

PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – Entidad publica como parte en él al expedir el acto acusado / ENTIDADES PUBLICAS – Son parte en el proceso contencioso administrativo / FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR PASIVA – Inexistencia al ser expedido el acto demandado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Antes de proceder al estudio de fondo de los cargos presentados por la actora, se advierte que cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afirma que la actora no señaló los motivos por los cuales es parte en la acción lo que propone es la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; la Sala considera que en la medida en que hizo parte del acto administrativo acusado expedido por el Gobierno Nacional -Presidente de la República y Ministros del ramo, esta entidad es parte en el presente proceso. En efecto, el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 29 del Decreto 2304 de 1989, dispone que las entidades públicas y las privadas que ejerzan funciones públicas son partes en todos los procesos contencioso administrativos que se adelanten contra ellas o contra los actos que expidan y que por lo tanto el auto admisorio de la demanda se debe notificar personalmente a sus representantes legales o a quien éstos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones; por lo anterior mediante providencia del 27 de abril de 2006, esta Sección de oficio ordenó que se le notificara de la admisión de la demanda, con lo cual se pretende que la entidad tenga la oportunidad de defender las disposiciones acusadas.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 150

DEMANDA – Individualización del acto demandado / DEMADA – Interpretación por parte del juez / INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA – Inexistencia al determinarse norma acusada

La Sala tampoco declarará la excepción de inepta demanda y la solicitud de proferir por ello una sentencia inhibitoria presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que considera que falta la individualización precisa del acto cuya nulidad se pretende, porque si bien es cierto que la demanda es confusa, de su lectura cuidadosa se puede desprender cuáles son los actos acusados y los motivos de inconformidad. Pese a las falencias en la demanda, la Sala la admitió mediante auto del 27 de abril de 2006, porque consideró que interpretando con amplitud el escrito de la ciudadana se infiere que quiso expresar que las disposiciones demandadas son discriminatorias, en cuanto, para grupos diferentes a los desplazados las

condiciones para adquirir vivienda son más favorables, que no tienen en cuenta la prioridad que deben tener personas que tienen condiciones más adversas, que los recursos no son suficientes y que las medidas no son definitivas y que por ello se violó la Constitución Política y la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas relacionadas con el desplazamiento forzado; por lo anterior la Sala hará el estudio de fondo de las disposiciones acusadas del Decreto 951 de 2001 para analizar si existe algún reparo que pudiere constituir algún fundamento para anular los actos acusados.

NORMA DEMANDADA – Su modificación no impide estudio de legalidad / ACCION DE NULIDAD – Procede aun si la norma acusada fue modificada o derogada

En cuanto a la observación del citado Ministerio en el sentido de que el artículo 18 acusado del Decreto 951 del 24 de mayo de 2001 fue modificado por una norma posterior, se anota que ha sido jurisprudencia reiterada de la Corporación que la modificación o derogatoria de un acto no lo exime del conocimiento de su posible ilegalidad, por los efectos que produjo o pudo producir mientras estuvo vigente, por lo cual la Sección se referirá al cargo que la actora presenta contra el citado artículo.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Población desplazada / POBLACION DESPLAZADA – Subsidio familiar de vivienda / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Categorías: mejoramiento o construcción, arrendamiento, y adquisición / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - Aplicación según la condición del desplazado: retorno o reubicación. Prioridades / POBLACION DESPLAZADA – Aplicación de subsidio familiar de vivienda según su interés de retorno o reubicación / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA - Inexistencia de violación del derecho de igualdad en criterios de aplicación a población desplazada

En relación con el cargo contra el artículo 5 del Decreto 951 de 2001 que condiciona la entrega del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada que va a ser reubicada, al hecho de ser propietario o no, que según la actora ha permitido que se de prioridad a hogares poseedores de bienes inmuebles que excluye a gran número de personas desplazadas, considera la Sección que los criterios adoptados por la norma demandada atiende las condiciones en que se encuentra el desplazado, pues para efecto de su retorno es claro que prevalece el mejoramiento o construcción de vivienda en sitio propio al arrendamiento o adquisición de ésta y que para efectos de la reubicación se dé prioridad a la aplicación del subsidio para arrendamiento de vivienda que para el mejoramiento y adquisición de ésta, como bien lo sostiene el Ministerio del Interior y de Justicia; lo anterior indica

que el desplazado en reubicación pueda acceder al arriendo de vivienda sea propietario o no, precisamente por no estar en el lugar de origen. Los anteriores criterios no son discriminatorios porque lo que se busca es distribuir recursos teniendo en cuenta las condiciones particulares de los desplazados y sus hogares y su interés de retorno o reubicación, por lo cual no se vulnera el derecho a la igualdad.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Población desplazada / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Arrendamiento de inmueble. Término en que se concede / POBLACION DESPLAZADA – Subsidio para arrendamiento de vivienda / POBLACION DESPLAZADA – Límites de los recursos públicos condicionan su atención

En relación con el artículo 11 de la norma acusada que señala que el subsidio familiar de vivienda puede otorgarse para el pago de arrendamiento de un inmueble, no es cierto que esto constituya una limitación para los propietarios como para los no propietarios en reubicación, precisamente porque no se encuentran en su lugar de origen; considera que los dos años en que se puede conceder este subsidio es un tiempo prudencial para que los desplazados hayan adquirido condiciones de estabilidad social y económica; el gobierno no está obligado indefinidamente a otorgar este subsidio porque, entre otras razones cuenta con unos recursos que son limitados y que además se deben invertir en otras medidas a favor de las personas desplazadas, como son la educación y la salud, entre otras. El artículo 12 ídem contrario a lo que afirma la demandante, da la posibilidad de que los desplazados que reciben subsidio para arriendo de vivienda, puedan acceder a alguna de las opciones de vivienda previstas en el decreto, siempre y cuando cumpla con los requisitos, luego no existe violación a norma superior alguna.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Población desplazada / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Arrendamiento de inmueble / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Valor del subsidio para adquisición de vivienda / PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD SOCIAL – Subsidio familiar de vivienda a población desplazada. Limitación de recursos

Respecto del artículo 14 que fija el valor del subsidio, que la actora considera que es insuficiente para adquirir una vivienda y que el término de dos años de arriendo también lo es, se debe tener en cuenta que se trata de una ayuda razonable, que se concede en virtud del principio de solidaridad social para superar la etapa de crisis, para lo cual existen unos recursos que deben distribuirse con criterios razonables; ni la Constitución Política ni la ley exigen que el subsidio de arrendamiento se mantenga indefinidamente ni que el

subsidio para la adquisición de vivienda se otorgue por el 100% de su valor; el mismo instrumento internacional que la actora cita en su demanda dice que se deben tomar las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Población desplazada / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Distribución territorial de los subsidios / DERECHO DE IGUALDAD – Invulneración en distribución de subsidio familiar de vivienda

Para la Sección el artículo 16 del decreto demandado en manera alguna resulta discriminatorio al establecer una distribución territorial de los subsidios para la población, por cuanto atiende criterios tales como: departamentos con mayor número de desplazados o con mayor demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno o donde el desplazamiento tenga mayor impacto en relación con su estado de pobreza y por lo tanto la distribución no se realiza de manera caprichosa lo cual es acorde con la Constitución Política y la ley y no se vulnera el principio de igualdad; estos criterios de distribución se ubican dentro de la facultad que tiene el gobierno de establecer prioridades y ponderaciones acordes con las necesidades existentes y los recursos destinados para ello.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA A POBLACION DESPLAZADA – Formula de selección de candidatos beneficiarios / SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA – Población desplazada. Criterios objetivos para su asignación

Lo expuesto también se puede considerar para negar la nulidad del artículo 18 de la disposición acusada que fija la fórmula para la selección de candidatos beneficiarios de los subsidios de vivienda con criterios objetivos y el gobierno puede fijarlos porque como ya se dijo ni la Constitución Política ni la ley lo obliga a proveer los recursos a toda la población desplazada y por el contrario le permite establecer prioridades porque los mecanismos de calificación para la asignación de subsidios incluyen componentes relacionados con la política habitacional y el tipo de solución de vivienda y además tiene en cuenta el número de miembros del hogar, vulnerabilidad étnica, condición de la mujer jefe de hogar, tiempo de desplazamiento, vinculación a un Plan de Acción Zonal, entre otros, todos aplicables de manera diferente para el retorno como para la reubicación, como se desprende de la norma. Sobre el particular la Corte Constitucional mediante sentencia T-025 de 2004 ha manifestado: *“dadas las magnitudes del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de*

los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”.

NOTA DE RELATORIA: sobre las políticas públicas para la protección de la población desplazada, sentencia, Corte Constitucional, Rad. T-025 de 2004.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., primero (1°) de octubre de dos mil nueve (2009)

Magistrada Ponente: MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

REF: Exp. 110010324000 2005 00208 01
Acción: Nulidad Simple
Actora: BLANCA IRENE LÓPEZ
GARZÓN

I- ANTECEDENTES

LA DEMANDA

La señora **BLANCA IRENE LÓPEZ GARZÓN**, en ejercicio de la acción de nulidad consagrada en el artículo 84 del C.C.A., presentó demanda ante esta Corporación contra los artículos 5 numeral 1 literal b y

numeral 2 literal a; 11, 12, 14 numerales 1 y 3, 16 y 18 del Decreto 951 del 24 de mayo de 2001, expedido por el Gobierno Nacional Ministro del Interior, por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio para la población desplazada.

El actor señala, en síntesis:

Que la Ley 387 de 1997 establece que el gobierno promoverá acciones y medidas con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o su reasentamiento, entre las cuales se incluye la atención social en vivienda urbana y rural.

Señala que dentro de los principios relativos a la protección durante el desplazamiento, se señala que cualquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes proporcionarán a los desplazados, entre otros beneficios mínimos, alojamiento y vivienda básicos.

Que en el mismo sentido la Ley 3^a de 1991 establece que podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulan para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, para mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma.

Manifiesta que el artículo 5 acusado del Decreto N° 951 de 2001 condiciona la entrega del subsidio de vivienda a la población desplazada que va a ser reubicada, al hecho de si era o no propietaria de vivienda antes de ser desplazada, lo que ha permitido que únicamente se le dé prioridad a los hogares que poseían bienes inmuebles.

Expresa que con lo dispuesto en los artículos 11 y 12 acusados del Decreto 951 de 2001, se han creado procedimientos que hacen mas difícil el acceso al subsidio para vivienda de las personas que no eran propietarias, pues sólo son beneficiarios de un subsidio de arrendamiento; que si estas personas quieren acceder al subsidio de vivienda deben cumplir con los requisitos que cualquier persona de clase media o baja tiene que cumplir; que el subsidio de arrendamiento no es una solución de vivienda, sino una medida transitoria, que no resuelve la necesidad de la población desplazada, que además una solución de vivienda definitiva optimizaría los recursos del Estado y que la oportunidad de destinar el saldo del subsidio de arrendamiento para la adquisición de vivienda, no es real, puesto que si el valor del subsidio para adquirir vivienda no es suficiente, mucho menos lo es el saldo del subsidio de arrendamiento; agrega que la mayoría de la población que ha optado por el subsidio de arrendamiento no ha podido solicitar la diferencia, pues cuando se van a postular para ello las respuesta de las cajas de compensación es que ya fue beneficiario de subsidio familiar.

En relación con el artículo 14 del Decreto demandado, en el cual se establece el valor del subsidio de vivienda para construcción o compra hasta de 18 SMLMV en zona rural y para arrendamiento de 12.5 SMLMV, sostiene la actora que dichos montos no alcanzan para pagar una vivienda, de tal manera que requieren solicitar un complemento financiero por valor casi igual o superior al subsidio al cual no pueden acceder porque las entidades financieras no aprueban sus créditos por incapacidad económica y falta de garantías en el pago; que las soluciones de vivienda ofrecidas por el valor del subsidio no responden a las necesidades de los hogares y requieren ampliación que no están en capacidad técnica de desarrollar.

Que en los procesos de compra de vivienda usada, los propietarios exigen un pago anticipado y son renuentes a la elaboración de la escritura y a hacer entrega del inmueble, ante la incertidumbre del plazo para el desembolso del subsidio, por lo que es imposible cumplir los requisitos exigidos por las entidades pertinentes a lo cual se suma que los documentos y los trámites que deben realizar son desproporcionadamente costosos, sin que tengan trato preferencial en lo referente Vgr a costos de escrituración, pólizas, contrato de interventoría etc.

Sostiene que el artículo 16 del decreto parcialmente acusado, en el cual se establece la distribución territorial de los subsidios de vivienda para la población desplazada de acuerdo con los coeficientes de distribución

señalados por los Ministerios de Desarrollo (hoy de Comercio, Industria y Turismo) y Agricultura y Desarrollo Rural, impone un trato discriminatorio al dar prioridad a los departamentos con mayor número de desplazados dependiendo de la disponibilidad presupuestal que se tenga para tal fin, lo que vulnera el derecho a la igualdad y obstaculiza el acceso de la población desplazada a los subsidios de vivienda.

Finalmente en relación con el artículo 18 del acto acusado, que señala la fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para la población desplazada, señala la demandante que con esta disposición se da un trato discriminatorio y excluyente a esta población que se encuentra en situación de desventaja, pues los mecanismos de calificación van en contravía de la protección y atención adecuada contenida en las Leyes 3 de 1991 y 387 de 1997.

Concluye que las disposiciones acusadas vulneran diferentes derechos fundamentales de la población desplazada, como son el derecho a la vivienda en condiciones dignas reconocido en varios instrumentos jurídicos de orden internacional, a la vida porque no existen condiciones de retorno y a la igualdad; que la Corte Constitucional ha planteado que el derecho humano a la vivienda genera para el Estado algunas obligaciones concretas en materia de garantizar la calidad de la vivienda y la tranquilidad del hogar que detenta este derecho.

NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE VIOLACIÓN

Señala que las normas acusadas se extralimitan en la reglamentación de la Ley 3ª del 15 de enero de 1991 *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, que establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT y se dictan otras disposiciones”*, ya que esta ley tiene como objetivo el otorgamiento de recursos para el acceso efectivo de soluciones de vivienda para la población producto de la pobreza estructural.

Que la citada ley crea la figura del subsidio familiar de vivienda y en su artículo 5º dispone que se entiende por solución de vivienda el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos y calidad de estructura o iniciar el proceso para obtenerlas en el futuro.

Manifiesta que la disposición en mención señala cuáles son las acciones conducentes para la obtención de soluciones de vivienda, pero que el artículo 5 del Decreto 951 de 2001 que establece la aplicación del subsidio familiar de vivienda condiciona la entrega de vivienda según el desplazado retorne o no a su lugar de origen y si es o no propietario de vivienda al momento del desplazamiento y por ello los formularios que entregan las cajas de compensación señalan que “son beneficiarios de

vivienda únicamente las personas que cuentan con vivienda en su lugar de origen y que tengan título de propiedad de estos bienes”, con lo cual se infringe la Constitución Política y la ley porque se vulnera el derecho a la igualdad; que lo que se demanda del artículo 5 del decreto acusado es precisamente el subsidio de arrendamiento de que tratan el numeral 1 literal b y el numeral 2 literal a porque contradice el sentido del subsidio de vivienda.

Que pese a que los considerandos de la norma acusada señalan la Ley 387 de 1997 y los documentos de Naciones Unidas que son disposiciones que guían el cumplimiento y desarrollo del derecho a la vivienda, el decreto acusado no las tuvo en cuenta, puesto que el derecho a la vivienda adecuada está reconocido en múltiples instrumentos internacionales como elemento esencial dentro del derecho a una vida digna, por lo cual viola los artículos 13, 22, 42, 43, 44 y 46 de la Constitución Política, relacionados con el derecho a la igualdad, a la paz, a la protección especial de la familia, las mujeres los niños y los ancianos y los artículos 90, 93, 94, 217 y demás normas concordantes.

Que además las normas del derecho internacional, aplicables en este caso, en virtud de la conformación del “bloque de constitucionalidad” consagran en el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, aprobado por la Ley

171 de 1994 que señala que si se tiene que efectuar el desplazamiento, se deben tomar las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

Que la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado creó el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, para que, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento logre su reincorporación a la sociedad colombiana; que mediante la Sentencia SU-1150 del 30 de agosto de 2000 de la cual fue ponente el Magistrado Dr Eduardo Cifuentes Muñoz, la Corte Constitucional dispuso que, en general, en relación con los desplazados por la violencia, el Presidente de la república debía iniciar en un término no mayor a 3 meses, contados a partir de la notificación de la providencia, las gestiones necesarias para garantizarle a las personas y familias objeto de protección el derecho al albergue temporal y su inclusión en los programas existentes referidos a la población desplazada y que tales gestiones debían finalizar a más tardar dentro de los seis meses siguientes a la notificación de la sentencia.

La actora hace apreciaciones sobre los que se deben considerar como desplazados y trae a colación pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre el desplazamiento forzado, que se refieren a las condiciones de los desplazados, como son el deterioro de la calidad de

vida, los efectos psicológicos y culturales y el riesgo para la vida e integridad personal, por lo cual se debe asegurar la adecuada prevención y atención de estas situaciones, garantizando un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables.

Que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de crear situaciones duraderas para las personas que retornen o decidan el reasentamiento, por lo tanto los artículos 11 y 12 de la norma acusada al señalar un subsidio de arrendamiento hasta por 2 años, dificulta el reasentamiento o reubicación como solución definitiva, que si lo sería en el caso de acceso real y efectivo al derecho a la vivienda; que el artículo 12 grava la situación de los desplazados que aceptan el subsidio de arrendamiento al disminuir la posibilidad de acceder en el futuro a un subsidio completo para adquirir vivienda.

CONTESTACION DE LA DEMANDA

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial se opone a las pretensiones de la demanda. Manifiesta que el Decreto 951 de 2001 es un acto administrativo reglamentario de la Ley 387 de 1997 que determinó las condiciones para la atención de la población desplazada, así como de la Ley 3 de 1991 que define la política nacional de vivienda de interés social, normas concordantes con la Constitución Política;

considera que los argumentos de la actora son apreciaciones subjetivas que no pueden ser considerados en la acción de nulidad que impetró.

Señala que el decreto impugnado no es contrario a los principios y derechos establecidos en el artículo 4 de la Ley 387, debido a que se tiene en cuenta el retorno o la reubicación del desplazado de conformidad con los preceptos de seguridad y voluntariedad.

Considera que la determinación del valor del subsidio para la población desplazada no puede partir de un análisis que no corresponde a la situación específica local del problema del desplazamiento y que no obstante el valor del subsidio otorgado a la población desplazada, hasta un máximo de 25 salarios mínimos mensuales legales vigentes establecido en el Decreto 951 de 2001, es el más alto ofrecido en comparación a los restantes procesos de otorgamiento de subsidios que ofrece el Fondo Nacional de Vivienda, los cuales se acogen a lo determinado en el Decreto 975 de 2004 y van hasta un total de 21 SMMLV.

En cuanto al subsidio de arrendamiento que puede destinarse posteriormente para adquisición de vivienda de conformidad con el artículo 12 acusado del Decreto 951 de 2001, considera que esta es una situación favorable para la población en situación de desplazamiento, en comparación a otro tipo de subsidios ofrecidos por el Gobierno Nacional.

Concluye la entidad afirmando que las determinaciones de orden legal y técnico del Decreto 951 de 2001 son susceptibles de revisarse de acuerdo a la transformación de las condiciones especiales implícitas en el fenómeno del desplazamiento forzado por la violencia, lo cual no implica que la norma sea contraria a la Constitución y a la ley.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se refiere a la Ley 3ª de 1991, la Ley 387 de 1997 y el Decreto 951 de 2001 que reglamentó parcialmente dichas leyes en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada para aclarar que la primera de las leyes indicadas que es una norma de carácter especial, creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y estableció el subsidio familiar de esa vivienda, “pero destinada a aplicarse dentro de un estado de normalidad”, contrario a lo que ocurre con la Ley 387 de 1997 y con el Decreto 951 de 2001 que también revisten el carácter de especiales, pero tienen como destinatarios a la población desplazada de que trata el artículo 1º de la ley, lo que quiere decir que regulan situaciones completamente diferentes pero no excluyentes.

Manifiesta esta entidad su inconformidad porque pese a que la actora no explicó el motivo por el cual es parte demandada en la acción, se le vinculó de oficio sin que se expliquen las razones jurídicas ni en dónde está su acción u omisión o la falta de competencia o de motivación en los

actos o la violación al debido proceso o desvío de las atribuciones que le corresponden.

El Ministerio del Interior y de Justicia solicita denegar las pretensiones de la demanda. Considera que el cargo contra el artículo 5° del Decreto 951 de 2001 carece de fundamento porque no hay duda de que los criterios adoptados por la norma demandada para efectos de la aplicación del subsidio familiar de vivienda, atendiendo las condiciones en que se encuentre el desplazado ya sea de retorno o de reubicación, no pueden ser las mismas en orden a las prioridades señaladas, pues para efectos del retorno es claro que prevalece el mejoramiento o construcción de vivienda en sitio propio al arrendamiento o adquisición de ésta y que para efectos de la reubicación se dé prioridad a la aplicación del subsidio para arrendamiento de vivienda que para el mejoramiento y adquisición de ésta.

En relación con el artículo 11 de la norma demandada que señala que el subsidio familiar de vivienda puede otorgarse para el pago de arrendamiento de un inmueble dentro de las condiciones establecidas en la norma, sostiene que si bien el subsidio de arrendamiento no constituye una medida definitiva, por cuanto se impone por un término de dos años, dicho tiempo es un lapso prudencial dentro del cual se considera que las personas en desplazamiento han adquirido condiciones de estabilidad

social y económica, lo cual constituye una oportunidad para los desplazados que están en situación de reubicación.

En relación con los artículos 12 y 14 acusados que establecen que los beneficiarios del subsidio de vivienda para arrendamiento podrán acceder a la diferencia entre dicho subsidio y el previsto para alguna de las opciones de solución de vivienda previstas en el decreto, siempre y cuando cumplan los requisitos para acceder a aquéllos y además señalan el valor de dicho subsidio para construcción o compra de vivienda, mejoramiento y arrendamiento, respectivamente, señala la entidad que los cargos carecen de fundamento porque por las razones ya expuestas, por cuanto el subsidio de arrendamiento no se puede conceder indefinidamente sino por el plazo de dos años; en cuanto al valor del subsidio señala la entidad que se trata de una ayuda que no es de poca monta frente a las opciones inmobiliarias del mercado que se concede en virtud del principio de solidaridad social para superar la etapa de crisis.

Sostiene que el artículo 16 de la norma acusada no es discriminatoria al establecer una distribución territorial de los subsidios de vivienda para la población desplazada, de acuerdo con unos coeficientes de distribución señalados por los Ministerios de Comercio, Industria y Turismo y de Agricultura.

Finalmente en relación con el artículo 18 acusado del Decreto 951 de 2001, afirma que no es discriminatorio frente a la población desplazada, porque los mecanismos de calificación para la asignación de subsidios incluyen necesariamente componentes relacionados con la política habitacional y el tipo de solución de vivienda y además tiene en cuenta el número de miembros del hogar, vulnerabilidad étnica, condición de la mujer jefe de hogar, tiempo de desplazamiento, vinculación a un Plan de Acción Zonal, entre otros, todos aplicables de manera diferente para el retorno como para la reubicación.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público solicita que se declare la excepción de inepta demanda lo que debe dar lugar a una sentencia inhibitoria, porque considera que el acto cuya nulidad se pretende no está individualizado, pero señala que si se ha de hacer un estudio de fondo, no debe accederse a las pretensiones de la demanda; que además el artículo 18 de la disposición demandada fue modificado por el artículo 5 del Decreto 3111 de 2004.

Considera que la actora centra su argumentos en que considera que las normas acusadas son discriminatorias; que las obligaciones del Estado respecto de la población desplazada en materia de vivienda fueron analizados y determinados por la Corte Constitucional mediante sentencia T-025 de 2004

En relación con el numeral 2° del artículo 5° del Decreto 951 de 2001 que establece criterios para la distribución de subsidios de vivienda para la población desplazada en las entidades territoriales, señala la entidad que ello hace parte de la facultad del Gobierno de dar prioridades y de ponderar algunas situaciones, como ocurre con el artículo 18 acusado de la misma disposición que establece criterios de selección.

Sobre el artículo 11 ídem que limita la duración del subsidio para arriendo de vivienda a 24 meses considera que ni el artículo 51 de la Constitución Política ni el artículo 17 de la Ley 387 de 1997 obligan al Estado a dar una solución definitiva de vivienda a la población desplazada sea para arriendo o para adquisición de vivienda; por la misma razón considera que los artículos 12 y 14 numeral 1° no contrarían disposición alguna porque el Estado no está obligado a otorgar subsidio por el 100% del valor de la vivienda;

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora reitera los argumentos expuestos en la demanda. Insiste en que las disposiciones acusadas son discriminatorias y vulneran los derechos a la vida, la vivienda digna, la igualdad, entre otros, con lo cual se viola la Constitución Política, la Ley 387 de 1997 que reconoce la importancia de la vivienda y desconocen los tratados internacionales que

ubicar a la vivienda como parte fundamental del derecho a una vida digna y los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

Los Ministerios del Interior y de Justicia, Agricultura y Desarrollo Rural reiteran lo expuesto en la contestación de la demanda; los Ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial no presentaron alegato de conclusión.

El Procurador Primero Delegado ante el Consejo de Estado solicita no acceder a las pretensiones de la demanda. Considera que el hecho de que la norma acusada exija unos requerimientos para otorgar el subsidio de vivienda no implica una discriminación, porque lo que se busca es distribuir los recursos con criterios objetivos, de tal manera que puedan satisfacerse la necesidad de vivienda teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada caso, por lo cual no se viola el derecho a la igualdad.

En relación con el subsidio de arrendamiento señala, que de acuerdo con los criterios normativos y jurisprudenciales la obligación del Estado no es garantizar la solución de vivienda con carácter definitivo a todos y cada uno de los desplazados; que el monto del subsidio es una ayuda del Estado en aplicación del principio de solidaridad y que en ningún caso el Estado se ve obligado a pagar el subsidio del 100% del valor de la vivienda

CONSIDERACIONES DE LA SALA

Antes de proceder al estudio de fondo de los cargos presentados por la actora, se advierte que cuando el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural afirma que la actora no señaló los motivos por los cuales es parte en la acción lo que propone es la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva; la Sala considera que en la medida en que hizo parte del acto administrativo acusado expedido por el Gobierno Nacional - Presidente de la República y Ministros del ramo, esta entidad es parte en el presente proceso.

En efecto, el artículo 150 del Código Contencioso Administrativo, modificado por el artículo 29 del Decreto 2304 de 1989, dispone que las entidades públicas y las privadas que ejerzan funciones públicas son partes en todos los procesos contencioso administrativos que se adelanten contra ellas o **contra los actos que expidan** y que por lo tanto el auto admisorio de la demanda se debe notificar personalmente a sus representantes legales o a quien éstos hayan delegado la facultad de recibir notificaciones; por lo anterior mediante providencia del 27 de abril de 2006, esta Sección de oficio ordenó que se le notificara de la admisión de la demanda, con lo cual se pretende que la entidad tenga la oportunidad de defender las disposiciones acusadas.

La Sala tampoco declarará la excepción de inepta demanda y la solicitud de proferir por ello una sentencia inhibitoria presentada por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público que considera que falta la individualización precisa del acto cuya nulidad se pretende, porque si bien es cierto que la demanda es confusa, de su lectura cuidadosa se puede desprender cuáles son los actos acusados y los motivos de inconformidad.

Pese a las falencias en la demanda, la Sala la admitió mediante auto del 27 de abril de 2006, porque consideró que interpretando con amplitud el escrito de la ciudadana se infiere que quiso expresar que las disposiciones demandadas son discriminatorias, en cuanto, para grupos diferentes a los desplazados las condiciones para adquirir vivienda son más favorables, que no tienen en cuenta la prioridad que deben tener personas que tienen condiciones más adversas, que los recursos no son suficientes y que las medidas no son definitivas y que por ello se violó la Constitución Política y la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas relacionadas con el desplazamiento forzado; por lo anterior la Sala hará el estudio de fondo de las disposiciones acusadas del Decreto 951 de 2001 para analizar si existe algún reparo que pudiere constituir algún fundamento para anular los actos acusados.

En cuanto a la observación del citado Ministerio en el sentido de que el artículo 18 acusado del Decreto 951 del 24 de mayo de 2001 fue modificado por una norma posterior, se anota que ha sido jurisprudencia

reiterada de la Corporación que la modificación o derogatoria de un acto no lo exime del conocimiento de su posible ilegalidad, por los efectos que produjo o pudo producir mientras estuvo vigente, por lo cual la Sección se referirá al cargo que la actora presenta contra el citado artículo.

La disposición acusada, en la parte pertinente dispone:

“DECRETO 951 DE 2001

(mayo 24)

Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

El Presidente de la República de Colombia,

en ejercicio de las facultades constitucionales y legales, en especial de las conferidas en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política y en desarrollo de lo previsto en las Leyes 3ª de 1991, 387 de 1997 y 489 de 1998,

CONSIDERANDO:

Que la Ley 387 de 1997 establece que el Gobierno Nacional promoverá acciones y medidas, de mediano y largo plazo, con el propósito de generar condiciones de sostenibilidad económica y social para la población desplazada, en el marco del retorno voluntario o el reasentamiento en otras zonas rurales o urbanas, para lo cual tales medidas deberán permitir el acceso de esta población a la oferta social del gobierno, entre las cuales se incluye la atención social en vivienda urbana y rural;

Que los documentos de Naciones Unidas para la Gestión de Programas de Restablecimiento de la Población Desplazada describe el restablecimiento como un proceso que se inicia con la atención humanitaria y se termina cuando se han generado condiciones que permiten al desplazado contar con alternativas viables para la reconstrucción de sus sistemas sociales o

económicos y donde le sea posible acceder a oportunidades de bienestar, superiores a las que tenía en el momento del desplazamiento, para lo cual una solución temporal o permanente de vivienda resulta un factor preponderante;

Que la Ley 3ª de 1991 establece que podrán ser beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda los hogares de quienes se postulen para recibir el subsidio, por carecer de recursos suficientes para obtener una vivienda, para mejorarla o habilitar legalmente los títulos de la misma;

Que el marco legal, el principio constitucional de solidaridad y las circunstancias especiales que rodean a la población desplazada exigen una reglamentación especial para el otorgamiento del subsidio de vivienda para dicha población, dentro del marco de la Ley 3ª de 1991 y sin perjuicio de las normas existentes para el otorgamiento de subsidio de vivienda en general,

DECRETA:

Artículo 1o. *Del subsidio familiar de vivienda para población desplazada. Tal como lo establece el artículo 6º de la Ley 3ª de 1991, el Subsidio Familiar de Vivienda es un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen.*

La población desplazada tendrá acceso al subsidio familiar de vivienda en las condiciones que se establecen en el presente decreto.

Artículo 2o. *Otorgantes del subsidio.*

Artículo 3o. *Postulantes. Serán potenciales beneficiarios, del subsidio de que trata el presente decreto, los hogares que cumplan las siguientes condiciones:*

1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1º de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley.

2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4º del Decreto 2569 de 2000.

Artículo 4o. *Asignación del subsidio familiar de vivienda para población desplazada. La asignación del subsidio familiar de vivienda para población*

desplazada, se realizará exclusivamente a través de programas que desarrollen los siguientes componentes:

1. Retorno. Se facilitará y promoverá el retorno voluntario de las familias al municipio de ocurrencia del desplazamiento inicial, siempre y cuando las condiciones de orden público lo permitan,

2. Reubicación. Mediante este componente se facilitará la reubicación de los hogares desplazados en municipios distintos al de origen del desplazamiento, cuando no sea posible su retorno.

Artículo 5o. Aplicación del subsidio familiar de vivienda. Para cada componente señalado en el artículo anterior, se promoverá un tipo de solución de vivienda adecuada a la condición de desplazado, así:

1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;

b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;

c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;

b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;

c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios.

Artículo 6o. Plan de acción zonal para la población desplazada.

Artículo 7o. Contenidos del plan de acción zonal.

Artículo 8o. *Tipos de solución habitacional a los que se destina el subsidio de vivienda.*

Artículo 9o. *Subsidio a la vivienda usada.*

Artículo 10. *Subsidio al mejoramiento de vivienda.*

Artículo 11. *Subsidio de arrendamiento. Para el caso de la población desplazada, el subsidio familiar de vivienda podrá otorgarse para el pago del arrendamiento de un inmueble, dentro de las condiciones establecidas por este decreto, en cuyo caso este se pagará en instalamentos, durante un plazo máximo de 24 meses.*

Los cánones se pagarán semestralmente de manera anticipada, directamente al propietario del inmueble, por parte de las entidades otorgantes del subsidio. El Ministerio de Desarrollo de Solidaridad y la Red de Solidaridad Social implementarán mecanismos de control sobre la administración y ejecución de recursos para arrendamiento.

Artículo 12. *Condiciones especiales del subsidio de vivienda para arrendamiento. Los beneficiarios del subsidio de vivienda para arrendamiento, podrán acceder a la diferencia entre el subsidio de vivienda para arrendamiento y el valor del subsidio previsto para alguna de las opciones de solución de vivienda previstas en el presente decreto, siempre y cuando reúnan los requisitos establecidos para acceder a estos últimos. En caso de resultar una porción no utilizada del subsidio de arrendamiento, ésta podrá destinarse al acceso a la solución de vivienda.*

Artículo 13. *Subsidio para adquisición de materiales de construcción.*

Artículo 14. *Valor del subsidio. Para la población desplazada el valor del subsidio de vivienda será el siguiente:*

1. *Construcción o compra de vivienda nueva o usada y construcción en sitio propio: Hasta veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, en las zonas urbanas y hasta y dieciocho (18) salarios mínimos legales mensuales vigentes, cuando se aplique a zonas rurales.*

2. *Mejoramiento de vivienda y adquisición de materiales para construcción: En zonas rurales será entre 10 y 15 salarios mínimos legales mensuales vigentes y, en zonas urbanas será hasta de 12.5 salarios mínimos legales mensuales vigentes.*

3. Arrendamiento: Hasta de 12,5 salarios mínimos mensuales vigentes.

Los recursos del subsidio de vivienda para población desplazada serán entregados al oferente, vendedor o arrendador, una vez se demuestre el cumplimiento de las condiciones establecidas para el efecto por las entidades otorgantes.

Artículo 15. Modalidades de postulación al subsidio.

Artículo 16. Distribución territorial de los subsidios de vivienda para la población desplazada. La distribución territorial de los recursos, para el otorgamiento del subsidio, se realizará de acuerdo con los coeficientes de distribución que establezca el Ministerio de Desarrollo en el área urbana y el Ministerio de Agricultura en el área rural, atendiendo en todos los casos los siguientes criterios:

1. Departamentos con mayor número de desplazados de acuerdo con el Registro Unico de Desplazamiento de la Red de Solidaridad Social.

2. Departamentos donde el desplazamiento tenga mayor impacto con relación a su estado de pobreza, de acuerdo con el NBI departamental, calculado a partir de las proyecciones demográficas del DANE para el año de postulación.

3. Departamentos y municipios con mayor demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno.

Una vez terminado el proceso de postulación, el Ministerio de Desarrollo Económico, con base en la información entregada por las entidades correspondientes, establecerá para el sector urbano los cupos departamentales de recursos del subsidio de vivienda. De igual forma, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá los cupos departamentales para el sector rural.

Parágrafo. Para la distribución de los recursos se tendrán en cuenta solo los departamentos con postulaciones aceptadas.

Artículo 17. Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda. La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables:

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

Artículo 18. Fórmula para la calificación y asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada. La fórmula que se aplicará para la calificación de las postulaciones y la asignación del subsidio es:

$$\text{Puntaje: } B1 * (Cr) + B2 * (GF) + B3 * (E) + B4 * (Mj) + B5 * (Td) + B6 * (Vpaz)$$

Donde:

Cr: Componente de la Política Habitacional y tipo de solución.

GF: Número de miembros del hogar.

E: Vulnerabilidad Etnica.

Mj: Condición de mujer jefe de hogar.

Td: Tiempo de desplazamiento.

Vpaz: Vinculación a un Plan de Acción Zonal.

B: Constante.

Los valores de las Constantes son:

$$B1 = 40$$

B2 = 3

B3 = 5

B4 = 5

B5 = 2

B6 = 5

Para efectos de determinar el puntaje se debe tener en cuenta que:

1. Los valores de los componentes de política habitacional y tipo de solución (Cr) son:

Para el retorno:

Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios = 1.25.

Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios = 1.25.

Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios. = 0.75.

Para la reubicación:

Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios = 1.25.

Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios = 0.25.

Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares propietarios = 0.25.

2. El grupo familiar mínimo es de una persona y el máximo grupo familiar es de 5 personas; cuando existan más de 5 personas, se toma como valor del grupo familiar el de 5 (GF).

3. La vulnerabilidad étnica identifica a los hogares pertenecientes a comunidades étnicas vulnerables: Indígenas y negritudes. Su valor es 1, cuando el hogar hace parte de ellas; en cualquier otra situación el valor es cero (E).

4. El valor de mujer cabeza de hogar es 1. Cualquier otra situación tiene un valor de cero (Mj).

5. Tiempo de desplazamiento (Td): Se tiene en cuenta el tiempo transcurrido entre la fecha de expulsión reportada en el Sistema Unico de Registro y la fecha de postulación. De acuerdo con el número de días transcurridos, la calificación será la siguiente: Entre 91 y 180 días el valor de la variable es 8.5.

Entre 181 y 360 días el valor de la variable es 7.5.

Entre 361 y 540 días el valor de la variable es 6.5.

Entre 541 y 720 días el valor de la variable es 5.5.

Entre 721 y 900 días el valor de la variable es 6.

Entre 901 y 1.080 días el valor de la variable es 7.

Entre 1.081 y 1.260 días el valor de la variable es 8.

Entre 1.261 y 1.440 días el valor de la variable es 9.

Más de 1.441 días el valor de la variable es de 10.

6. Cuando el hogar postulante está vinculado en algún Plan de Acción Zonal, el valor será 1, cualquier otra situación tiene un valor de cero (VPaz).

Artículo 19. Puntaje promedio en las postulaciones colectivas.

Artículo 20. Requisitos que deben presentar las entidades oferentes de programas de vivienda para desplazados, en postulación colectiva.

Artículo 21. Financiación del subsidio de vivienda.

Artículo 22. Esquema de operación institucional.

Artículo 23. Comisión Intersectorial para el Seguimiento de la Política de Vivienda Urbana para Población Desplazada.

Artículo 24. Responsabilidades de las entidades nacionales con respecto a la política de vivienda para desplazados. Corresponde a las entidades nacionales, en su respectivo ámbito de competencia y de acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, articular la acción gubernamental en vivienda para la población desplazada, en el marco de los principios y objetivos definidos por la Ley 387 de 1997.

....

Artículo 25. Participación de los entes territoriales en la política habitacional para población desplazada.

Artículo 26. Vigencia. Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C., a 24 de mayo de 2001.

ANDRES PASTRANA ARANGO

El Ministro del Interior,

Armando Estrada Villa.

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,

Juan Manuel Santos.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural,

Rodrigo Villalba Mosquera.

El Ministro de Desarrollo Económico,

Augusto Ramírez Ocampo”.

(Se resaltan las disposiciones acusadas).

La Ley 3ª de 1991, por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y se establece el subsidio familiar de vivienda, que la actora considera infringida, dispone sobre la materia:

“Artículo 5°. Se entiende por solución de vivienda, el conjunto de operaciones que permite a un hogar disponer de habitación en condiciones sanitarias satisfactorias de espacio, servicios públicos, y calidad de estructura, o iniciar el proceso para iniciarlas en el futuro.

Son acciones conducentes a la obtención de soluciones de vivienda, entre otras, las siguientes:

- *Construcción o adquisición de vivienda;*
- *Construcción o adquisición de unidades básicas de vivienda para el desarrollo progresivo;*
- *Adquisición o urbanización de terrenos para el desarrollo progresivo;*
- *Adquisición de terrenos destinados a vivienda;*
- *Adquisición de materiales de construcción;*
- *Mejoramiento, habilitación y subdivisión de vivienda;*
- *Habilitación legal de los títulos de inmuebles destinados a vivienda.*

Artículo 6°. Establécese el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establezca la ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de las soluciones de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios”. (resalta la sala)

Y la Ley 387 de 1997 por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia, que la actora considera quebrantada, dispone en lo pertinente:

Artículo 2º.- De los Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orienta por los siguientes principios:

- 1. Los desplazados forzados. tienen derecho a solicitar y recibir ayuda internacional y ello genera un derecho correlativo de la comunidad internacional para brindar la ayuda humanitaria.*
- 2. El desplazado forzado de los derechos civiles fundamentales reconocidos Internacionalmente.*
- 3. El desplazado y/o desplazados forzados tienen derecho a no ser discriminados por su condición social de desplazados, motivo de raza, religión, opinión pública, lugar de origen o incapacidad física.*
- 4. La familia del desplazado forzado deberá beneficiarse del derecho fundamental de reunificación familiar.*
- 5. El desplazado forzado tiene derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.*
- 6. El desplazado forzado tiene derecho al regreso a su lugar de origen.*
- 7. Los colombianos tienen derecho a no ser desplazados forzadamente.*
- 8. El desplazado y/o los desplazados forzados tienen de derecho a que su libertad de movimiento no sea sujeta a más restricciones que las previstas en la ley.*
- 9. Es deber del Estado propiciar las condiciones que faciliten la convivencia entre los colombianos, la equidad y la justicia.*

Artículo 3º.- De la responsabilidad del Estado. Es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia

Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiaridad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano.

Artículo 4°.- *De la creación. Créase el Sistema Nacional de Atención Integral a la población desplazada por la violencia para alcanzar los siguientes objetivos:*

- 1. Atender de manera integral a la población desplazada por la violencia para que, en el marco del retorno voluntario o reasentamiento, logre su reincorporación a la sociedad colombiana*
- 2. Neutralizar y mitigar los efectos de los procesos y dinámicas de violencia que provocan el desplazamiento, mediante el fortalecimiento del desarrollo integral y sostenible de las zonas expulsoras y receptoras, y la promoción y protección de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario”.*

Antes de proceder a examinar las disposiciones acusadas frente a los cargos que la actora les endilga, conviene reiterar lo señalado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el sentido de que la ley 3ª de 1991 está destinada a aplicarse dentro de un estado de normalidad, contrario a lo que ocurre con la Ley 387 de 1997 y con el Decreto 951 de 2001 tienen como destinatarios a la población desplazada de que trata el artículo 1º de la ley, lo que quiere decir que regulan situaciones completamente diferentes pero no excluyentes.

CASO CONCRETO:

En relación con el cargo contra el artículo 5 del Decreto 951 de 2001 que condiciona la entrega del subsidio familiar de vivienda para la población desplazada que va a ser reubicada, al hecho de ser propietario o no, que según la actora ha permitido que se de prioridad a hogares poseedores de bienes inmuebles que excluye a gran número de personas desplazadas, considera la Sección que los criterios adoptados por la norma demandada

atienda las condiciones en que se encuentra el desplazado, pues para efecto de su retorno es claro que prevalece el mejoramiento o construcción de vivienda en sitio propio al arrendamiento o adquisición de ésta y que para efectos de la reubicación se dé prioridad a la aplicación del subsidio para arrendamiento de vivienda que para el mejoramiento y adquisición de ésta, como bien lo sostiene el Ministerio del Interior y de Justicia; lo anterior indica que el desplazado en reubicación pueda acceder al arriendo de vivienda sea propietario o no, precisamente por no estar en el lugar de origen.

Los anteriores criterios no son discriminatorios porque lo que se busca es distribuir recursos teniendo en cuenta las condiciones particulares de los desplazados y sus hogares y su interés de retorno o reubicación, por lo cual no se vulnera el derecho a la igualdad.

En relación con el artículo 11 de la norma acusada que señala que el subsidio familiar de vivienda puede otorgarse para el pago de arrendamiento de un inmueble, no es cierto que esto constituya una limitación para los propietarios como para los no propietarios en reubicación, precisamente porque no se encuentran en su lugar de origen; considera que los dos años en que se puede conceder este subsidio es un tiempo prudencial para que los desplazados hayan adquirido condiciones de estabilidad social y económica; el gobierno no está obligado indefinidamente a otorgar este subsidio porque, entre otras razones

cuenta con unos recursos que son limitados y que además se deben invertir en otras medidas a favor de las personas desplazadas, como son la educación y la salud, entre otras.

El artículo 12 ídem contrario a lo que afirma la demandante, da la posibilidad de que los desplazados que reciben subsidio para arriendo de vivienda, puedan acceder a alguna de las opciones de vivienda previstas en el decreto, siempre y cuando cumpla con los requisitos, luego no existe violación a norma superior alguna.

Respecto del artículo 14 que fija el valor del subsidio, que la actora considera que es insuficiente para adquirir una vivienda y que el término de dos años de arriendo también lo es, se debe tener en cuenta que se trata de una ayuda razonable, que se concede en virtud del principio de solidaridad social para superar la etapa de crisis, para lo cual existen unos recursos que deben distribuirse con criterios razonables; ni la Constitución Política ni la ley exigen que el subsidio de arrendamiento se mantenga indefinidamente ni que el subsidio para la adquisición de vivienda se otorgue por el 100% de su valor; el mismo instrumento internacional que la actora cita en su demanda dice que **se deben tomar las medidas posibles** para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación.

Para la Sección el artículo 16 del decreto demandado en manera alguna resulta discriminatorio al establecer una distribución territorial de los subsidios para la población, por cuanto atiende criterios tales como: departamentos con mayor número de desplazados o con mayor demanda de subsidios habitacionales para programas de retorno o donde el desplazamiento tenga mayor impacto en relación con su estado de pobreza y por lo tanto la distribución no se realiza de manera caprichosa lo cual es acorde con la Constitución Política y la ley y no se vulnera el principio de igualdad; estos criterios de distribución se ubican dentro de la facultad que tiene el gobierno de establecer prioridades y ponderaciones acordes con las necesidades existentes y los recursos destinados para ello.

Lo expuesto también se puede considerar para negar la nulidad del artículo 18 de la disposición acusada que fija la fórmula para la selección de candidatos beneficiarios de los subsidios de vivienda con criterios objetivos y el gobierno puede fijarlos porque como ya se dijo ni la Constitución Política ni la ley lo obliga a proveer los recursos a toda la población desplazada y por el contrario le permite establecer prioridades porque los mecanismos de calificación para la asignación de subsidios incluyen componentes relacionados con la política habitacional y el tipo de solución de vivienda y además tiene en cuenta el número de miembros del hogar, vulnerabilidad étnica, condición de la mujer jefe de hogar, tiempo de desplazamiento, vinculación a un Plan de Acción Zonal, entre

otros, todos aplicables de manera diferente para el retorno como para la reubicación, como se desprende de la norma.

Sobre el particular la Corte Constitucional mediante sentencia T-025 de 2004 ha manifestado: *“dadas las magnitudes del problema de desplazamiento en Colombia, así como el carácter limitado de los recursos con los que cuenta el Estado para satisfacer este cometido, es forzoso aceptar que al momento de diseñar e implementar una determinada política pública de protección a la población desplazada, las autoridades competentes deben efectuar un ejercicio de ponderación y establecimiento de áreas prioritarias en las cuales se prestará atención oportuna y eficaz a dichas personas”*.

Al no tener vocación de prosperidad las censuras endilgadas a las disposiciones acusadas del Decreto 951 de 2001, se impone a la Sala negar las súplicas de la demanda.

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

F A L L A :

DECLÁRANSE no probadas las excepciones propuestas.

NIÉGANSE las pretensiones de la demanda.

RECONÓCESE personería a Rosa Inés León Guevara como apoderada del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para los efectos y según los términos del poder que obra a folio 208.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO
Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

MARTHA SOFÍA SANZ TOBÓN

MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

NORMA DEMANDADA: DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 - ARTÍCULO 5 NUMERAL 1 LITERAL B / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 - ARTÍCULO 5 NUMERAL 2 LITERAL A / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 - ARTÍCULO 11 / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 - ARTICULO 12 / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 – ARTICULO 14 NUMERAL 1 / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 – ARTICULO 14 NUMERAL 3 / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 – ARTICULO 16 / DECRETO NACIONAL 951 DE 2001 – ARTICULO 18