

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - Finalidad: ordenar el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos**

La demanda pretende el cumplimiento del numeral 4 del artículo 13 y de los numerales 2 y 3 del artículo 20 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013... se evidencia que la acción pretende el cumplimiento de normas con fuerza material de ley, por lo que cumple a cabalidad lo exigido en el artículo 1 de la Ley 397 de 1997.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1618 DE 2013 - ARTICULO 13 NUMERAL 4 / LEY 1618 DE 2013 - ARTICULO 20 NUMERAL 2 / LEY 1618 DE 2013 - ARTICULO 20 NUMERAL 3 / LEY 397 DE 1997 - ARTICULO 1

**RENUENCIA - Requisito de procedibilidad**

El inciso segundo del artículo 8 de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5 del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción.

**FUENTE FORMAL:** LEY 393 DE 1997 - ARTICULO 8 / LEY 393 DE 1997 – ARTICULO 10 NUMERAL 5

**CUMPLIMIENTO DE NORMAS O ACTOS ADMINISTRATIVOS - Se requiere la existencia de un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible / CREDITOS DE VIVIENDA Y EDUCACION - Personas con discapacidad / FONDO NACIONAL DEL AHORRO - Entidad encargada de dar cumplimiento al numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013**

En el caso concreto, para determinar si estamos en presencia de normas que sean pasibles de la acción de cumplimiento, se debe acreditar que aquellas contengan un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible a la autoridad demandada, esto es, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio... el actor pretende que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que dé cumplimiento al numeral 4 del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013. El numeral 4 del artículo objeto de análisis establece: 4. El Fondo Nacional de Ahorro o quien haga sus veces, otorgará créditos de vivienda y educación para las personas con discapacidad, con una tasa de interés preferencial. El Fondo reglamentará la materia. Se advierte que si bien la norma en comento contiene un mandato imperativo e inobjetable consistente en otorgar créditos de vivienda y educación, con tasas preferenciales, para las personas con discapacidad, la entidad encargada de satisfacer dicha obligación NO es la accionada, sino el Fondo Nacional del Ahorro. En efecto, de la simple lectura de la norma que se considera incumplida se evidencia que el ministerio demandado no es el llamado a satisfacer la obligación allí contenida. Por lo tanto, es claro que en el sub judice el ministerio no es el sujeto pasivo de la acción constitucional, comoquiera que dicha entidad no es la obligada a otorgar créditos, con tasas flexibles, a las personas discapacitadas y, en consecuencia, la pretensión de cumplimiento de esa norma debió dirigirse contra el Fondo Nacional del Ahorro y no contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1618 DE 2013 - ARTICULO 13 NUMERAL 4

**DERECHO A LA VIVIENDA DE PERSONAS CON DISCAPACIDAD -  
Asignación de subsidios / DERECHO A LA VIVIENDA DE PERSONAS CON  
DISCAPACIDAD - Ajuste a los programas y políticas de vivienda**

El artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 contiene diversas disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, dichas prescripciones fueron el desarrollo a lo estipulado en el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009, normativa a través de la cual se incorporó al derecho interno la Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad, instrumento internacional que previó que los Estados partes debían, entre otras, asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública... Los mandatos imperativos e inobjetables contenidos en las normas en cita son: i) Asignar subsidios de vivienda a las personas discapacitadas, especialmente de los estratos 1, 2 y 3. ii) Implementar ajustes a los programas y políticas del Ministerio de Vivienda. iii) Que como consecuencia de los ajustes descritos en el numeral anterior al menos el 5% del total de los subsidios entregados, sean subsidios especiales destinados a ajustes locativos o de compra de vivienda nueva para las personas con discapacidad de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

**SUBSIDIOS DE VIVIENDA A PERSONAS CON DISCAPACIDAD -  
Cumplimiento de la obligación**

Respecto a la obligación contenida en el numeral 2 del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, la Sala encuentra que no hay prueba del incumplimiento de aquella, toda vez que, no obra en el expediente ningún medio de convicción que permita inferir que los subsidios no han sido entregados de manera prioritaria los discapacitados de los estratos 1, 2, y 3... Ahora bien, es de anotar que pese a que el demandante aduce que no le han entregado un subsidio de vivienda pese a ser discapacitado, de ello no se puede derivar el incumplimiento de la obligación, toda vez que: i) aunque en cabeza del Estado radique el deber de otorgar subsidios de manera preferente a las personas con discapacidad no significa, per se, que el accionante deba recibir dicho beneficio y ii) el actor no solo no demostró que el Ministerio de Vivienda en efecto le haya negado el subsidio solicitado, sino que además no probó que esa supuesta negativa se debió a que la autoridad demandada prefirió a otro grupo población sobre la persona discapacitada, en otras palabras, no se demostró que la entrega de los subsidios, en su caso, no se haya hecho de forma preferente, único evento en el cual podría afirmarse que la obligación se encuentra insatisfecha.

**AJUSTE DE LOS PROGRAMAS Y POLITICAS DE VIVIENDA - Al menos el 5  
por ciento de los subsidios deben ser entregados a la población con  
discapacidad de menor puntaje en el SISBEN**

La Sección concluye, sin dubitación alguna, que la norma objeto de análisis es incumplida, pues pese a que el Gobierno Nacional cuenta con diversos y variados programas para facilitar el acceso a la población a la vivienda, lo cierto es que dichos programas no han sido ajustados para que del total de los subsidios entregados al menos el 5% sea asignado a la población discapacitada tal y como lo exige la norma cuyo cumplimiento se demanda... es evidente que el ministerio demandado no ha dado estricta aplicación al numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, pues pese a que la ley otorgó un plazo de un año para hacer los respectivos ajustes a los proyectos y políticas del ministerio para que al menos el 5% del total de los subsidios otorgados fuesen asignados a la población, a más de 3 años de proferida la citada ley estatutaria sobre personas con discapacidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha hecho los ajustes pertinentes y no ha logrado el porcentaje mínimo establecido en la ley... Con fundamento en las consideraciones que preceden se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y

Territorio que dé cumplimiento irrestricto al numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, para que a partir de un año contado desde la notificación de esta providencia, ajuste los programas y políticas con los que cuenta ese ministerio en lo referente al acceso a vivienda, de forma tal que al menos el 5% del total de subsidios entregados, sean asignados a la población con discapacidad, con menor puntaje en el SISBEN, para realizar ajustes locativos o para comprar vivienda nueva, todo con un enfoque diferencial y preferencial o prioritario. Para dar cumplimiento a la norma, el Ministerio deberá realizar puntos de corte a los puntajes suministrados por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -SISBEN, para determinar con claridad qué ciudadanos, dentro del grupo de las personas con discapacidad, se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y por contera las hacen potenciales beneficiarias de los subsidios. En todo caso, es decir, si la autoridad se abstuviere de establecer dichos puntos de corte, deberá tener en cuenta los porcentajes asignados en el SISBEN, ya que la norma objeto de análisis así lo establece, y asignar los subsidios a las personas discapacitadas con los menores puntajes en el SISBEN. Finalmente, es de precisar que la ausencia de los puntos de corte en la metodología del Ministerio de Vivienda no puede considerarse como un argumento válido para evadir el cumplimiento de la norma, pues como se explicó, los programas de vivienda actuales tienen como fin último el beneficiar a la población más vulnerable y necesitada del país y ese fin puede satisfacerse haciendo los ajustes exigidos en el numeral 3 del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 y garantizando que el porcentaje exigido en la ley se materialice.

**FUENTE FORMAL:** LEY 1346 DE 2009 - ARTICULO 28

**ACCION DE CUMPLIMIENTO - No procede para declarar derechos subjetivos**

Desborda el propósito de la acción de cumplimiento crear derechos subjetivos a los accionantes, pues recuérdese que su fin último es la materialización y efectividad de los actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

#### **CONSEJO DE ESTADO**

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

##### **SECCION QUINTA**

**Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO**

Bogotá, D.C., siete (07) de septiembre de dos mil quince (2015)

**Radicación número: 25000-23-41-000-2015-00788-01(ACU)**

**Actor: ALEXANDER VANEGAS PINEDA**

**Demandado: MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO**

La Sala decide la impugnación interpuesta por la parte actora, contra la sentencia del 19 de mayo de 2015, mediante la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- negó las pretensiones de la acción de cumplimiento formulada por el señor Alexander Vanegas Pineda.

## I. ANTECEDENTES

### 1.1. Demanda

En ejercicio de la acción contemplada en el artículo 87 de la Constitución el señor Alexander Vanegas Pineda, demandó del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el cumplimiento del numeral 4º del artículo 13 y los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 *“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.”*

### 1.2. Hechos

La parte actora sustentó la presente acción de cumplimiento en los siguientes hechos que la Sala sintetiza así:

- i) En el año 2013 el Congreso de la República expidió la Ley 1618 con el objeto de garantizar el pleno goce de los derechos de las personas con discapacidad.
- ii) Específicamente en los artículos 13.4 y 20 de la citada legislación se consagraron obligaciones en lo que concierne al derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, pues se previó que el Ministerio de Vivienda garantizaría al acceso a la vivienda de dicha comunidad con el otorgamiento de subsidios preferenciales.
- iii) Pese a que la Ley 1618 se profirió en el año 2013 en la actualidad la población con discapacidad no cuenta con los beneficios que en materia del derecho a la vivienda consagró la ley en comento.
- iv) Manifestó que pese a que la ley obliga a tener enfoque diferencial hacia las personas con discapacidad, los programas actuales del Gobierno Nacional, en materia de acceso a la vivienda, no contemplan dicha diferenciación, razón por cual las personas con discapacidades no pueden acceder a los subsidios que brinda el Estado para la compra de vivienda.
- v) Finalmente, el accionante puso de presente que es una persona con discapacidad, pues carece completamente de visión y que pese a que ha intentado obtener los beneficios consagrados en la Ley 1618 de

2013 para para acceder a un crédito de vivienda este ha sido negado, porque el Ministerio demandado no ha dado cumplimiento a la citada ley.

### **1.3 Pretensiones**

En el texto de la demanda se solicitó:

*“Que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el cumplimiento de los establecido en la Ley 1618 de 2013, en los artículos 13 y 20, asignándome un subsidio y tasa preferencial para la compra de vivienda con enfoque diferencial por discapacidad. Que se ordene a la autoridad de control competente, adelantar la investigación del caso para efectos de responsabilidades penales y disciplinarias conforme con esta misma ley 1618 de 2013 artículo 31 (...)”<sup>1</sup>*

### **1.4 Admisión de la demanda**

El Juzgado Dieciocho Administrativo de Bogotá por auto del 17 de marzo de 2015, envió por competencia la acción de la referencia al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, porque aquella se dirigía contra una autoridad del orden nacional.<sup>2</sup>

Mediante auto de 17 de abril de 2015, el Tribunal Administrativo del Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A-.admitió la presente acción y ordenó la notificación de la misma a la entidad demandada.<sup>3</sup>

### **1.5 Contestación de la demanda**

Pese a que la apoderada del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio presentó escrito de contestación de la demanda la Sala, al igual que en su momento lo hizo el Tribunal, observa que aquel no puede ser tenido en cuenta, porque dicho documento se presentó de manera extemporánea.

---

<sup>1</sup> Folio 12 del Expediente.

<sup>2</sup> Folios 15 y 16 del Expediente

<sup>3</sup> Folio 22 del Expediente.

En efecto, según informe secretarial obrante a folios 22 a 24 la notificación personal de la demanda se realizó al correo electrónico [notificacionesjudici@minvivienda.gov.co](mailto:notificacionesjudici@minvivienda.gov.co) el día 22 de abril de 2015 y se hizo entrega física del auto admisorio de la demanda y del traslado de la misma el día 23 de abril del año en curso, razón por la cual el término de 3 días para contestar la demanda estuvo comprendido entre el 24 de abril de 2015 al 28 de abril de 2015 y el memorial se presentó el día 29 de abril del año en curso, es decir, una vez vencido el lapso concedido para contestar la demanda.

### **1.6 Fallo impugnado**

Mediante sentencia del diecinueve de mayo de 2015 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- resolvió:

*“Niéganse (sic) las pretensiones de la demanda elevadas dentro del presente medio de control de cumplimiento, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.”<sup>4</sup>*

Para fundamentar su decisión, señaló que en el presente caso la parte actora no acreditó ser miembro de la población con discapacidad. Asimismo, precisó que el análisis de la constitución en renuencia a la entidad demandada solo podía hacerse respecto a la petición general de cumplimiento, pero no frente a la solicitud acceder a los créditos de vivienda ofrecidos por el Gobierno Nacional.

Igualmente, sostuvo que no se constituyó en renuencia al Fondo Nacional del Vivienda – Fonvivienda-, pese a que dicha autoridad es la encargada de tramitar los subsidios de vivienda, según el numeral 9 del artículo 3º del Decreto 555 de 2003, razón por la cual no se podía hacer un examen acerca del cumplimiento del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013.

Frente al cumplimiento del artículo 20 Eiusdem el *a quo* afirmó que en él existen obligaciones que no contienen temas presupuestales o de gasto, pero que no se acreditó que aquellas se encuentran incumplidas, comoquiera que en la respuesta que brindó el Ministerio al derecho de petición presentado por el actor se precisó que *“es importante tener en cuenta que el proceso de calificaciones de las familias postulantes al subsidio se tiene previsto que los hogares con madres cabeza de familia, con personas discapacitadas o con personas*

---

<sup>4</sup> Folio 50 del Expediente

*mayores de 65 años, tengan un mayor puntaje que las demás familias para acceder al subsidio de vivienda familiar.”*

A juicio del Tribunal, la anterior afirmación da cuenta que el Ministerio de Vivienda prevé el otorgamiento de beneficios y subsidios para las personas que se encuentran en condiciones de protección especial, razón por la cual no puede afirmarse que la autoridad demandada no ajustó sus proyectos y políticas, en aras a garantizar que el 5% de los subsidios totales fueran asignados a la población con discapacidad.

Finalmente, aseveró que *“para lograr el cumplimiento del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 es necesario la implementación de los ajustes a los programas y políticas de la entidad para asegurar los recursos y establecer los mecanismos necesarios en aras de garantizar como mínimo el 5% de la totalidad de los subsidios de vivienda para la población en condición de discapacidad, lo cual quiere decir que el mandato si bien es imperativo e inobjetable, está sujeto a trámites posteriores antes señalados, cuya ausencia no fue probada, por lo que no se puede determinar que la norma en cita, según las evidencias del caso, ha sido cumplida.”*

### **1.7 Impugnación**

El accionante impugnó la decisión del Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- para lo cual manifestó que sí era una persona discapacitada y relató que debido a un accidente laboral perdió la totalidad de su visión. Para soportar su dicho aportó diversas certificaciones de entidades de salud en las que consta la discapacidad visual que posee, pues es evidente que, contrario a lo afirmado por el a quo, es una persona *“invidente, con ceguera legal, discapacidad severa y patología irreversible”*<sup>5</sup>.

Asimismo, aseveró que el Tribunal erró cuando sostuvo que el Ministerio si cumple con la norma cuya materialización se solicita, habida cuenta que lo único que se puede derivar de la respuesta al derecho de petición por él formulado, es que las familias postulantes a los subsidios de vivienda que tengan un miembro con discapacidad tendrán un puntaje adicional, pero en ningún momento se puede afirmar que una persona en condiciones de discapacidad pueda acceder a los

---

<sup>5</sup> Folio 60 del Expediente.

programas de vivienda, pues, en la actualidad, debido al incumplimiento de la norma no existe un acceso a los créditos con enfoque diferencial por discapacidad, es decir, a ningún colombiano se le otorga un subsidio de vivienda por el mero hecho de tener discapacidades.

Argumentó que la afirmación del tribunal de que si se cumplen los porcentajes exigidos en la ley carece de fundamento, porque dicha autoridad judicial no presentó un cálculo aproximado para arribar a dicha conclusión, ni tomó en cuenta que las personas con discapacidad no están en condiciones de igualdad con la población en general para postularse a los programas que ofrece el Ministerio de Vivienda.

Afirmó que pese a presentar diferentes solicitudes al Fondo Nacional del Ahorro para acceder a los subsidios de vivienda no ha podido postularse para acceder a los beneficios que ofrece el Gobierno Nacional, toda vez que, es una persona ciega, soltera y sin hijos, que no es desplazado ni reinsertado.

Finalmente, puso de presente que en su situación pueden estar miles de colombianos cuya única situación de vulnerabilidad es ser discapacitado, máxime si se tiene en cuenta, que según su criterio, la imposibilidad de acceder a un crédito de vivienda se debe al incumplimiento de las disposiciones de la Ley 1618 de 2013.

#### **1.8 Trámite en segunda instancia**

Mediante auto del 26 de junio de 2015 el Despacho del Consejero Ponente ordenó oficiar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que informara que porcentaje de los programas de acceso a vivienda adelantados por la citada autoridad estaban destinados a la población con discapacidad.

El anterior requerimiento fue contestado por la autoridad demandada mediante memorial recibido en la Secretaria General del Consejo de Estado el 15 de julio de 2015. El expediente fue remitido al Despacho para fallo el día 5 de agosto del año en curso.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

Esta Sección es competente para resolver la impugnación contra la providencia dictada el 19 de mayo de 2015 por el Tribunal Administrativo del Administrativo de Cundinamarca Sección Primera -Subsección A- según lo dispuesto en los artículos 150 y 152 - numeral 16 – del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en adelante C.P.A.C.A; y el Acuerdo 015 de 22 de febrero de 2011 de la Sala Plena del Consejo de Estado que establece la competencia de la Sección Quinta de esta Corporación para conocer de las *“apelaciones contra las providencias susceptibles de ese recurso que se dicten por los Tribunales Administrativos en primera instancia en las acciones de cumplimiento”*.

### 2.2. De las generalidades de la acción de cumplimiento

La acción de cumplimiento está instituida en el artículo 87 de la Constitución Política, como un mecanismo para que toda persona pueda *“acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”*. En igual sentido, el artículo 1° de la Ley 393 de 1997 precisa que *“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta Ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”*.

En efecto, en consideración a que Colombia es un Estado Social de Derecho y que dentro de sus fines esenciales está el de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y que las autoridades de la República están instituidas, entre otras cosas, para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares (artículo 2° de la Constitución Política), la acción en estudio permite la realización de este postulado logrando la eficacia material de la ley y de los actos administrativos expedidos por las diferentes autoridades de acuerdo con sus funciones.

De este modo, la acción de cumplimiento constituye el instrumento adecuado para demandar de las autoridades o de los particulares que ejercen funciones públicas, la efectividad de las normas con fuerza material de ley y de los actos administrativos.

Para que la acción de cumplimiento prospere, deben cumplirse unos requisitos mínimos, los cuales se desprenden del contenido de la Ley 393 de 1997:

i. Que el deber que se pide hacer cumplir se encuentre consignado en normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos vigentes (Art. 1º)<sup>6</sup>.

ii. Que el mandato sea imperativo e inobjetable y que esté radicado en cabeza de la autoridad o del particular en ejercicio de funciones públicas que deba cumplir y frente a los cuales se haya dirigido la acción de cumplimiento (Arts. 5º y 6º).

iii. Que el actor pruebe la renuencia de la entidad accionada frente al cumplimiento del deber, antes de presentar la demanda, bien sea por acción u omisión o por la ejecución de actos o hechos que permitan deducir su incumplimiento (Art. 8º). El artículo 8º señala que, excepcionalmente, se puede prescindir de este requisito *“cuando el cumplirlo a cabalidad genere el inminente peligro de sufrir un perjuicio irremediable”* caso en el cual deberá ser sustentado en la demanda.

iv. Que el afectado no tenga o haya podido ejercer otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento del deber jurídico o administrativo, salvo el caso que, de no proceder, se produzca un perjuicio grave e inminente para quien ejerció la acción, circunstancia ésta que hace procedente la acción.

v. También son causales de improcedibilidad pretender la protección de derechos que puedan ser garantizados a través de la acción de tutela o el cumplimiento de normas que establezcan gastos a la administración (Art. 9º).

---

<sup>6</sup> Esto excluye el cumplimiento de las normas de la Constitución Política, que por lo general consagran principios y directrices.

## 2.3. Análisis del caso concreto

### 2.3.1. Las normas que se pretenden cumplir

La demanda pretende el cumplimiento del numeral 4º del artículo 13 y de los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013<sup>7</sup> que en su tenor literal establecen:

#### **LEY ESTATUTARIA 1618 DE 2013**

*“Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.*

(...)

**“ARTÍCULO 13. DERECHO AL TRABAJO.** *Todas las personas con discapacidad tienen derecho al trabajo. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho al trabajo de las personas con discapacidad, en términos de igualdad de oportunidades, equidad e inclusión, en concordancia con el artículo 27 de la Ley 1346 de 2009, el Ministerio de Trabajo o quien haga sus veces y demás entidades competentes establecerán entre otras, las siguientes medidas:*

(...)

*4. El Fondo Nacional de Ahorro o quien haga sus veces, otorgará créditos de vivienda y educación para las personas con discapacidad, con una tasa de interés preferencial. El Fondo reglamentará la materia.”.*

(...)

**ARTÍCULO 20. DERECHO A LA VIVIENDA.** *El Estado garantizará el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, de acuerdo con el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009. Para garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá garantizar el ejercicio efectivo del derecho a la vivienda digna de las personas con discapacidad, para lo cual adoptará las siguientes medidas:*

*1. Todo plan de vivienda de interés social deberá respetar las normas de diseño universal que también garantice la accesibilidad a las áreas comunes y al espacio público.*

*2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, asignará subsidios de vivienda para las personas con discapacidad de los estratos 1, 2 y 3, de manera prioritaria.*

---

<sup>7</sup> Folio 9 del Expediente

*3. El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de las personas con discapacidad, con niveles de Sisbén 1, 2 y 3, atendiendo al enfoque diferencial y en concordancia del artículo 19 de la Ley 1346 de 2009.*

De los artículos transcritos se evidencia que la acción pretende el cumplimiento de normas con fuerza material de ley, por lo que cumple a cabalidad lo exigido en el artículo 1° de la Ley 397 de 1997.

### **2.3.2. De la renuencia**

El inciso segundo del artículo 8° de la Ley 393 de 1997 en concordancia con el numeral 5° del artículo 10 ibídem, estableció como requisito de procedibilidad de la acción de cumplimiento, que con la demanda el actor aporte la prueba de haber requerido a la entidad demandada en forma directa y con anterioridad al ejercicio de la acción, el sometimiento al deber legal o administrativo presuntamente desatendido por aquélla y, que la entidad requerida se ratifique en el incumplimiento o guarde silencio frente a la solicitud. De esta manera quedará acreditada la renuencia de la respectiva autoridad administrativa y el actor podrá ejercer la acción.

Por tanto, antes de avanzar en el análisis de las disposiciones que se dicen incumplidas, la Sección debe estudiar si el solicitante cumplió con probar que constituyó en renuencia al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio antes de formular la demanda.

Frente al requisito de procedibilidad se ha señalado que:

*Para entender a cabalidad este requisito de procedencia de la acción es importante tener en cuenta dos supuestos: La reclamación del cumplimiento y la renuencia.*

*El primero, se refiere a la solicitud dirigida a la autoridad o al particular que incumple la norma, la cual constituye la base de la renuencia, que si bien no está sometida a formalidades especiales, se ha considerado que debe*

*al menos contener: La petición de cumplimiento de una norma con fuerza material de ley o de un acto administrativo; el señalamiento preciso de la disposición que consagra una obligación y la explicación del sustento en el que se funda el incumplimiento.*

*Por su parte, la renuencia al cumplimiento puede configurarse en forma tácita o expresa, puesto que se presenta cuando el destinatario del deber omitido expresamente ratifica el incumplimiento o si transcurridos 10 días desde la presentación de la solicitud, la entidad o el particular guardan silencio con relación a la aplicación de la norma. Esto muestra que el requisito de procedencia de la acción prueba la resistencia del destinatario de la norma a cumplir con ella.*

*Así las cosas, para probar la constitución de la renuencia expresa es necesario analizar tanto la reclamación del cumplimiento como la respuesta del destinatario del deber omitido, puesto que la primera delimita el marco del incumplimiento reclamado. Y, para demostrar la renuencia tácita es necesario estudiar el contenido de la petición de cumplimiento que previamente debió formular el demandante, pues, como se dijo, aquella define el objeto jurídico sobre el cual versará el procedimiento judicial para exigir el cumplimiento de normas con fuerza material de ley o actos administrativos<sup>8</sup>*

En el caso objeto de estudio, la Sala observa que el día 16 de enero de 2015 el demandante elevó ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio derecho de petición en el que solicitó: *“me informen de qué manera está el Ministerio de vivienda está cumpliendo con la ley 1618 de 2013, artículos 13 numeral 4 y 20 numerales 2 y 3, en la adjudicación del subsidio preferencial de vivienda para las personas en condición de discapacidad (sic) la ley otorga (...) motiva esta petición el cumplimiento de la Ley 1618 de 2013”*.<sup>9</sup>

Frente a este requerimiento, la parte demandada contestó mediante oficio 2015EE0004235 que una vez analizadas las bases de datos del Ministerio de Vivienda, se encontró que el señor Alexander Vanegas no se había postulado a los programas que el ministerio contempla, razón por la cual procedió a explicar con detalle los programas con los que en la actualidad el Estado cuenta para facilitar el acceso a vivienda y cómo acceder a dichos proyectos.

Teniendo en cuenta lo expuesto, es evidente que el accionante cumplió con el requisito de solicitar la materialización de lo dispuesto del numeral 4º del artículo

---

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 24 de junio de 2004, exp. ACU-2003-00724, CP.: Darío Quiñones Pinilla, reiterado en Consejo de Estado, Sección Quinta, providencia del 9 de junio de 2011 exp. 47001-23-31-000-2011-00024-01 CP. Susana Buitrago Valencia

<sup>9</sup> Folio 1 del Expediente

13 y de los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley Estatutaria 1618 de 2013, y que incluso la entidad accionada respondió a su solicitud.

Así las cosas, esta Sala considera que el requisito de procedibilidad que establece el artículo 8º de la Ley 393 de 1997 se acreditó y en consecuencia estudiará si en el caso existe un mandato imperativo e inobjetable a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

### **2.3.3 La existencia de un mandato imperativo e inobjetable**

La finalidad de la acción de cumplimiento es que toda persona pueda acudir ante la autoridad judicial competente para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo, como lo dispone el artículo 87 constitucional. Sin embargo, a través de esta acción no es posible ordenar o ejecutar toda clase de disposiciones, sino aquellas que contienen un mandato “*imperativo e inobjetable*”, es decir que impongan a una obligación clara, expresa y actualmente exigible.

En el caso concreto, para determinar si estamos en presencia de normas que sean pasibles de la acción de cumplimiento, se debe acreditar que aquellas contengan un mandato imperativo, inobjetable y actualmente exigible a la autoridad demandada, esto es, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Bajo los anteriores lineamientos, la Sala procede a analizar si es viable decretar el cumplimiento de las normas invocadas en la demanda. Veamos:

#### **2.3.3.1 *El numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013***

Recuérdese que en la presente acción, el actor pretende que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que dé cumplimiento al numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013.

El numeral 4º del artículo objeto de análisis establece: “4. *El Fondo Nacional de Ahorro o quien haga sus veces, otorgará créditos de vivienda y educación para las personas con discapacidad, con una tasa de interés preferencial. El Fondo reglamentará la materia.*”.

Se advierte que si bien la norma en comento contiene un mandato imperativo e inobjetable consistente en otorgar créditos de vivienda y educación, con tasas preferenciales, para las personas con discapacidad, la entidad encargada de satisfacer dicha obligación NO es la accionada, sino el Fondo Nacional del Ahorro<sup>10</sup>.

En efecto, de la simple lectura de la norma que se considera incumplida se evidencia que el ministerio demandado no es el llamado a satisfacer la obligación allí contenida. Por lo tanto, es claro que en el *sub judice* el ministerio no es el sujeto pasivo de la acción constitucional, comoquiera que dicha entidad no es la obligada a otorgar créditos, con tasas flexibles, a las personas discapacitadas y, en consecuencia, la pretensión de cumplimiento de esa norma debió dirigirse contra el Fondo Nacional del Ahorro y no contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Así las cosas, se continuará el análisis exclusivamente respecto de la pretensión de cumplimiento relacionada con ordenar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la materialización de los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013.

#### 2.3.3.1 *Los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013*

El artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 contiene diversas disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la vivienda de las personas con discapacidad, dichas prescripciones fueron el desarrollo a lo estipulado en el artículo 28 de la Ley 1346 de 2009, normativa a través de la cual se incorporó al derecho interno la “*Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad*”, instrumento

---

<sup>10</sup> De conformidad con el artículo 1º de la Ley 432 de 1998: “*El Fondo Nacional de Ahorro, establecimiento público creado mediante el Decreto-ley 3118 de 1968, se transforma en virtud de la presente ley en Empresa Industrial y Comercial del Estado de carácter financiero del orden nacional, organizado como establecimiento de crédito de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y capital independiente, y en consecuencia su régimen presupuestal y de personal será el de las empresas de esta clase. Estará vinculado al Ministerio de Desarrollo Económico\* (hoy ministerio de Vivienda, ciudad y Territorio de conformidad con la Ley 790 de 2002) y la composición de su Junta Directiva será la que señala la presente ley.*”

internacional que previó que los Estados partes debían, entre otras, “asegurar el acceso de las personas con discapacidad a programas de vivienda pública”<sup>11</sup>

En consecuencia, en los numerales 2º y 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 se estableció que:

*“2. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio o quien haga sus veces, asignará subsidios de vivienda para las personas con discapacidad de los estratos 1, 2 y 3, de manera prioritaria.*

*3.El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio implementará en un plazo máximo de 1 año, los ajustes a sus programas y políticas con el fin de asegurar los recursos y a establecer los mecanismos necesarios para que del total de los subsidios de vivienda que se asignen, como mínimo un 5% sean subsidios especiales para ajustes locativos a las viviendas y adquisición de vivienda nueva de las personas con discapacidad, con niveles de Sisben 1, 2 y 3, atendiendo al enfoque diferencial y en concordancia del artículo 19 de la Ley 1346 de 2009.”*

De la lectura del artículo transcrito se desprende la existencia de varias obligaciones claras, expresas y actualmente exigibles a cargo del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en lo que respecta al derecho a la vivienda de las personas con discapacidad.

Los mandatos imperativos e inobjetables contenidos en las normas en cita son:

- i) Asignar subsidios de vivienda a las personas discapacitadas, especialmente de los estratos 1, 2 y 3.
- ii) Implementar ajustes a los programas y políticas del Ministerio de Vivienda.
- iii) Que como consecuencia de los ajustes descritos en el numeral anterior al menos el 5% del total de los subsidios entregados, sean subsidios especiales destinados a ajustes locativos o de compra de vivienda nueva para las personas con discapacidad de los niveles 1, 2 y 3 del SISBEN, teniendo en cuenta el enfoque diferencial.

---

<sup>11</sup> Ley 1346 de 2009 artículo 28 literal d.

Como se puede observar las normas invocadas en la demanda contienen verdaderos mandatos imperativos e inobjetables, razón por la cual a continuación se examinará si las obligaciones se encuentran satisfechas o si por el contrario la autoridad demandada se ha sustraído de aplicar dichas disposiciones. Veamos:

- a) La obligación de asignar subsidios de vivienda a las personas discapacitadas, especialmente de los estratos 1, 2 y 3.

Respecto a la obligación contenida en el numeral 2º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, la Sala encuentra que no hay prueba del incumplimiento de aquella, toda vez que, no obra en el expediente ningún medio de convicción que permita inferir que los subsidios no han sido entregados de manera prioritaria los discapacitados de los estratos 1, 2, y 3.

En el plenario solo obra prueba de que en la actualidad el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cuentan con tres programas de vivienda<sup>12</sup> así:

- **Vivienda Gratuita:** Para hogares vulnerables, desarrollada a través de la Ley 1537 de 2012 y reglamentada a través del Decreto 2164 de 2013 en el cual se focalizó, identificó y seleccionó hogares beneficiados de un subsidio de vivienda familiar del 100% en especie. Entre los grupos poblacionales priorizados se encuentran: i) hogares en condición de desplazamiento y ii) hogares damnificados por desastres naturales, calamidad pública, emergencia o localizados en zonas de alto riesgo.<sup>13</sup>
- **Vivienda para ahorradores –VIPA-:** Destinado para hogares que no pueden acceder al subsidio familiar de vivienda que otorgan las cajas de compensación por no contar con un empleo estable, explícitamente el ministerio señaló que *“va dirigido tanto a trabajadores formales afiliados a caja de compensación familiar, como trabajadores independientes o informales que demuestren ingresos hasta 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes”*.<sup>14</sup>
- **Mi Casa Ya:** Para hogares de la clase media que no cuentan con el ahorro para cancelar la cuota inicial de un inmueble. *“Está dirigido a hogares con*

---

<sup>12</sup> Folio 81 del Expediente

<sup>13</sup> Folio 3 y 4 del Expediente

<sup>14</sup> Reverso del folio 4 del expediente

*ingresos entre 2 y 4 salarios mínimos a los que el Gobierno les subsidiará la cuota inicial de su vivienda, de hasta 86 millones de pesos, y subsidiará además la tasa de crédito que contraten con el banco de su elección.”<sup>15</sup>*

Es evidente que estos programas están dirigidos a personas con bajos recursos económicos que usualmente se encuentran en el estrato 1, 2 o 3, razón por la cual la Sala no puede válidamente afirmar que la autoridad accionada ha incumplido la obligación de entregar, de manera prioritaria, los subsidios a las personas con discapacidad ubicadas en dichos estratos socioeconómicos.

Ahora bien, es de anotar que pese a que el demandante aduce que no le han entregado un subsidio de vivienda pese a ser discapacitado, de ello no se puede derivar el incumplimiento de la obligación, toda vez que: i) aunque en cabeza del Estado radique el deber de otorgar subsidios de manera preferente a las personas con discapacidad no significa, per se, que el accionante deba recibir dicho beneficio y ii) el actor no solo no demostró que el Ministerio de Vivienda en efecto le haya negado el subsidio solicitado, sino que además no probó que esa supuesta negativa se debió a que la autoridad demandada prefirió a otro grupo población sobre la persona discapacitada, en otras palabras, no se demostró que la entrega de los subsidios, en su caso, no se haya hecho de forma preferente, único evento en el cual podría afirmarse que la obligación se encuentra insatisfecha.

- b) La obligación de ajustar los programas y políticas para que el menos el 5% de los subsidios sean entregados a la población con discapacidad.

No escapa a la Sala que para determinar si la obligación se encuentra satisfecha o no, es necesario determinar cuántos fueron los subsidios entregados y qué porcentaje de aquellos corresponden a los asignados a las personas con discapacidad.

Para tener plena certeza del cumplimiento o no del mandato imperativo e inobjetable contenido en el numeral 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, por auto del 26 de junio de 2015 se ofició al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que de manera inmediata informara:

---

<sup>15</sup> Reverso del folio 5 de expediente

1. “Qué porcentaje del total de los subsidios otorgados entre el 27 de febrero de 2013 y hasta la fecha, en el marco de los siguientes programas del Gobierno: i) Subsidio familiar de vivienda de interés social Urbana, ii) De vivienda gratuita -100.000 viviendas gratis-, iii) Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores V.I.P.A. y iv) Mi Casa Ya, han sido asignados a las personas con discapacidad.

2. Qué porcentaje del total de los subsidios otorgados entre el 27 de febrero de 2013 y hasta la fecha, en el marco de los siguientes programas: i) Subsidio familiar de vivienda de interés social Urbana, ii) De vivienda gratuita -100.000 viviendas gratis-, iii) Vivienda de Interés Prioritario para Ahorradores V.I.P.A. y iv) Mi Casa Ya, han sido asignados a las personas con discapacidad **en los niveles 1, 2, y 3 del Sisbén.**

3. Si otorga subsidios para la realización de ajustes locativos. En caso afirmativo, deberá indicarse el porcentaje que de esos subsidios se ha otorgado, entre el 27 de febrero de 2013 y hasta la fecha, a personas con condición de discapacidad y dentro de ellos, especialmente, a discapacitados **en los niveles 1, 2, y 3 del Sisbén.**”<sup>16</sup>

Al anterior requerimiento el Ministerio contestó lo siguiente<sup>17</sup>:

- En lo que respecta al primer punto manifestó que los programas “bandera” del Ministerio son: Vivienda Gratuita, Vivienda para Ahorradores (VIPA) y Mi Casa Ya, razón por la cual todos los recursos asignados al ministerio están destinados financiar dichos programas.
- En lo que concierne al punto 2, la autoridad demandada describió los fines de los programas antes descritos, y precisó que en la asignación no se tuvo en cuenta que los beneficiarios estuvieran en los niveles 1, 2, y 3 del SISBEN, toda vez que, dichos niveles corresponden a una metodología en desuso, ya que a partir de la expedición del documento CONPES 117 de 2008 se estableció el modelo de SISBEN III, el cual no cataloga a las personas en niveles sino que asigna unos puntajes en la escala del 0 a 100,

---

<sup>16</sup> Folio 75 del Expediente

<sup>17</sup> Folio 81 del Expediente

clasificación numérica que a su vez resulta de la ponderación y evaluación de diversas variables, sociales y económicas de los ciudadanos.

- Finalmente, frente al tercer punto señaló que en Diciembre de 2013, a través de la Resolución N° 1210, en la bolsa de esfuerzo territorial, se asignaron 170 subsidios familiares de mejoramiento de vivienda para los hogares incluidos en el proyecto *San Andrés living island for all* del departamento de San Andrés, Providencia y Santa Catalina.

Igualmente, el ministerio adjuntó un cuadro denominado “hogares discapacitados beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para el período del 27 de febrero de 2013 al 22 de julio de 2015”, en el que se discriminan los siguientes ítems: Departamento, Tipo de Bolsa, Total asignado (N° y valor) y Asignados a Discapacitados (N° y valor).<sup>18</sup>

Así pues en el documento en comento, el Ministerio de Vivienda respecto a los subsidios entregados a la población con discapacidad durante del período comprendido entre el 27 de febrero de 2013 al 22 de julio de 2015 afirmó que de un total de 86.655 subsidios entregados por un valor de \$ 3.323.435.835.731 millones de pesos, 2.357 correspondieron a los asignados a la población con discapacidad los cuales ascendieron a un monto de \$ 82.491.783.709 millones de pesos, dichos valores arrojaron que el porcentaje de subsidios entregados a la población en condición de discapacidad es del 2.72%.<sup>19</sup>

De lo anterior, la Sección concluye, sin dubitación alguna, que la norma objeto de análisis es incumplida, pues pese a que el Gobierno Nacional cuenta con diversos y variados programas para facilitar el acceso a la población a la vivienda, lo cierto es que dichos programas no han sido ajustados para que del total de los subsidios entregados al menos el 5% sea asignado a la población discapacitada tal y como lo exige la norma cuyo cumplimiento se demanda.

Bajo el anterior panorama es evidente que el ministerio demandado no ha dado estricta aplicación al numeral 3° del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, pues pese a que la ley otorgó un plazo de un año para hacer los respectivos ajustes a los proyectos y políticas del ministerio para que al menos el 5% del total de los

---

<sup>18</sup> Folio 82 del Expediente.

<sup>19</sup> Folio 82 del Expediente.

subsidios otorgados fuesen asignados a la población, a más de 3 años de proferida la citada ley estatutaria sobre personas con discapacidad, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no ha hecho los ajustes pertinentes y no ha logrado el porcentaje mínimo establecido en la ley.

Es de anotar que el incumplimiento se presenta incluso si se acepta que los subsidios no fueron asignados a las personas con discapacidad ubicadas en los otrora llamados niveles 1, 2, y 3 del SISBEN, pues si el total de los recursos asignados a las personas con discapacidad es del 2.75%, es evidente que el porcentaje de subsidios asignados en esos niveles sería mucho menor.

En este punto es de resaltar que el cambio de metodología en el Sistema de identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN- no es obstáculo para decretar el cumplimiento de la norma, porque:

- i) Desde la primera versión del SISBEN se estableció la escala de puntajes del 0 a 100, método que tal y como se afirma en el documento CONPES 117 de 2008 se mantiene en la nueva versión del sistema.<sup>20</sup>Entonces, aunque los niveles hayan desaparecido lo cierto es que la escala de porcentajes se ha mantenido en el tiempo, y por lo tanto, la administración siempre ha estado sujeta a dicha clasificación numérica a la hora de determinar qué personas pueden ser beneficiarias de los programas sociales.
  
- ii) *Al mantener la continuidad en el puntaje “se abre la posibilidad para que los programas sociales, si así lo desean o requieran, y con la asesoría técnica del DNP, puedan fijar los puntos de corte de acuerdo con los objetivos del mismo y a la definición de la población objetivo.”<sup>21</sup>*

Lo anterior significa que la entidad, atendiendo a la naturaleza y objetivos del programa social ofertado, debe determinar los puntos

---

<sup>20</sup> Documento CONPES 117 de 2008

<sup>21</sup> *Ibíd.*

de corte para hacer una “clasificación” de los potenciales beneficiarios.<sup>22</sup>

Esto aplicado al caso concreto significa que el Ministerio de Vivienda, podrá usar las bases de datos del SISBEN para realizar *puntos de corte* y así determinar cuáles de las personas discapacitadas con menores recursos, pueden ser beneficiarios del subsidio contenido en la ley.

- iii) Incluso si se parte de la base de que la norma incurrió en un defecto de técnica legislativa al prever que se aplicaría una metodología que desde el año 2008 estaba en desuso, lo cierto es que atendiendo a la finalidad de la norma se puede concluir que el único propósito de esa clasificación es que los subsidios lleguen a personas que realmente lo necesiten, propósito que se materializaría, en el caso concreto, con realizar los ajustes necesarios a los programas con los que en la actualidad cuenta el gobierno (vivienda gratuita, VIPA y Mi Casa Ya), toda vez que, aquellos se focalizan en la población con menores recursos económicos, es decir, a personas que otrora podrían catalogarse en los niveles 1, 2, y 3 del SISBEN.

Con fundamento en las consideraciones que preceden se ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio que dé cumplimiento irrestricto al numeral 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, para que a partir de un año contado desde la notificación de esta providencia, ajuste los programas y políticas con los que cuenta ese ministerio en lo referente al acceso a vivienda, de forma tal que al menos el 5% del total de subsidios entregados, sean asignados a la población con discapacidad, con menor puntaje en el SISBEN, para realizar ajustes locativos o para comprar vivienda nueva, todo con un enfoque diferencial<sup>23</sup> y preferencial o prioritario.

---

<sup>22</sup> Un ejemplo claro de ello es la Resolución 3738 de 2011 en el entonces Ministerio de la Protección Social hizo puntos de corte con los puntajes obtenidos a través de SISBEN III y clasificó a los beneficiarios de los programas de salud del régimen subsidiado.

<sup>23</sup> Según la oficina al alto Comisionado en DDHH de las Naciones Unidas para Colombia el enfoque diferencial “es a la vez un método de análisis y una guía para la acción. En el primer caso, emplea una lectura de la realidad que pretende hacer visibles las formas de discriminación contra aquellos grupos o pobladores considerados diferentes por una mayoría o por un grupo hegemónico. En el segundo caso, toma en cuenta dicho análisis para brindar adecuada atención y protección de los derechos de la población.”

Para dar cumplimiento a la norma, el Ministerio deberá realizar puntos de corte a los puntajes suministrados por el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales – SISBEN, para determinar con claridad qué ciudadanos, dentro del grupo de las personas con discapacidad, se encuentran en mayores condiciones de vulnerabilidad y por contera las hacen potenciales beneficiarias de los subsidios. En todo caso, es decir, si la autoridad se abstuviere de establecer dichos puntos de corte, deberá tener en cuenta los porcentajes asignados en el SISBEN, ya que la norma objeto de análisis así lo establece, y asignar los subsidios a las personas discapacitadas con los menores puntajes en el SISBEN.

Finalmente, es de precisar que la ausencia de los puntos de corte en la metodología del Ministerio de Vivienda no puede considerarse como un argumento válido para evadir el cumplimiento de la norma, pues como se explicó, los programas de vivienda actuales tienen como fin último el beneficiar a la población más vulnerable y necesitada del país y ese fin puede satisfacerse haciendo los ajustes exigidos en el numeral 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013 y garantizando que el porcentaje exigido en la ley se materialice.

#### **2.3.4 La acción de cumplimiento no procede para declarar derechos subjetivos**

No escapa a la Sala que el accionante, además del cumplimiento de las normas antes estudiadas, pretende ser beneficiario de las prerrogativas que el numeral 4º del artículo 13 y el numeral 2º y 3º de la Ley 1618 de 2013 conceden a la población discapacitada.

No hay duda que el accionante hace parte de dicho grupo poblacional, comoquiera que en el expediente está plenamente acreditado que el señor Vanegas Pineda posee una discapacidad visual “severa” e “irreversible”<sup>24</sup>, razón por la cual el demandante es un sujeto de especial protección constitucional y el Estado debe avenirse en la protección de sus derechos. Sin embargo, desborda el propósito de la acción de cumplimiento crear derechos subjetivos a los accionantes, pues recuérdese que su fin último es la materialización y efectividad de los actos administrativos y de las normas con fuerza de ley.

---

<sup>24</sup> Fólío 60 del Expediente

En este orden de ideas, la acción de cumplimiento no es el medio judicial idóneo para que el señor Vanegas acceda al crédito con el Fondo Nacional del Ahorro que está pidiendo, pues para resultar beneficiario de los programas sociales del Estado en lo que a vivienda se refiere, deberá presentar la solicitud pertinente, bien ante el Fondo Nacional del Ahorro si lo que desea es adquirir un crédito de vivienda o estudios con tasas preferenciales, o bien ante el Ministerio de Vivienda si su propósito es acceder a los subsidios otorgados por esa cartera ministerial

Lo anterior adopta más fuerza si se tiene en cuenta que el Ministerio de Vivienda aseguró que al consultar el número de cédula de ciudadanía del señor Vanegas en el sistema de información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio “*no se encontraron datos de postulación*”<sup>25</sup>, es decir, el señor Vanegas no se ha postulado a ninguno de los programas de acceso a vivienda razón por la cual, si así es su deseo, deberá iniciar la actuación administrativa correspondiente para que una vez hecha la solicitud<sup>26</sup>, la autoridad competente determine si el accionante puede o ser o no beneficiario de las prerrogativas concedidas por la ley a las personas con discapacidad en lo que a vivienda se refiere.

En consecuencia, se declarará la improcedencia de la acción de cumplimiento respecto a la pretensión de obtener un subsidio para acceder a vivienda.

### **3. Conclusión**

De lo expuesto en precedencia se colige que:

- El numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013 no contiene un mandato imperativo inobjetable exigible al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

---

<sup>25</sup> Folio 3 del expediente

<sup>26</sup> Aunque a folios 62 a 64 existe un formulario perteneciente al Fondo Nacional del Ahorro, no se tiene certeza de si aquel documento corresponde a una solicitud de crédito elevada por el demandante pues su encabezado es ilegible o si la misma fue radicada o no en las dependencias de dicha entidad.

- No hay ningún medio de convicción del cual se pueda derivar el incumplimiento del numeral 2º del artículo 20 Ejusdem, y por lo tanto, se negará el cumplimiento respecto a dicha disposición.
- El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio ha incumplido el numeral 3º del artículo 20 Ibídem, toda vez que, no ha ajustado sus programas y políticas, en lo que derecho a la vivienda de las personas discapacitadas se refiere, para que al menos 5% del total de subsidios otorgados sean asignados a la población con discapacidad, con los menores puntajes en el SISBEN, para la compra de vivienda o para desarrollo de ajustes locativos, y por lo tanto, la Sala ordenará su cumplimiento en la parte resolutive de esta providencia.
- No es procedente ordenar a través de la acción de cumplimiento el otorgamiento de un subsidio de vivienda a favor del señor Vanegas, comoquiera que esta acción constitucional no es el mecanismo idóneo para declarar derechos subjetivos, razón por la cual se declarará la improcedencia respecto a dicha pretensión.

Con base en las consideraciones que preceden, la Sala revocará la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera – Subsección A- que negó las pretensiones de la demanda y en su lugar: i) negar el cumplimiento del numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, porque aquel no contiene un mandato exigible a la autoridad demandada, ii) negar el cumplimiento del numeral 2º del artículo 20 Ejusdem, iii) ordenar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dar estricto cumplimiento a la obligación contenida en el numeral 3º del artículo 20 ibídem y iv) declarar la improcedencia de la acción respecto a la pretensión de la entrega de subsidios a favor del demandante.

En mérito de lo expuesto, se

### III. RESUELVE

**PRIMERO: MODIFICAR** la sentencia del 19 de mayo de 2015 mediante el cual Tribunal Administrativo del Administrativo de Cundinamarca Sección Primera - Subsección A negó las pretensiones de la demanda y en su lugar se dispone:

**NEGAR** la pretensión de cumplimiento respecto al numeral 4º del artículo 13 de la Ley 1618 de 2013, porque no contiene una obligación exigible al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

**NEGAR** el cumplimiento del numeral 2º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, toda vez que, no hay prueba de que dicha norma se encuentre insatisfecha.

**ORDENAR** al Ministerio de Vivienda dé cumplimiento al numeral 3º del artículo 20 de la Ley 1618 de 2013, de forma tal que a partir de un año contado desde la notificación de esta providencia, ajuste los programas y políticas para que al menos el 5% del total de subsidios entregados sean otorgados a la población discapacitada para realizar ajustes locativos o para comprar vivienda nueva.

**DECLARAR** la improcedencia de la presente acción respecto a la pretensión de entregar un subsidio de vivienda al señor Alexander Venegas Pineda.

**SEGUNDO:** En firme esta sentencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen para lo de su competencia

La presente decisión se discutió y aprobó en sesión de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ**

Presidente

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**

**ALBERTO YEPES BARREIRO**