 2014, pág. 267.*

<sup>16</sup> “La población víctima puede tener acceso al subsidio de vivienda a través de la presentación de proyectos formulados por las entidades oferentes, tales como Gobernaciones, Alcaldías, los Cabildos, Gobernadores de los Resguardos Indígenas y los Consejos Comunitarios de las Comunidades Negras, legalmente constituidos, los recursos se asignan a los proyectos que cumplan con todos los requisitos establecidos en los términos de referencia del programa. Este programa tiene una cobertura nacional y se adelanta a través de convocatorias pública (...) Durante la vigencia del 2012 en la convocatoria para población desplazada se aprobaron 41 proyectos de vivienda de interés social rural, para población víctima del desplazamiento forzado, con una cobertura de 2.311 familias por un valor de 38.716 millones de pesos”. MADR, *Ibid*, informe del 11 de marzo de 2013, págs. 4-5. Para el 2013 se beneficiaron 1750 familias. UARIV, Informe Integrado, 2014, pág 311.

<sup>17</sup> “La población víctima puede acceder al programa mediante la relación de hogares postulantes, remitida al Banco Agrario de Colombia, por parte de la Unidad de Restitución de Tierras, la Unidad de Víctimas y el Incoder” MADR, *Ibid*, informe del 11 de marzo de 2013, pág. 4. “Es importante resaltar, que en este caso no se acude a los procesos habituales de Convocatoria y Postulación Permanente, es una asignación directa de subsidios”. UARIV, Informe Integrado, 2014, pág 311. Para el 2012 se beneficiaron 971 familias y para el 2013 se beneficiaron 2771 familias. UARIV, Informe Integrado, 2014, pág 312.

<sup>18</sup> Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 60.

recursos, toda vez que el reglamento operativo respectivo pone en su cabeza (como entidad otorgante) la responsabilidad de realizar su desembolso, el seguimiento a la ejecución de los proyectos y la inversión del capital de acuerdo con los parámetros establecidos<sup>19</sup>.

Haciendo referencia a la vigencia del 2010, el Gobierno Nacional informó que 757 subsidios fueron cancelados por el incumplimiento de las entidades territoriales para el inicio de los proyectos<sup>20</sup>. La declaración de los proyectos en incumplimiento o en siniestro, no obstante, es una situación característica del primer periodo de la política de vivienda rural. La Contraloría General informó así de distintos proyectos siniestrados por los pocos avances que alcanzaron (i.e. La Paz<sup>21</sup>; San Diego<sup>22</sup>) o porque los recursos no se desembolsaron (i.e. Santa Marta<sup>23</sup>; Saravena<sup>24</sup>).

Las falencias en el control, la supervisión y la ejecución de los subsidios que se desembolsaron, también se han traducido en demoras de hasta siete años para que la población desplazada materialice su subsidio de vivienda rural (i.e. Buenaventura<sup>25</sup>). A pesar de haberse presentado un retraso semejante, en otras situaciones los proyectos todavía no se han entregado (i.e. Turbo<sup>26</sup>) o se

---

<sup>19</sup> Esta situación habría provocado presunto detrimento patrimonial por 5.794 millones de pesos por recursos desembolsados y no amortizados. CGR, ACES Política Pública de Vivienda, 2014, pág 84.

<sup>20</sup> UARIV. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, diciembre de 2014, pág 124.

<sup>21</sup> Los proyectos se programaron para una duración de ocho meses prorrogables máximo seis meses. Debido al atraso en las obras, la calidad de las mismas y el vencimiento de las pólizas, la Contraloría constató, en marzo de 2014, “que transcurridos más de 32 meses desde la suscripción del convenio entre el BAC y la Alcaldía de La Paz (oferente), el proyecto actualmente está declarado en siniestro, mediante resolución del 2013”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág 240.

<sup>22</sup> “El BAC giró el primer desembolso el 09 de septiembre de 2011; sin embargo, a la fecha, las obras presentan un avance de tan solo el 40%, por lo que los recursos no se han amortizado y resulta improcedente el segundo desembolso // Las obras están suspendidas desde el mes de enero de 2013. Entre la fecha del primer desembolso y la visita de la CGR han transcurrido 29 meses (...) El Banco tomó la determinación de declarar el incumplimiento del proyecto, pero por el vencimiento de las pólizas no se pudo realizar ningún procedimiento jurídico”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 256, 259

<sup>23</sup> “Mediante acta de 2008, el BAC asignó recursos del SFVR para 62 hogares que se postularon para el proyecto Troncal del Caribe, Mincas y Otros. Los dineros girados permanecieron en un portafolio de inversiones desde entonces, sin que se efectuara el primer desembolso, ni el banco tomara las medidas definitivas respecto a los sistemáticos incumplimientos por parte del oferente para poder hacer del giro del anticipo. El 11 de septiembre de 2012, se profiere la resolución 090, que confirma el incumplimiento del oferente y ordena la reinversión de los recursos del subsidio VISR”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág 215.

<sup>24</sup> “El BAC, mediante acta de julio del 2007, asignó recursos del SVFR para 75 hogares que se postularon para el proyecto Desplazados de Saravena, dineros que permanecieron en un portafolio de inversiones durante más de seis años, sin que se efectuara el primer desembolso, ni el banco tomara medidas definitivas respecto a los sistemáticos incumplimientos. Solo hasta el 27 de marzo de 2013 se profiere la resolución que declara el incumplimiento del oferente y ordena la reinversión de los recursos” CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 277.

<sup>25</sup> En este caso el proyecto tardó más de siete veces el plazo para entregar las viviendas: se pactó para realizarse en seis meses pero tardó aproximadamente 45. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 125.

<sup>26</sup> El proyecto fue aprobado y las obras comenzaron en diciembre del 2008, con un plazo de 6 meses prorrogable por otros 8 meses. A marzo del 2014 el avance de la obra es del 74% sin que las casas construidas se encuentran terminadas en un 100%. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 173.

encuentran paralizados (i.e. Necoclí<sup>27</sup>; Carepa<sup>28</sup>; Zona Bananera<sup>29</sup>; Chiriguana<sup>30</sup>), impidiendo así que la población desplazada que participó en tales proyectos acceda hoy en día a una solución de vivienda.

Estas situaciones no sólo reflejan, a juicio de los Órganos de Control, la inactividad, ineficiencia y falta de ejecución de los recursos destinados para la construcción de las viviendas rurales, sino que ponen de manifiesto la inhabilidad de las personas que están vinculadas a los proyectos siniestrados, inconclusos o paralizados, de postularse a otro SFV-R. Como ha señalado la Defensoría del Pueblo, a estas personas no sólo les asiste la preocupación de no ver satisfechas las expectativas que se generaron con ocasión de su participación en los proyectos del esquema anterior, sino que se enfrentan ante determinadas **barreras de acceso** para acceder a la oferta del SFV-R del esquema implementado a partir de 2012. En esta situación se encuentran comunidades retornadas, quienes, al estar inscritos en los proyectos de vivienda rural del modelo precedente, no pueden postularse a otros proyectos de vivienda rural de mejoramiento o de construcción<sup>31</sup>. Y ejemplifica esta problemática con los casos de comunidades retornadas en Montes de María, Carmen de Bolívar; en el corregimiento de El Salado, proyecto Trigal I y Trigal II; en los corregimiento de Macayepo y de Bajo Grande, en San Jacinto Bolívar<sup>32</sup> y, finalmente, en los proyectos de vivienda rural del municipio de Tolviejo<sup>33</sup> y Tolviejo 2<sup>34</sup>.

---

<sup>27</sup> “Teniendo en cuenta que el acta de inicio de la obra es del 15 de junio de 2008 y actualmente el proyecto se encuentra paralizado, se evidencia que transcurridos 6 años no se ha cumplido con lo consagrado en el decreto 4427 del 2005. Lo cual ha generado que la población víctima del conflicto armado se encuentre sujeta a la terminación del proyecto, continuando sus vida en infimas condiciones de dignidad y sin acceso real al goce efectivo del derecho a la vivienda”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 185

<sup>28</sup> El proyecto “Alcaldía de Carepa en la vereda la Provincia inició en el año 2007 y tenía programado la construcción de 46 viviendas en sitio propio, de las cuales a la fecha se han construido 23 y las obras se encuentran paralizadas (...) No se encontraron evidencias documentales de acciones que haya iniciado el oferente (municipio) por hacer cumplir las obligaciones del contratista y evitar que se vencieran las Pólizas de seguros que amparaban la ejecución de las obras. El interventor calculó el avance de obra en un 42% y se desembolsaron 50%.” CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, págs. 187, 190.

<sup>29</sup> “El incumplimiento de las partes intervinientes en la construcción y entrega de las viviendas del proyecto, dentro de los tiempos establecidos, en condiciones dignas y con los requerimientos técnicos exigidos, al igual que la falta de control efectivo para dar viabilidad y seguimiento de este tipo de proyectos, ha conllevado a que las familias asignadas con subsidio familiar de vivienda rural no tenga acceso a una vivienda digna en más de seis años, después de aprobarse y haber iniciado el proyecto (2008)”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág 213.

<sup>30</sup> “El primer desembolso se hizo efectivo el 14 de diciembre de 2010 y de acuerdo con los informes de supervisión del BAC, las obras están suspendidas desde el mes de enero de 2012”. CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 249.

<sup>31</sup> Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 59.

<sup>32</sup> Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 59.

<sup>33</sup> “Proyecto de vivienda zona rural del municipio de Tolviejo, objeto construcción de 56 viviendas, plazo de ejecución 8 meses en el año 2006, a la fecha no se conoce el paradero del contratista, las familias decidieron ocupar las viviendas en estado en que quedaron de la obra, la alcaldía del municipio se comprometió a culminar la obra pero el avance es muy lento”. Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 60.

<sup>34</sup> “Proyecto de vivienda de interés social rural denominado Tolviejo 2 desplazados OIMADR7019, el plazo de ejecución era de 8 meses y el objeto era la construcción de 34 viviendas del corregimiento de Caracol en Tolviejo. Por causa de la Ola Invernal, se produjo la terminación anticipada del contrato, y a la fecha las soluciones de vivienda están en proceso de construcción con graves estancamientos, dado que hacen falta materiales de construcción que no han sido trasladados por el contratista”. Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 60.

Se trata de problemas que, a juicio de la Contraloría, no han logrado resolverse con la implementación del nuevo esquema y, en consecuencia, no sólo mantienen a la población que participó en esos proyectos sin acceso a la vivienda sino que, más aún, le imponen **barreras de acceso** para acceder al nuevo esquema de la política: “el incumplimiento de los términos establecidos para la ejecución del proyecto y el estar vinculado al mismo, impide la materialización del derecho y constituye una barrera de acceso para la obtención de una solución de vivienda”<sup>35</sup>.

En efecto, el literal (b) del artículo 34 del decreto 2190 establece que no se pueden postular al SFV-R “quienes como beneficiarios hayan recibido subsidios familiares de vivienda, o quienes siendo favorecidos con la asignación no hubieren presentado antes del vencimiento del subsidio renuncia a la utilización”. Si bien se han presentado algunas renunciaciones al subsidio ante el incumplimiento del proyecto y en algunos casos puntuales el Banco Agrario ha expedido resoluciones para *liberar* a los postulantes del proyecto siniestrado (i.e. Saravena), de tal manera que en estas situaciones las personas desplazadas quedan habilitadas para postularse nuevamente, para ambos Órganos de Control todavía persisten varias dificultades que impiden que la población que participó en los proyectos anteriores pueda acceder al nuevo esquema. Estos problemas, a juicio de la Contraloría General, persisten toda vez que las entidades encargas de solucionarlos no han adoptado las medidas respectivas para corregirlos: “en entrevista realizada a la gerencia de vivienda del BAC, en marzo de 2014, se indicó que se está elaborando la ruta jurídica para la liberación de beneficiarios con subsidios anteriores que no han recibido solución de vivienda, pero estas medidas están en mora de ser implementadas”<sup>36</sup>.

De acuerdo con información suministrada por la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2014*, las **barreras de acceso** no se limitan a las personas que todavía se encuentran vinculadas a subsidios anteriores que, a pesar de no haber recibido una solución de vivienda, quedan inhabilitadas para participar en nuevos proyectos. Más aún, las **barreras de acceso** radican en la ausencia de una disposición normativa que resarza las afectaciones sufridas en los casos de proyectos siniestrados o declarados en incumplimiento y que priorice su inclusión en nuevos proyectos de vivienda<sup>37</sup>. Si bien las instituciones plantean que la población beneficiaria debe renunciar a los subsidios para no quedar inhabilitada, para la Contraloría General esta “opción no establece qué pasa con el derecho y qué tipo de priorización tienen los beneficiarios que renuncian”<sup>38</sup>. Y en relación con la declaración de incumplimiento o siniestro por parte de las autoridades nacionales para “liberar” a los beneficiarios y así poder volver a postularse a un nuevo proyecto, la

<sup>35</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 278.

<sup>36</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 278.

<sup>37</sup> CSyM. *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014, pág. 256.

<sup>38</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág.81.

Contraloría General agrega que esta actuación “no garantiza que estos sean elegidos nuevamente o tengan prioridad dentro de los nuevos proyectos”<sup>39</sup>.

Esta dificultad en cabeza de las personas desplazadas que participaron en los proyectos de vivienda del esquema anterior, para acceder a la oferta de vivienda de interés social rural, no sólo responde a las restricciones normativas y reglamentarias recién expuestas, sino a problemas relacionados con la escasez de suelo en las entidades territoriales para ese tipo de proyectos, ya sea por localización o legalización. En este tipo de situaciones surge un problema adicional, a saber: la ausencia de nuevos proyectos de vivienda de interés social en los municipios en los que se presentaron los incumplimientos y se declararon los siniestros. Un ejemplo de este problema es el Departamento de Arauca: “para el caso de Arauca no hay oferta disponible por lo que desvincularse de este proyecto no garantiza poder acceder de manera inmediata al derecho”<sup>40</sup>.

En última instancia, para la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo*: “el BAC no ha resuelto la problemática de la siniestralidad de los proyectos y el nuevo esquema no soluciona los fracasos del pasado (periodo 2006-2010), sino que inicia unos nuevos, que pueden o no incluir la población beneficiaria que quedó con la expectativa de una vivienda”<sup>41</sup>.

Finalmente, ambos Órganos de Control llaman la atención acerca de la falta de condiciones dignas -debido factores como el hacinamiento, la construcción con materiales inadecuados, la mala ubicación y la falta de adecuación cultural<sup>42</sup>-, que están afrontando las personas que participaron en los proyectos anteriores, ya sea porque las viviendas entregadas no cumplen con los estándares mínimos o porque se han visto forzadas a habitarlas a pesar de no haberse finalizado<sup>43</sup>.

Ahora bien, el Gobierno Nacional es consciente de que las necesidades de la población desplazada en materia de vivienda rural “son mayores a las posibilidades presupuestales y de ejecución del Programa de Vivienda de Interés Social Rural”<sup>44</sup>. En consecuencia, ha realizado varias mesas de trabajo con el objetivo de ajustar y flexibilizar el programa de vivienda a la creciente

---

<sup>39</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 81.

<sup>40</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 279.

<sup>41</sup> CSyM. *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014, pág. 252

<sup>42</sup>El caso del Limón y las comunidades de Potrerito (territorio Wiwa) en la Guajira. Sobre el particular, la Defensoría del Pueblo agrega que: “Es necesaria una revisión normativa y ajuste efectivo de las políticas de vivienda rural a los enfoques diferenciales, pues, hay requisitos que van en contra vía de los usos y costumbres de comunidades étnicas o campesinas, retornadas y reubicadas, beneficiarias de estos proyectos. Tal es el caso del uso de materiales sísmo resistentes, que no son acordes a los usos y costumbres de algunas comunidades, así como la exigencia de pozos sépticos y baños de esmalte

utilizados en proyectos de vivienda urbanos. Estos requisitos, además de encarecer los materiales, impiden que las viviendas se puedan construir en dimensiones que se ajusten al tamaño de las familias desplazadas, cuyas viviendas abandonadas contaban con un espacio adecuado”. Defensoría del Pueblo (DP), *Atención al desplazamiento a 3 años de implementación de la ley 1448 de 2011*. Marzo de 2015, pág. 60

<sup>43</sup> Ver, por ejemplo, los siguientes casos: Chinulito, municipio de Coloso; la Peñata en Sincelajo; Chengue en Ovejas; las comunidades de El Salado y Macayepo en Carmen de Bolívar; la Sierra en Córdoba Tetón; las Palmas y Bajo Grande, en San Jacinto; en los municipios Zona Bananera y Necoclí, y el Proyecto de vivienda de interés social Río Naya, Buenaventura.

<sup>44</sup> UARIV. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, diciembre de 2014, pág. 122

demanda de soluciones de vivienda rural de tal manera que se pueda contar con “con un Programa de Vivienda de Interés Social Rural, que garantice el Goce Efectivo del Derecho a la Vivienda Digna entre otros, para la población víctima del conflicto”<sup>45</sup>. Las acciones que ha adelantado el Gobierno Nacional se plasmaron en un proyecto de Decreto que se ha presentado en la Comisión Intersectorial de Vivienda, el cual se encuentra en la actualidad en revisión por parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para posterior socialización y sanción presidencial<sup>46</sup>.

Teniendo en cuenta las actuaciones adelantadas por el Gobierno Nacional, esta Sala Especial va a ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, en particular, atendiendo a las competencias establecidas en el numeral 19 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011<sup>47</sup> y en el artículo 180 de la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo)<sup>48</sup>, que informen acerca de lo siguiente:

- (i) ¿Cuál es el universo de personas desplazadas beneficiarias con subsidios anteriores que no han recibido solución de vivienda, que se encuentran vinculadas a proyectos siniestrados, inconclusos y/o paralizados?; (ii) ¿Cómo van a solucionar las falencias que surgieron en el marco del esquema de vivienda rural anterior al 2012, de tal manera que faciliten a las personas desplazadas que participaron en los proyectos siniestrados, inconclusos y/o paralizados, el acceso a una solución de vivienda de manera eficiente, eficaz y efectiva que cumple con los estándares que son propios de una vivienda digna?; (iii) ¿Cuál es el estado de avance en la implementación de la ruta jurídica para la “liberación” de los beneficiarios con subsidios anteriores que no han recibido solución de vivienda, de tal manera que se encuentren habilitados para postularse a los SFV-R que ofrece el nuevo esquema de la política de vivienda rural?; (iv) ¿Cuentan con alguna estrategia para resarcir las afectaciones sufridas en los casos de los proyectos siniestrados, inconclusos y/o paralizados -i.e. la priorización de los afectados en nuevos proyectos de vivienda-, que permita que esas personas satisfagan las expectativas de acceso a una solución de vivienda rural que se generaron con ocasión de su

---

<sup>45</sup> “Las acciones realizadas por el gobierno se han enfocado en varios ejes temáticos, tales como: financiación; focalización de beneficiarios; formulación de proyectos; diseños diferenciales; incremento del área mínima; incremento del valor del subsidio; entre otras”. UARIV. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, diciembre de 2014, pág. 125.

<sup>46</sup> UARIV. *Informe del gobierno nacional sobre la medición de la encuesta de goce efectivo de derechos de la población desplazada. Respuesta a los autos del 11 de marzo de 2014, 256 y 362 de 2014*, diciembre de 2014, pág. 125

<sup>47</sup> Es responsabilidad de la Unidad de Víctimas “contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el gobierno nacional”.

<sup>48</sup> “Las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación **flexibilizarán** su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia, de tal forma, que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio.” (énfasis agregado).

participación en los proyectos de vivienda del esquema anterior?; **(v)** En los casos en los que la escases de suelo -entre otros factores- impide que se adelanten nuevos planes de vivienda rural en las entidades territoriales, ¿cómo se va a garantizar que las personas que participaron en proyectos fallidos en las entidades territoriales que no cuentan con capacidad para adelantar nuevos planes de vivienda, satisfagan sus necesidades en materia de vivienda rural?; **(vi)** ¿Cuál es el número y el porcentaje de población desplazada que hace parte de la Ruta de atención, asistencia y reparación integral diseñada por la Unidad de Víctimas, que ha recibido el subsidio familiar de vivienda rural, tanto en *(a)* la convocatoria de postulación permanente como en *(b)* los proyectos estratégicos?; **(vii)** ¿Qué resultados se han alcanzado, a favor de las familias beneficiadas de los distintos programas de vivienda rural, en materia de atención, acompañamiento integral y seguimiento del acceso a las otras medidas de asistencia y reparación, contempladas en los distintos instrumentos legales?; **(viii)** ¿Cuáles son las metas de esta estrategia de articulación en términos de cobertura, los plazos, las acciones y los recursos previstos para alcanzarlas?

**8.** Los Órganos de Control reconocen los mayores compromisos presupuestales que el Gobierno Nacional ha asumido para la implementación de la política de vivienda rural como resultado, entre otros factores, de los programas estratégicos que ha venido desarrollando para atender a la población desplazada<sup>49</sup>. A su vez, la implementación de estos programas ha reflejado los esfuerzos realizados por el Gobierno para articular la política de vivienda rural con otras políticas como la de restitución (Unidad de Tierras), los retornos (Unidad de Víctimas) y la entrega y formalización de predios en cabeza del INCODER. Sin embargo, los Órganos de Control llaman la atención acerca de ciertas dificultades en la ejecución de los recursos que se manifiestan en el número reducido de viviendas iniciadas, finalizada y entregadas desde el momento en el que se empezó a implementar el segundo esquema, tres años atrás. En esa medida, advierten que las viviendas entregadas hacen parte de proyectos que se implementaron bajo el modelo anterior, algunas de las cuales presentaron atrasos de ocho años.

La Contraloría General advierte así que “las viviendas rurales entregadas por parte del Banco Agrario de Colombia a la población víctima del conflicto, durante el periodo 2011- 2013, fueron 3.439. Sin embargo, el 100% de las viviendas corresponde a [proyectos de] vigencias anteriores al año 2012, de las cuales 545 viviendas se entregaron en la vigencia 2011; 1.955 en 2012; y 939 fueron entregadas durante la vigencia 2013. Igualmente, se observó que se entregaron viviendas de proyectos rezagados, hasta con ocho (8) años de retraso

---

<sup>49</sup> “Pudo observarse que en los años 2012 y 2013, en virtud de las adiciones resultantes de los convenios y gracias a los rendimientos financieros obtenidos de los convenios con el Incoder y a la UARIV [sic], la asignación presupuestal a programas de vivienda para población víctima pasó de \$68.600 millones a \$77.496 millones, lo que representa un incremento del 13%.” CGR. Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, Auto Del 28 De Abril DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014, pág. 22.

(en 2012 y 2013 se entregaron 38 viviendas de 2004, y 40 viviendas de 2005). Lo anterior demuestra la baja eficiencia en la ejecución de los proyectos de vivienda destinados a la población desplazada”<sup>50</sup>.

En efecto, los proyectos iniciados en la vigencia 2012 muestran bajos resultados en materia de ejecución: “en los proyectos de la vigencia 2012 se han ejecutado apenas el 30.5% (1.424 SFVISR) de los recursos destinados a los Subsidios Familiares de Vivienda de Interés Social Rural [el primer desembolso], y el restante 69.5% (3.240 SFVISR), no se ha ejecutado porque los proyectos se encuentran en proceso de aprobación. (...) En la vigencia 2013 (a 31 de diciembre) ningún proyecto se había iniciado, lo cual refleja retrasos en la presentación, aprobación y ejecución de los proyectos”<sup>51</sup>.

La Contraloría General concluye, por lo tanto, lo siguiente: “a dos años de iniciado el nuevo esquema de vivienda rural, los resultados en ejecución y entrega de vivienda han sido bajos, porque si bien se ha asignado una gran cantidad de SFV en proyectos de vivienda rural, el inicio y ejecución han sido escasos en la entrega de vivienda. Hay un gran retraso en el inicio y ejecución de los proyectos relacionados con los Convenios firmados con el INCODER, la UARIV y la URT”<sup>52</sup>.

En la misma dirección, la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* precisó que una de las causas de los bajos resultados en materia de iniciación y ejecución de proyectos “es la consecución de pólizas por parte de las Gerencias Integrales, ya que sin los amparos correspondientes, no es posible que éstas inicien los proyectos y, por tanto, se prorroga en el tiempo el disfrute del derecho por parte de la población víctima”<sup>53</sup>.

La consecución de las pólizas, que demoran hasta un año para ser aprobadas, se ha transformado así en uno de los obstáculos principales para el inicio y la ejecución de las obras. La Contraloría General ha encontrado que en “varios proyectos visitados por el equipo auditor se evidenció la problemática de consecución de pólizas de amparo a los recursos girados desde el nivel central

---

<sup>50</sup> CGR. Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, Auto Del 28 De Abril DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014, pág. 21.

<sup>51</sup> CGR. Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, Auto Del 28 De Abril DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014, pág 21, 22.

Con algo más de detalle, la Contraloría General informa que: “de los programas que iniciaron en las vigencias 2012, a diciembre del año 2013, habían sido aprobados y se les realizó el primer desembolso a 1,424 SFV, por un valor de 21.788 millones, correspondientes a 31 proyectos. De los subsidios desembolsados, 453 fueron para Bolsa de Desplazados, 874 a los proyectos estratégicos del Incoder y 97 de la URT. De los proyectos presentados en 2012, 88 de ellos se encuentran en revisión técnica y ajustes para inicio, los cuales representan 3.240 subsidios, por valor de 48.996 millones. De estos, 1.858 SFVISR son de Desplazados, 508 del Incoder, 567 de la URT y 307 de la UARIV. Del año 2013, se encuentran en revisión técnica y ajustes 157 proyectos, los cuales representan 4.521 SFV, cuyo valor asciende a 71.947 millones, de los que 1750 SFVISR son de Población Desplazada, 976 del Incoder y 507 de la UARIV”. CGR, ibid, informe de auditoría, vivienda, pág 73.

<sup>52</sup> CGR, ibid, informe de auditoría, vivienda, CGR, ibid, informe de auditoría, vivienda, pág 75.

<sup>53</sup> CSyM. *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014, pág. 250. Para la Contraloría General, “en el cumplimiento de las metas de vivienda rural a (*sic*) población desplazada, frente a lo establecido en el PND 2010-2014 y en el CONPES 3726, se muestra resultados contrastante, ya que mientras en la asignación de subsidios se presenta un avance del 97,6% en 2013 frente a lo proyectado en el PND para todo el periodo 2011-2014, en la entrega de soluciones de vivienda, el avance con respecto al CONPES 3626 [*sic*] es solo del 59.3%”. CGR, ibid, informe de auditoría, vivienda, pág. 74.

(i.e. Apartadó; Chigorodó), situación que se convierte en una barrera para que la población beneficiaria de los diferentes proyectos tenga un real goce efectivo del derecho a una vivienda digna, toda vez que se observaron demoras de cerca de un año en la consecución de pólizas por parte de las diferentes gerencias integrales”<sup>54</sup>.

Si bien es cierto que el acceso a las pólizas es un problema que no gravita únicamente en la órbita del Gobierno Nacional, toda vez que depende de una decisión de una entidad particular con plena autonomía para vender o negar el amparo solicitado, tal como explica el Banco Agrario<sup>55</sup>, la Contraloría General y la *Comisión de Seguimiento y Monitoreo* consideran que es necesario que el Gobierno Nacional implemente medidas efectivas que permitan resolver este tipo de contingencias, ya sea por parte del Banco Agrario o de las entidades del orden nacional involucradas en el diseño de la política pública, de tal manera que las Gerencias Integrales puedan acceder a los amparos en la cantidad y oportunidad que se requieran<sup>56</sup>.

En el marco de las actuaciones que está realizando el Gobierno Nacional para ajustar y flexibilizar la política frente a la creciente demanda de soluciones de vivienda rural, esta Sala Especial va a ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que dé respuesta a las siguientes preguntas:

**(ix)** Además de las demoras en la consecución de las pólizas, ¿qué dificultades explican los retrasos en la iniciación, ejecución y entrega de las viviendas en el marco del Decreto 0900 de 2012 y qué estrategia va a adoptar (incluyendo logros, plazos y metas) para solucionar tales retrasos, de tal manera que se cumpla con las metas fijadas en el CONPES 3726 en relación con la materialización de soluciones de vivienda rural?; **(x)** ¿Qué medidas va a implementar para resolver las dificultades que han surgido en relación con la consecución de las pólizas, y con ello, facilitar que las Gerencias Integrales puedan acceder a esos amparos en la cantidad y oportunidad que se requieran?; **(xi)** ¿Qué estrategia va a adoptar (incluyendo logros, plazos y metas) para lograr que la mayor cantidad de SVF-R asignados a la población desplazada, como parte de los programas estratégicos, se materialice de manera eficiente, oportuna y en sintonía con los tiempos que son propios de las políticas de restitución, de retornos y de entrega y/o formalización de predios?

---

<sup>54</sup>CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, págs. 169, 180.

“El BAC sostuvo que: La solución para la dificultad en el acceso a pólizas que amparen diferentes aspectos en la construcción de VIS-R es un problema Estructural del Gobierno Nacional que sobrepasa las competencias y posibilidades del mismo Banco AGRARIO, por tratarse de una decisión de una entidad particular con plena autonomía para vender o negar el amparo solicitado. No obstante, desde la Gerencia se han realizado reuniones con el fin de encontrar alternativas de solución para el desarrollo del Programa de VISR, sin que se haya logrado que dichas aseguradoras emitan los amparos en la cantidad y oportunidad que se requieren.” CGR, *ibid*, informe de auditoría, política de restitución de predios despojados y abandonados, vigencia 2013, págs 169, 182.

<sup>55</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág 169

<sup>56</sup> CSyM. *Primer informe al Congreso de la República, 2013-2014*, presentado en agosto del 2014, pág 261; CGR, auditoría, pág 92.

9. Finalmente, a esta Sala Especial le surgen una serie de inquietudes relacionadas con la disparidad entre las metas y el gasto presupuestado para atender el componente de vivienda urbana a favor de la población desplazada por la violencia, de una parte y, de la otra, el componente de vivienda rural a favor de esa población. De acuerdo con el Conpes 3726 de 2012, las metas que se persiguen en materia de vivienda urbana, sin incluir el *Programa de 100.000 viviendas gratuitas*, ascienden a la entrega de 407.437 subsidios familiares de vivienda para el 2021<sup>57</sup> y en el plan plurianual se proyectó para el periodo 2012-2014 del Plan Nacional de Desarrollo, una asignación aproximada de 400.000 millones<sup>58</sup>. Por su parte, las metas que se persiguen en materia de vivienda rural ascienden, en el mismo documento Conpes, a la entrega de 45.801 soluciones de vivienda<sup>59</sup> y se proyectaron asignaciones presupuestales, para el periodo 2012-2014, del orden de 34.000 millones<sup>60</sup>. Si bien es cierto en materia rural se han realizado incrementos presupuestales significativos, superando incluso los recursos definidos en el plan plurianual<sup>61</sup>; y que algunas disposiciones normativas consagran la posibilidad de que los subsidios de vivienda urbana sean aplicados en zonas rurales<sup>62</sup>, todavía se presenta una brecha importante entre los recursos y las metas definidos para atender las necesidades de vivienda urbana y las de vivienda rural de la población desplazada.

Esta apuesta gubernamental en materia de vivienda parecería estar priorizando las reubicaciones y reasentamientos urbanos y poniendo en un segundo lugar los retornos y las reubicaciones rurales, a pesar de que la población rural tiene un mayor número de necesidades básicas insatisfechas<sup>63</sup>, y de que la Ley 1448 de 2011 se inspiró en la restitución, y el consecuente retorno, como medidas preferentes de reparación (Artículos 72 y 73).

En el marco de las actuaciones que está realizando el Gobierno Nacional para ajustar y flexibilizar la política frente a la creciente demanda de soluciones de vivienda rural, esta Sala Especial va a ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en su calidad de

<sup>57</sup> CONPES 3726 de 2012, pág. 43.

<sup>58</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 34.

<sup>59</sup> CONPES 3726 de 2012, pág. 43.

<sup>60</sup> CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, CGR, *ibid*, informe de auditoría, vivienda, pág. 34.

<sup>61</sup> Pudo observarse que en los años 2012 y 2013, en virtud de las adiciones resultantes de los convenios y gracias a los rendimientos financieros obtenidos de los convenios con el Incoder y a la UARIV [*sic*], la asignación presupuestal a programas de vivienda para población víctima pasó de \$68.600 millones a \$77.496 millones, lo que representa un incremento del 13%.” CGR. Informe De Seguimiento A La Sentencia T-025 De 2004, Auto Del 28 De Abril DE 2014 – No. 227 del 25 de julio de 2014, pág. 22

<sup>62</sup> Ver Decreto 4911 del 2009 Artículo 9. “*Aplicación del subsidio*. La población en situación de desplazamiento beneficiaria del Subsidio Familiar de Vivienda otorgado por el Gobierno a través del Fondo Nacional de Vivienda, podrá aplicar el beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio”. Y Decreto 555 de 2003: “**Artículo 2º. Objetivos**. El Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda» tendrá como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana (...)”.

<sup>63</sup> En el sector rural las condiciones materiales –históricamente– se han consolidado como considerablemente precarias si se le compara con las condiciones del sector urbano, en términos de acceso y goce de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o mínimos de subsistencia. Ver, Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado. Víctimas e institucionalidad local: percepciones y valoraciones sobre la política de retornos en Colombia. Bogotá D.C., Abril de 2012. Pág. 61-62.

coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas y, en particular, atendiendo a las competencias establecidas en el numera 19 del artículo 168 de la Ley 1448 de 2011<sup>64</sup> y en el artículo 180 de la ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo)<sup>65</sup>, que den respuesta a las siguientes preguntas:

(xii) ¿Cuál es la posición del Gobierno Nacional en relación con la mayor cantidad de recursos y la delimitación de metas significativamente más altas en materia de vivienda urbana a favor de la población desplazada, en comparación con las metas y el presupuesto definidos para la vivienda rural?; (xiii) ¿Qué resultados han alcanzado en la aplicación de normas - como la recogida en el artículo 9º del Decreto 4911- que facultan a la población desplazada beneficiaria del subsidio familiar de vivienda otorgado por FONVIVIENDA, para aplicarlo en zonas rurales?; (xiv) ¿El Gobierno Nacional, a través de su política de vivienda, está priorizando las reubicaciones y reasentamientos urbanos y poniendo en un segundo lugar los retornos y las reubicaciones rurales?; (xv) ¿Cómo explica la prevalencia que le ha otorgado al componente de vivienda urbana si la *Ley 1448 de 2011* se inspiró en la restitución, y el consecuente retorno, como medidas preferentes de reparación?; (xvi) ¿Cuál son las necesidades habitacionales a nivel rural de las familias desplazadas por la violencia y qué ajustes presupuestales y de ejecución se han implementado o se van a implementar para satisfacerlas?; (xvii) ¿El gobierno contempla la posibilidad de que esas necesidades sean satisfechas por medio de un subsidio de vivienda familiar en especie u otro tipo de subsidio? En última instancia, (xviii) ¿cómo va a garantizar las necesidades habitacionales rurales de la población desplazada?

En mérito de lo expuesto, el Presidente de la Sala Especial de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales,

## RESUELVE

**PRIMERO.- ORDENAR** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que den respuesta, de manera conjunta, a las preguntas (i)-(viii), consignadas en la consideración **No. 7** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta.

**SEGUNDO.- ORDENAR** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que dé respuesta a las preguntas (ix)-(xi) consignadas en la consideración **No. 8** de este pronunciamiento, mediante información actualizada, precisa y concreta, y

<sup>64</sup> Es responsabilidad de la Unidad de Víctimas “contribuir a la inclusión de los hogares víctimas en los distintos programas sociales que desarrolle el gobierno nacional”.

<sup>65</sup> “Las Entidades que hacen parte del Presupuesto General de la Nación *flexibilizarán* su oferta destinada a la prevención, protección y atención de la Población Víctima del desplazamiento forzado por la Violencia, de tal forma, que atienda las necesidades de esta población y tenga en cuenta las características del territorio.” (énfasis agregado).

dé traslado de esa información a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas para que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, consolide la información y la presente a esta Sala Especial de Seguimiento.

**TERCERO.- ORDENAR** al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que den respuesta, de manera conjunta, a las preguntas **(xii)-(xviii)** consignadas en la consideración **No. 9** de este pronunciamiento.

**CUARTO.- ORDENAR** a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas que, en su calidad de coordinadora del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, presente a esta Sala Especial de Seguimiento un documento, en medio físico y magnético, que consolide la información requerida en las órdenes anteriores, en un plazo de veinte (20) días a partir de la notificación de esta providencia.

Dentro del mismo plazo, una copia del informe deberá ser presentado ante la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación, para los fines que consideren pertinentes.

**QUINTO.- ORDENAR** que, por medio de la Secretaría General de esta Corporación, se notifique de esta providencia al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y a la Procuraduría General de la Nación.

**SEXTO.- SOLICITAR** a la Defensoría del Pueblo, a la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, alleguen a esta Sala Especial de Seguimiento sus observaciones, en medio físico y magnético, sobre el informe que presente el gobierno en cumplimiento de esta providencia, en un plazo de veinte (20) días a partir de la fecha en la que lo reciban.

Cúmplase,

**LUIS ERNESTO VARGAS SILVA**

**Magistrado Presidente Sala Especial de Seguimiento Sentencia T-025 del  
2004**

**ANDRÉS MUTIS VANEGAS**

**Secretario General (E)**

