



## **Sentencia T-661/16**

Referencia: Expediente T- 5.661.267

Acción de tutela presentada por Miryam Stella Guzmán, en nombre propio y como agente oficiosa de Margarita Guzmán, contra la Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar

Magistrado Ponente:  
**ALBERTO ROJAS RÍOS**

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de noviembre de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Octava de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9° de la Constitución Política, y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

**SENTENCIA**

En el proceso de revisión de los fallos pronunciados, en primera instancia, instancia, por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Laboral–, y en segunda instancia, por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, dentro de la acción de tutela promovida por Miryam Stella Guzmán, en nombre propio y como agente oficiosa de Margarita Guzmán, contra la Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar.

El proceso de la referencia fue escogido por la Sala de Selección de Tutelas Número Ocho, mediante auto proferido el 11 de agosto de 2016, indicando como criterio de selección, la *urgencia de proteger un derecho fundamental*.

## **I. ANTECEDENTES**

La señora Miryam Stella Guzmán, actuando en nombre propio y como agente oficiosa de su progenitora, Margarita Guzmán, formuló acción de tutela en contra de la Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar, por la presunta vulneración de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado, así como el principio de enfoque diferencial y especial protección para las personas discapacitadas, con fundamento en los siguientes:

### **1. Hechos**

1.1. La señora Miryam Guzmán tiene 61 años de edad y actualmente está a cargo de su progenitora, la señora Margarita Guzmán, quien tiene 88 años de edad y padece de una enfermedad que afecta su movilidad. Su hijo, Weimar Hernán Cajamarca, se encuentra desaparecido desde 1987.

1.2. La accionante se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas por Desplazamiento forzado desde el año 2007. Desde entonces ha intentado postularse a los proyectos de vivienda gratuita, pues no cuenta con ingresos para adquirirla por su cuenta.

1.3. Para tal propósito, la actora ha presentado sendas peticiones ante la Caja de Compensación Familiar Compensar, que fueron contestadas por parte de la entidad mediante oficios del 31 de julio de 2008, 4 de febrero de 2009, 19 de julio de 2010, 13 de junio de 2011 y 16 de agosto de 2011. En todos ellos se le informó que ha quedado en estado ‘calificada’ por haber cumplido los requisitos exigidos para ser beneficiaria de un

subsidio de vivienda, no obstante lo cual éste no le ha sido otorgado por cuanto la asignación se realiza en orden hasta agotar los recursos, aunque conservaría su estado de ‘calificada’ y, en ese sentido, se le daría prioridad a su solicitud mientras se mantuviera en las mismas condiciones, de conformidad con lo previsto en el Decreto 170 del 24 de enero de 2008.

1.4. Manifestó la tutelante que también se encuentra inscrita en el Programa Distrital de Vivienda en Especie –SDVE–, sin que se haya reportado cierre financiero; es decir que requiere de la asignación de recursos de orden nacional para completar lo necesario para adquirir vivienda.

1.5. Alegó que el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– está encargado de identificar los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda familiar en especie, según la información contenida en las bases de datos del Registro Único de Víctimas, la Red para la Superación de la Pobreza Extrema, el listado de hogares damnificados por desastre natural o zonas de riesgo no mitigable y el Sisbén. Sostuvo que de allí se elabora una lista que es remitida a Fonvivienda, y aunque ella está incluida en una de dichas bases de datos, no se han aplicado en su caso criterios de priorización y enfoque diferencial. En cuanto a la pertenencia a la Red Unidos, señaló que al DPS le corresponde administrar esa base de datos.

1.6. Arguyó que se le ha sometido a una espera injustificada a lo largo de más de 9 años para acceder a una solución de vivienda digna y gratuita, lo cual constituye una revictimización por parte de la institucionalidad, y que resulta descomedido que, en las graves condiciones de su grupo familiar, no se le haya beneficiado con alguno de los programas que el Estado ha diseñado para satisfacer esa necesidad.

## **2. Contenido de la petición de amparo**

La señora Miryam Stella Guzmán reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado, así como el principio de enfoque diferencial y especial protección para las personas discapacitadas.

Según se afirma en el libelo, la Nación –Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar la han sometido por casi una década a una espera irrazonable para acceder a una opción de vivienda gratuita, desconociendo que en su núcleo familiar concurren condiciones particulares que viabilizan su priorización para la asignación del subsidio, si se tiene en cuenta que se trata de mujeres de la tercera

edad, víctimas de desplazamiento forzado y que una de ellas sufre una discapacidad.

Con fundamento en lo anterior, la señora Miryam Stella Guzmán solicita que se les conceda a ella y a su progenitora el amparo de sus derechos y, en consecuencia, se ordene al Departamento para la Prosperidad Social –DPS–, o a la entidad que corresponda, que se le incluya de forma automática y directa en el listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita que otorgará el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio del año 2016, atendiendo a que desde el año 2007 ostenta el estado de ‘calificada’ y que cumple con los requisitos de priorización previstos en el Decreto 1077 de 2015; y, en concordancia con lo anterior, se ordene al mencionado Ministerio y a Fonvivienda que se asignen los recursos necesarios para que ella pueda adquirir vivienda.

### **3. Traslado y contestación de la acción de tutela**

Mediante auto del 13 de abril de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Laboral– admitió la acción de tutela y, simultáneamente, ordenó notificar a las entidades que componen el extremo pasivo, para que se pronunciaran sobre los hechos y ejercieran su defensa.

#### **3.1. Respuesta del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–**

En su escrito de contestación, la jefa de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS– advirtió que no contaba con la asignación presupuestal ni con la delegación de funciones para dar cumplimiento a las órdenes de tutela dictadas contra la entidad.

Seguidamente, señaló que luego de la transformación institucional de Acción Social no quedaron en cabeza del DPS las funciones de entregar la ayuda humanitaria, pues ello es del resorte de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV–, la cual tiene la competencia directa de coordinar y ejecutar acciones para atender y reparar a las víctimas en la etapa de estabilización socioeconómica; al paso que lo relacionado con subsidio de vivienda le corresponde a Fonvivienda.

Enunció las diferentes entidades que integran el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada y describió la oferta institucional en materia de educación, salud, estabilización socioeconómica, acceso a adjudicación de tierras, ayuda psicológica,

líneas de crédito y generación de ingresos. En este contexto, subrayó que el componente de subsidio de vivienda está a cargo del “*Ministerio de Ambiente y Vivienda y Desarrollo Territorial*” (sic)<sup>1</sup> y Fonvivienda, para lo cual la persona interesada debe postularse ante las cajas de compensación, previo cumplimiento de los requisitos mínimos solicitados por estas. Indicó que “*una vez la población desplazada cumpla con los requisitos solicitados, Fonvivienda procede a: (i) calificar, (ii) asignar y (iii) efectuar el pago del subsidio, respetando el orden de calificación, que no es más que un orden de elegibilidad de conformidad con la necesidad de los postulantes. Corolario a (sic) lo anterior, para obtener el subsidio de vivienda, su realidad o trámite, depende exclusivamente de Fonvivienda y/o en su defecto de la caja de compensación que la actora escoja, únicos actores a los cuales debe acudir por ser de su exclusiva competencia*”; programa que no es de competencia del DPS.

Manifestó que el DPS no es superior jerárquico de la UARIV, sino que ejerce sobre ella control de tutela en virtud de que la misma se encuentra adscrita ese departamento administrativo, razón por la cual su competencia se restringe a requerir a la Unidad para el cumplimiento de los fallos de tutela.

Expresó que Fonvivienda es una entidad autónoma distinta al Ministerio de Vivienda y que su defensa judicial también es independiente; y explicó que el Fondo es la entidad encargada de ejecutar las políticas de vivienda del Gobierno Nacional y, específicamente, de los subsidios de vivienda entregados a las personas en estado de vulnerabilidad.

Adujo que el programa del Gobierno Nacional de subsidio familiar de vivienda en especie –SFVE– o vivienda gratuita, es el único en el que tiene competencia el DPS, cuya tarea consiste solamente en “*la consolidación de las bases de datos públicas y establecer los órdenes de priorización*”, pero el componente de dichas viviendas es administrado desde su inicio por Fonvivienda. Dicho programa, también denominado “100 mil viviendas gratis”, “*da prioridad a las familias desplazadas, a las que hacen parte de la Red Unidos y a los sectores más vulnerables*”, favoreciendo también con un porcentaje a los afectados por desastres naturales o habitantes de zonas de alto riesgo no mitigable.

Indicó que, de acuerdo con la Ley 1537 de 2012, en materia del subsidio en especie para la población vulnerable, al DPS le corresponde “*elaborar el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada*

---

<sup>1</sup> En virtud de las reformas a la administración pública implementadas a través de la Ley 1444 de 2011, Escisión y reorganización del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la creación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

*municipio y distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del gobierno nacional”*, con base en el cual se seleccionan los beneficiarios del programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, en los lugares donde se adelanten los proyectos de vivienda de interés social prioritario. En caso de que el número de postulantes exceda el número de soluciones de vivienda a entregar, el DPS realiza un sorteo, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la mencionada ley, cuando no existan otros criterios de calificación para dirimir el empate.

En el proceso de escogencia de los hogares beneficiarios, el DPS debe ceñirse a lo previsto en el artículo 2.1.1.2.1.3.1. del Decreto 1077 de 2015 en relación con los órdenes de selección. Posteriormente debe remitir a Fonvivienda el acto administrativo contentivo de la lista de potenciales beneficiarios.

Añadió que la actora no ha elevado petición alguna ante el DPS, siendo ese el medio para acceder a la administración conforme a la competencia de cada entidad.

Concluyó, entonces, que no existe respecto del DPS legitimación en la causa por pasiva, pues es Fonvivienda el llamado a satisfacer las pretensiones de la accionante. Por lo tanto, solicitó la desvinculación de la entidad del trámite constitucional.

### **3.2. Respuesta del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

A través de apoderado, el Ministerio de Vivienda dio respuesta a la tutela indicando, de entrada, que es una entidad diferente de Fonvivienda, creado por el Decreto 555 de 2003 con personería jurídica propia, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera, y es el que se encarga de todo lo relacionado con los subsidios familiares de vivienda a que se refiere la actora.

Aseguró que al Ministerio corresponde formular, dirigir y coordinar las políticas, regulación, planes y programas en materia habitacional integral, y que no tiene injerencia alguna en los hechos que motivaron la acción de tutela, pues no es de su competencia asignar y/o rechazar postulaciones y adjudicaciones de vivienda de interés social, ni ejerce inspección, vigilancia y control sobre el particular. En ese sentido, estimó que se presenta respecto de él una falta de legitimación en la causa por pasiva.

Agregó que *“además del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con cargo a los recursos del presupuesto general de la Nación y las*

*Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administrados por éstas, existen otras entidades encargadas de ejecutar las políticas de vivienda otorgando subsidio de vivienda de interés social, las cuales hacen parte del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social”.*

En tal sentido, a las entidades territoriales les corresponde coordinar en su respectivo territorio el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, a través de las instituciones especializadas que ejecuten la política de vivienda de interés social.

Destacó que el trámite para la postulación al subsidio solo debe adelantarse ante una caja de compensación familiar por disposición del Decreto 2190 de 2009, dado que Fonvivienda, *“a fin de desarrollar sus funciones con eficacia ha tercerizado su actividad en las Cajas de Compensación Familiar reunidas en Unión Temporal CAVIS UT, en Findeter y en Fonade”*, a través de un contrato de encargo de gestión cuyo objeto es *“el desarrollo de los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes), prevalidación, apoyo a las actividades de preselección y asignación a cargo del Fondo y seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades”*

Indicó, además, que la accionante dispone de otros mecanismos establecidos en la Ley 1448 de 2011 para obtener ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación.

Por todo lo anterior, solicitó la vinculación de Fonvivienda y que el Ministerio de Vivienda fuera excluido del trámite de tutela, por falta de legitimación en la causa por pasiva.

### **3.3. Respuesta del Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda–**

El representante de Fonvivienda sostuvo que luego de verificar en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio pudo constatar que el hogar de la señora Miryam Guzmán se postuló en la convocatoria realizada para la población desplazada en 2007, con el fin de obtener un subsidio para la adquisición de vivienda nueva o usada, y que su estado actual es ‘calificado’, lo cual significa que *“los hogares cumplieron con los requisitos y condiciones necesarias exigidas para acceder al subsidio, pero no ha sido posible incluirlos en las resoluciones de asignación, debido a que las mismas se realizan en estricto orden hasta agotar los*

*recursos presupuestales disponibles y teniendo en cuenta la calificación obtenida”.*

Manifestó que a partir de 2012 Fonvivienda se encuentra ejecutando el programa de vivienda gratuita destinado a entregar a la población víctima de desplazamiento subsidios familiares 100% de vivienda en especie –SFVE–, y que para que se le otorgue el estado ‘asignado’ es preciso, entre otros, encontrarse en situación de desplazamiento y estar registrado en las bases de datos del Sistema de Información de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema UNIDOS-SIUNIDOS-, del Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales - Sisbén III, del Registro único de Población Desplazada RUPD, del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda administrado por Fonvivienda con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano que se encuentre sin aplicar u hogares en estado ‘calificado’, o del Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda administrado por Fonvivienda con los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado en la bolsa de desastres naturales que se encuentren sin aplicar.

Resaltó que *“las convocatorias realizadas por Fonvivienda serán para la postulación de aquellos hogares señalados por el DPS, como potenciales beneficiarios”*, de modo que es necesario ser seleccionado por el DPS previo a postularse a una convocatoria, para lo cual se emplean los siguientes órdenes de priorización:

*“**Primer orden de priorización:** Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.*

***Segundo orden de priorización:** Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar.*

***Tercer orden de priorización:** Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado “Calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.*

***Cuarto orden de priorización:** Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado “Calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la*

*convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.*

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

***Sexto orden de priorización:*** Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a población desplazada.”<sup>2</sup>

Adicionalmente, es requisito mínimo que el interesado realice el trámite de postulación personalmente ante una caja de compensación familiar, para los proyectos en los que se encuentre habilitado como potencial beneficiario, pues el Fondo no es receptor de postulaciones.

Afirmó que la selección de los beneficiarios no depende de Fonvivienda sino del DPS, según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo a los criterios de priorización reglamentarios, y que en los casos en que los hogares excedan el número de viviendas disponibles, se prevé la realización de un sorteo. Luego de ello Fonvivienda “*expide el acto administrativo de asignación del subsidio de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la Resolución emitida por el DPS*”, quienes son las personas que accederán a las soluciones de vivienda gratuita, teniendo en cuenta que el procedimiento se efectúa en estricto orden.

Precisó que para el caso de la señora Miryam Guzmán, el DPS habilitó su hogar para los proyectos Las Margaritas, Villa Karen, Plaza de la Hoja, Victoria y El Pulpo, pero que no será posible asignarle el subsidio que reclama por haberse postulado a la convocatoria para desplazados 2007 porque ya está cerrada; ocasión en la que quedó en estado ‘calificado’ en tanto el puntaje no le alcanzó para ser ‘asignado’.

Agregó que la convocatoria vigente es la de 100 mil viviendas gratis, por lo que la interesada puede postularse ante una caja de compensación familiar, aunque a la vez informó que algunos proyectos para los cuales la citada se encuentra como potencial beneficiaria en la ciudad de Bogotá ya se hallan cerrados porque fueron asignados en su totalidad, al paso que otro no se ejecutará y otro se encuentra frenado por obra, de manera que no queda cupo alguno para asignarle.

---

<sup>2</sup> Estos son los órdenes de priorización para la población desplazada previstos en el Decreto 2726 DE 2014, “*Por el cual se modifican y precisan las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana 100% en especie.*”

En ese sentido, señaló que *“a la señora Guzmán no podremos asignarle subsidio de vivienda ya que no se encuentra como potencial beneficiario en otros proyectos en el municipio de Bogotá D.C., tampoco podrá asignar en otros proyectos ya que el (sic) accionante solo se encuentra como potencial beneficiario en el (sic) proyecto (sic) antes mencionados, de tal manera que al momento que se abran proyectos nuevos en el municipio de domicilio el DPS deberá habilitar el hogar accionante como potencial”*; proyectos cuya creación depende inicialmente de la entidad territorial –la Alcaldía–, encargada de presentarlos ante el Ministerio de Vivienda para que se apruebe su ejecución.

Con fundamento en lo expuesto, solicitó denegar las pretensiones de la accionante.

### **3.4. Respuesta de la Caja de Compensación Compensar**

En su memorial de defensa, Compensar manifestó que las cajas de compensación familiar, a través de un acuerdo de unión temporal, suscribieron un contrato de encargo de gestión con Fonvivienda, cuyo objeto es la divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación, revisión y digitación de la información, para la adjudicación del subsidio de vivienda de interés social con cargo a recursos destinados a ese fin por el Gobierno Nacional; contrato cuyas obligaciones son de medio y no de resultado frente a la adjudicación del subsidio familiar de que se trata.

En el caso de la actora, afirmó, la base de datos de Fonvivienda muestra que la señora Miryam Guzmán registra una postulación al subsidio de vivienda.

El 13 de julio de 2007 radicó el formulario de inscripción número 2400006944 ante Compensar, con el grupo familiar integrado por ella y su progenitora. El 14 de septiembre del mismo año, la caja de compensación remitió a Fonvivienda ésa y otras postulaciones, para la respectiva validación de requisitos, calificación y asignación de subsidios. De dicho proceso, quienes cumplen los requisitos quedan en estado ‘calificados’ y posteriormente se asignan los subsidios hasta agotar los recursos disponibles de acuerdo con el presupuesto establecido en cada departamento.

Relató que mediante Resolución 510 del 20 de septiembre de 2007 fueron asignados 12.740 subsidios familiares de vivienda para población en situación de desplazamiento, pero no fue incluido el hogar de la actora dado que, si bien cumplió los requisitos, no fue beneficiada con el

subsidio por falta de recursos. En ese primer proceso de asignación quedó en estado ‘rechazado’. El 15 de enero de 2008 la solicitante interpuso recurso de reposición contra la referida resolución, el cual fue resuelto mediante Resolución 195 de 2005 en el sentido de reponer lo decidido y continuar con el proceso de calificación y asignación.

En diciembre de 2008 el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial dio paso al segundo proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda urbana, del cual resultaron beneficiadas 23.094 familias luego de volver a verificar las postulaciones del año 2007. En esta oportunidad, tampoco fue favorecido el hogar de la accionante. Mediante Resolución 601 del 16 de diciembre de 2008, Fonvivienda anunció que algunos hogares quedaron en estado ‘calificado’ –tal es el caso de la señora Miryam Guzmán–, en virtud del cual se reconoce que acreditaron el cumplimiento de los requisitos, pero no son beneficiarios con el subsidio dado que la asignación se realiza en estricto orden hasta agotar los recursos.

En diciembre de 2009 Fonvivienda llevó a cabo el tercer proceso de asignación de subsidios, que cubrió a 10.454 familias, sin encontrarse allí incluido el núcleo familiar de la demandante. En Resolución 903 del 17 de diciembre de 2009 se indicó que nuevamente la señora Miryam Guzmán quedó en estado ‘calificado’, y de dicha información se fijó edicto en Compensar el 8 de enero de 2010.

En junio de 2010 el Ministerio adelantó el cuarto proceso de asignación de subsidios de vivienda, en el cual fueron favorecidas 12.510 familias, pero la actora no fue beneficiaria y quedó, otra vez, en estado ‘calificado’, según la Resolución 751 del 8 de junio del mismo año.

Lo mismo ocurrió con el quinto proceso de asignación de subsidios, efectuado en diciembre de 2010, en el cual el hogar de la tutelante tampoco fue tenido en cuenta; no obstante, se ratificó su estado ‘calificado’ mediante Resolución 1477 del 30 de diciembre de esa anualidad.

En el sexto proceso de asignación de subsidio familiar de vivienda, realizado en mayo de 2011, fueron adjudicados 2.530 subsidios, y se mantuvo el estado ‘calificado’ del grupo familiar de la señora Miryam Guzmán, conforme a la Resolución 411 del 31 de mayo de 2011.

En octubre de 2011, Fonvivienda adelantó el séptimo proceso de asignación de subsidios para población desplazada, del cual se favorecieron 6.380 hogares, pero el de la accionante permaneció en estado ‘calificado’.

De acuerdo con lo señalado, Compensar sostuvo que a la actora continúa en espera para que le sea asignado un subsidio, según la disponibilidad de recursos por parte de Fonvivienda, pues, recordó, la inclusión en las resoluciones de adjudicación se realiza en estricto orden hasta agotar recursos y atendiendo a la calificación obtenida por los hogares postulados.

Señaló que actualmente el Gobierno Nacional está ejecutando las convocatorias para la postulación de los hogares en el marco del Programa de Vivienda Gratuita, al cual podrán postularse los interesados que acudan a las cajas de compensación familiar en las fechas designadas y que se encuentren registrados en los listados entregados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Finalmente, adujo que *“Compensar actúa únicamente como intermediario para que el Gobierno Nacional otorgue el subsidio de vivienda a las familias interesadas en obtener este beneficio; por cuanto no es esta Caja de Compensación la entidad responsable de revocar, corregir, ajustar, modificar o aclarar la decisión de asignación de los subsidios familiares de vivienda, solicitados en las convocatorias realizadas por el Gobierno Nacional”*.

En ese sentido, la Caja de Compensación Familiar Compensar pidió que la acción de tutela fuera declarada improcedente frente a ella.

#### **4. Fallo de tutela de primera instancia**

Mediante sentencia del 27 de abril de 2016, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Laboral– negó la tutela de los derechos invocados.

Para arribar a dicha conclusión, el *a quo* consideró que el acceso al beneficio reclamado está determinado por el proceso de postulación y evaluación por parte de las entidades establecidas por el Gobierno Nacional, en lo que el juez no puede arrogarse la competencia.

Estimó que no se había comprobado una situación adicional de vulnerabilidad a la actora, sólo que su progenitora es de la tercera edad, y que, en esa medida, no había lugar a alterar el orden en la asignación, en detrimento del derecho de igualdad de las otras personas desplazadas que también esperan la adjudicación del subsidio de que se trata.

#### **5. Impugnación del fallo de tutela**

Inconforme con la decisión adoptada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá –Sala Laboral–, la accionante impugnó la respectiva sentencia.

Planteó que el principio de enfoque diferencial y la especial protección para las personas en estado de discapacidad son manifestaciones del derecho a la igualdad material, por lo cual la jurisprudencia constitucional ha admitido el reconocimiento prioritario de los beneficios cuando se conjugan condiciones de marginalidad adicionales a la de desplazamiento forzado, tal como –asevera– es el caso de su núcleo familiar, pues son adultos mayores y las enfermedades que aquejan a su progenitora le generar movilidad reducida.

Insistió en que las entidades ya llevaron a cabo todos los trámites relacionados con la postulación y evaluación, y al pasar por por alto los oficios que confirman que ella cumple con los requisitos exigidos para ser beneficiaria del subsidio de vivienda el Tribunal desconoció que, a pesar de encontrarse ‘calificada’, no ha sido tomada en cuenta para la asignación de recursos en los periodos 2012, 2013 y 2014 conforme al Decreto 170 de 2008.

Con base en lo expuesto, solicitó que se revocara el fallo de tutela en cuestión, para que, en su lugar, se amparen los derechos invocados y se ordene su inclusión directa y automática en el listado de potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita 2016, así como la disposición de los recursos para que pueda obtener una solución de vivienda, atendiendo a los criterios de priorización que la cobijan.

## **6. Fallo de tutela de segunda instancia**

Mediante sentencia del 22 de junio de 2015, la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia confirmó la decisión de primera instancia.

Como fundamento de tal determinación, el *ad quem* refirió que no le era dable al juez de tutela soslayar el cumplimiento de los requisitos legales para acceder a una vivienda al ordenar su entrega inmediata, como lo pretender la accionante.

Añadió que tampoco podía concederse el amparo como mecanismo transitorio, debido a que no se acreditó un perjuicio irremediable asociado a una situación excepcional con respecto a otras víctimas de desplazamiento que igualmente aguardan la asignación de ayudas y subsidios.

## 7. Actuaciones en sede de revisión

Mediante auto del 10 de octubre de 2016, el magistrado sustanciador vinculó al trámite a la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C. –Secretaría del Hábitat– y decretó pruebas. Así, con el fin de obtener los elementos de juicio necesarios para proferir sentencia, se ordenó:

- (i) a la Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría del Hábitat– que informara si la actora se ha postulado a los programas de vivienda ofrecidos por el Distrito y, en caso afirmativo, el estado del trámite; así como que expusiera las alternativas para solución de vivienda de que dispone la actora en la ciudad de Bogotá.
- (ii) al Departamento para la Prosperidad Social –DPS– que señalara los puntajes y criterios de priorización obtenidos por la accionante en cada uno de los procesos de asignación que han tenido lugar desde 2007, junto con los puntales y criterios de priorización que se utilizaron para asignar subsidios a los hogares que resultaron beneficiarios.
- (iii) A Fonvivienda que informara sobre los proyectos urbanísticos de vivienda en la ciudad de Bogotá en el marco del programa 100 mil viviendas gratis, o el que se encuentre vigente, dentro de los cuales no se hayan seleccionado los hogares a quienes se les entregará definitivamente el subsidio, en los que la señora señora Miryam Stella Guzmán pueda ser habilitada como potencial beneficiaria, previa postulación.

En respuesta a dicho proveído, las entidades concernidas manifestaron lo siguiente:

- Alcaldía Mayor de Bogotá –Secretaría Distrital del Hábitat–

A través de su Secretario Jurídico, la Secretaría Distrital de Hábitat señaló que no ha vulnerado derecho alguno de la actora y que la solicitud resulta improcedente frente a esa dependencia.

Agregó que, tras consultar el Sistema de Información para la Financiación de Soluciones de Vivienda de la Secretaría Distrital del Hábitat “SIFSV”, el Sistema de Automatización de Procesos y Documentos “FOREST”, y la base de datos sobre los hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda que otorga la Nación a través de Fonvivienda, se encontró que el hogar conformado por las señoras Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán figura inscrito en el

programa de asignación del subsidio de vivienda distrital en especie – SDVE–, desde el 30 de octubre de 2014, pero no ha acreditado el cierre financiero para continuar el trámite tendiente a obtener una solución habitacional.

Aclaró que el SDVE no entrega viviendas gratuitas sino que otorga un subsidio equivalente a máximo 26 salarios mínimos legales mensuales vigentes para la adquisición de una vivienda de hasta 70 salarios, lo cual supone que el hogar inscrito debe completar los recursos para comprar el inmueble, lo que se denomina cierre financiero.

Para efectos de acreditar los recursos del cierre financiero, son medios válidos, entre otros, el dinero depositado en cuenta de ahorro programado del hogar, la carta de aprobación de crédito hipotecario, donaciones de personas jurídicas certificadas y el subsidio asignado para tal fin por Fonvivienda que se encuentre vigente.

Expuso que en virtud del principio de complementariedad hay diferentes posibilidades para integrar el subsidio familiar de vivienda de Fonvivienda –SFV– con el subsidio distrital de vivienda en especie – SDVE–, de acuerdo con una serie de condiciones.

Asimismo, explicó que para acceder al SDVE es preciso agotar las etapas y los requisitos previstos por la Resolución 844 de 2014<sup>3</sup> y sus modificaciones, que comprenden: calificación de las condiciones de vulnerabilidad, postulación, verificación y asignación o vinculación. Sostuvo que, “la etapa de calificación tiene por objeto priorizar los hogares a fin de que en orden de mayor a menor vulnerabilidad puedan acceder a la oferta de vivienda disponible dentro de los proyectos generados por la entidad. En esta calificación se tienen en cuenta dimensiones socioeconómicas (ingreso, dependencia económica, nivel educativo) demográficas (tamaño del hogar, su calidad de monoparental, niños y adultos mayores que lo conforman) y de enfoque diferencial (condición de discapacidad o pertenencia a minorías étnicas por los integrantes del grupo familiar). En consecuencia, *“el hogar sólo será convocado a postularse según su ubicación en este listado y siempre y cuando tenga el cierre financiero, situación que dependerá de la información que suministre el hogar al momento de su inscripción y actualización de datos”*”.

A la vez, indicó que los hogares víctimas del conflicto armado con cierre financiero pueden presentar una oferta de vivienda dentro o fuera de

---

<sup>3</sup> “Por medio de la cual se adopta el reglamento operativo para el otorgamiento del Subsidio Distrital de Vivienda en Especie para Vivienda de Interés Prioritario en el Distrito Capital, en el marco del Decreto Distrital 539 de 2012”.

Bogotá, siempre y cuando cuenten con el aval de la Secretaría Distrital de Hábitat.

Luego de describir uno a uno los puntuales requisitos para acceder al subsidio distrital, la Secretaría señaló que, tras verificar la página web de Fonvivienda, se constató que la accionante se encuentra inscrita con la caja de compensación familiar Compensar, y con la anotación de que el núcleo familiar no se encuentra inscrito en la red de solidaridad como desplazado.

Finalmente, añadió que ésa entidad no cuenta con programas de subsidios de cánones de arrendamiento.

Concluyó, conforme a lo expuesto en precedencia, que el Distrito no ha vulnerado los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso administrativo de la señora Miryam Guzmán, y que se configura una falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de dicha entidad, como quiera que de los hechos expuestos por la interesada no se deriva responsabilidad alguna de la Secretaría y, por el contrario, se le ha prestado la orientación necesaria a la actora, quien ha asistido a charlas y ha recibido atención personalizada, tanto que –como la propia tutelante lo reconoce en su escrito– está al tanto de que no ha podido acceder al subsidio por no acreditar el cierre financiero.

Como pruebas, la Secretaría Distrital de Hábitat adjuntó los siguientes documentos:

- Registro gráfico del sistema de Subsidio Distrital de Vivienda en Especie, impreso el 13 de octubre de 2016, en el cual se indica que: (i) el hogar de la actora –integrado por ella y su progenitora– figura inscrito desde el 30 de octubre de 2014; (ii) que aparece en estado ‘calificado’; (iii) que paga arriendo desde septiembre de 2006; (iv) que su vivienda actual es en arrendamiento con un canon de \$350.000 (trescientos cincuenta mil pesos) en el barrio Jerusalén, localidad de Ciudad Bolívar, en Bogotá; (v) que es víctima de desplazamiento forzado; (vi) que reportó unos ingresos mensuales de \$600.000 (seiscientos mil pesos); y (vii) que se postuló para una solución de vivienda en la modalidad de ‘adquisición de vivienda nueva’ por un valor menor o igual a 70 smlmv.

Además, se muestra una relación de las diferentes oportunidades en que la actora ha recibido atención y seguimiento a su postulación a lo largo de los años 2014 y 2015.

- Registro gráfico del sistema del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que se describen las actuaciones relacionadas con la resolución 510 del 20 de diciembre de 2007.
- Registro gráfico del sistema del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que se señalan los detalles de la postulación a la convocatoria desplazados 2007.
- Departamento Administrativo para la Prosperidad Social –DPS–

El Coordinador del Grupo de Trabajo Acciones Constitucionales de la Oficina Asesora Jurídica de Prosperidad Social, reiteró los argumentos expuestos en el memorial de defensa aportado en sede de instancia, y recalcó que esa entidad “*sólo adelanta la identificación de potenciales beneficiarios de aquellos proyectos de SFVE que Fonvivienda requiera*” y que “*el Fondo Nacional de Vivienda es el encargado de otorgar los respectivos subsidios de vivienda, no el departamento administrativo para la prosperidad social*”, previa postulación por parte de los interesados que acudan a las cajas de compensación familiar y acrediten el cumplimiento de los requisitos.

Afirmó que el programa 100 mil viviendas gratis se encuentra regulado en la Ley 1537 de 2012 y su Decreto Reglamentario 1077 de 2015, en virtud de los cuales el DPS no determina la oferta de vivienda ni tiene la potestad de adquirir compromisos en temas de vivienda con la población, pues su función se halla sujeta a la oferta e información sobre la ubicación y disponibilidad de los proyectos que remita Fonvivienda, el cual, junto con el Ministerio de Vivienda, focaliza los recursos a los municipios que se postulen para la ejecución de viviendas gratuitas, conforme a unos requisitos mínimos.

Así, después de recibir de Fonvivienda la información sobre los proyectos a ejecutar, el DPS elabora las listas de los potenciales beneficiarios del subsidio, a partir de las bases de datos oficiales administradas por las entidades competentes, sin que sea posible alterar o modificar tales registros.

Reiteró que las listas de potenciales beneficiarios se organiza de acuerdo a la situación de pobreza o vulnerabilidad en orden de priorización, incluyendo los hogares que residan en el municipio donde se ubique el proyecto en que se van a asignar los subsidios, de conformidad con los órdenes fijados en el Decreto 1077 de 2015.

Posteriormente, el listado es enviado a Fonvivienda, para que se encargue de la convocatoria y postulación; momento en el cual los interesados que

figuren en la lista pueden continuar con el paso siguiente que consiste en que los hogares aspirantes se postulan ante las cajas de compensación, para que Fonvivienda proceda a verificar el cumplimiento de los requisitos para ser eventualmente beneficiario definitivo.

Expuso que luego Fonvivienda remite nuevamente al DPS el listado de los hogares que cumplen requisitos, y éste selecciona quiénes son los beneficiarios definitivos. Si el número de viviendas a repartir es mayor al número de hogares, se asigna directamente; mientras que si el número de hogares excede el de soluciones de vivienda, se realiza un sorteo.

En la etapa final, Fonvivienda expide el acto administrativo en el cual se asignan los subsidios a los hogares seleccionados como beneficiarios definitivos.

Por último, el representante de Prosperidad Social adujo que esa entidad no había vulnerado el derecho de petición de la accionante, pues en sus bases de datos no cuentan con registro alguno de solicitud elevada por la señora Miryam Guzmán.

Por otra parte, en memorial separado, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento para la Prosperidad Social informó que en comunicación remitida por la Subdirección Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE<sup>4</sup>, se indicó que *“una vez consultada la información que reposa en los archivos de la Red Unidos se puede evidenciar que la sra. (sic) Guzmán, C.C. 41.763.647, perteneció a la Red Unidos desde el 4 de junio de 2010 y el 13 de julio de 2015, fecha en la cual fue promovida de la estrategia, como quiera que alcanzó todos los logros requeridos por esta, incluso los de habitabilidad. En consecuencia la señora Guzmán ya no pertenece a la Red Unidos.”*

En tal sentido, explicó que, si bien la actora aparece registrada en sistema en Red Unidos, tal registro es en condición de ‘promovida’, lo cual implica que, a través del acompañamiento familiar, gestión y seguimiento a logros por parte de los Cogestores Sociales, la señora Miryam Stella Guzmán alcanzó 16 logros familiares, situación que permitió aplicar el formulario de promoción que, a su vez, conlleva la finalización del acompañamiento a los hogares de la estrategia, al superar su situación de pobreza extrema.

---

<sup>4</sup> La Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE– se fusionó con el DPS y pasó a ser una subdirección del mismo.

En documento anexo, suscrito por el director de transferencias monetarias condicionadas del DPS, de 13 de octubre de 2016, se señaló que:

- Esa entidad solo tiene competencia en materia de vivienda en el procedimiento administrativo de identificación y selección de hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especial –SFVE– de que trata la Ley 1537 de 2012 y el Decreto Reglamentario 1077 de 2015, y no maneja mecanismos de puntajes para surtir las etapas de identificación y selección.
- Fonvivienda remitió al DPS la composición poblacional de 6 proyectos en la ciudad de Bogotá –Rincón de Bolonia, Las Margaritas, Metro 136 Usme, Villa Karen, Victoria, Plaza de la Hoja–, para los cuales se elaboró el listado de potenciales beneficiarios del SFVE con los siguientes órdenes de priorización, de acuerdo con el Decreto 1077 de 2015:
  - i) Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos.
  - ii) Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar.
  - iii) Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado ‘Calificado’ en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos.
  - iv) Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado ‘Calificado’ en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

Con los anteriores órdenes de priorización se completó el cupo de soluciones de vivienda y por ello no se acudió al siguiente escalón, de modo que las personas en situación de desplazamiento que no estaban dentro de este margen no podían ser tenidas en cuenta.

- La señora Miryam Stella Guzmán aparece en el Registro Único de Víctimas –RUV– con lugar de residencia en Bogotá, se encuentra en la base de datos de Red Unidos reportada por la ANSPE, figura en la base de datos con subsidio en estado ‘calificado’ o ‘asignado sin aplicar’ según lo informado por Fonvivienda, y se encuentra inscrita en SISBEN II.
- El hogar de la tutelante fue identificado como potencial beneficiario del subsidio familiar de vivienda en especie para los proyectos Porvenir Manzana 18, Villa Karen, Las Margaritas, Plaza de la Hoja y Victoria, dentro del cuarto orden de priorización –desplazado con subsidio calificado–.
- El listado fue remitido a Fonvivienda para adelantar el trámite de postulación, pero como resultado de dicho proceso Fonvivienda NO REPORTÓ el hogar de la señora Miryam Guzmán. Por lo tanto, no fue habilitado para la etapa de selección.
- La identificación como potencial beneficiario no equivale a la asignación definitiva del subsidio, de modo que los hogares deben cumplir una serie de requisitos entre los que se incluye la presentación a las convocatorias hechas por Fonvivienda. Así, si después de identificados como potenciales beneficiarios los hogares no se presentan a la convocatoria respectiva, no se habilitan para continuar en la siguiente fase.
- Para los proyectos de vivienda Villa Karen, Las Margaritas, Plaza de la Hoja y Metro 136 Usme en Bogotá, se agotaron las soluciones de vivienda, pues se adelantaron todas las etapas. En ese sentido, Prosperidad Social no puede iniciar un nuevo proceso hasta tanto Fonvivienda reporte nuevos proyectos.
- El programa de subsidio familiar de vivienda 100% en especie no utiliza mecanismos de inscripción de beneficiarios o participantes, sino es un proceso de identificación de personas que se encuentran previamente registradas en las bases de datos previstas para el efecto.

De acuerdo con lo anterior, el DPS sostuvo que ha cumplido con su función de apoyo técnico con base en la información remitida por las fuentes primarias y el marco normativo del programa.

- Fonvivienda

A través de apoderado, el Fondo Nacional de Vivienda presentó una relación de 9 proyectos en la ciudad de Bogotá –Las Margaritas, Metro 136 Usme, Plaza de la Hoja, Porvenir Calle 55, Villa Karen, Arborizadora Cra. 38 (MZ 65), Candelaria La Nueva (II Etapa), Rincón de Bolonia y Porvenir Manzana 18–, respecto de los cuales informó que todos se encuentran cerrados pues ya fueron asignadas en su totalidad las viviendas, con excepción del denominado Candelaria La Nueva (II Etapa), el cual se encuentra en etapa de selección de 34 hogares para los cupos pendientes.

Añadió que no se dispone de información sobre próximos proyectos a ejecutarse en la ciudad de Bogotá, pues la fase II del programa de viviendas gratuitas aplicará a municipios de categorías 3, 4, 5 y 6 que no hagan parte de áreas metropolitanas, que se postularon y cuyos proyectos cuentan con certificado de viabilidad del Findeter.

- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Por medio de apoderado, el Ministerio de Vivienda reiteró los argumentos en torno a la ausencia de legitimación en la causa por pasiva, esbozados en su defensa ante los jueces de instancia en el trámite de la acción de tutela.

## **II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS**

### **1. Competencia**

Esta Sala de Revisión de la Corte Constitucional es competente para conocer los fallos de tutela proferidos dentro de la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86, inciso 3°, y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

### **2. Planteamiento del caso**

En el asunto bajo estudio, la señora Miryam Stella Guzmán, a nombre propio y como agente oficiosa de su progenitora, reclama la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado, así como el principio de

enfoque diferencial y especial protección para las personas discapacitadas, en vista de que desde el año 2007 se postuló para acceder a un subsidio de vivienda gratuita y, pese a acreditar el cumplimiento de los requisitos, su hogar no ha sido tenido en cuenta para la asignación del auxilio.

Arguye que tanto ella como la agenciada, además de víctimas de desplazamiento forzado, son personas de la tercera edad, carecen de fuentes de ingresos y además una de ellas padece una discapacidad; circunstancias de vulnerabilidad que no podían ser ignoradas por las entidades del Estado para brindarles una atención prioritaria al momento de seleccionar las familias beneficiarias.

Por lo anterior, solicita que el juez constitucional conceda el amparo de los derechos fundamentales invocados, ordenando a las entidades accionadas que la incluyan de forma directa y automática en el listado de potenciales beneficiarios de las viviendas a entregar en 2016, y que destinen los recursos necesarios para que ella pueda obtener una solución de vivienda gratuita.

Dentro del trámite de tutela, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS– y la Caja de Compensación Familiar Compensar esgrimieron que han observado, cada una de ellas, las obligaciones que la ley les ha deferido en todas las fases del procedimiento para la asignación del subsidio de vivienda gratuita, no obstante lo cual no es posible satisfacer la pretensión de la accionante, como quiera que la entrega de los subsidios se lleva a cabo en estricto orden, conforme a los criterios de priorización y hasta agotar los recursos disponibles, y en este momento no existen unidades de vivienda susceptibles de adjudicación. En tal sentido, las entidades no desconocieron que la actora reúna las condiciones necesarias para ser beneficiaria del auxilio, pero manifestaron que no es posible entregarle una vivienda gratuita en los términos que ella reclama.

Las decisiones de los jueces constitucionales de primera y segunda instancias fueron adversas a los intereses de la demandante.

### **3. Problema jurídico a resolver**

La Sala de Revisión debe establecer si las entidades involucradas en el trámite de otorgamiento del subsidio familiar de vivienda en especie han vulnerado los derechos fundamentales a la vivienda y al debido proceso de la actora, al no haber incluido a su núcleo familiar en los grupos de beneficiarios de una solución de vivienda gratuita, pasados 9 años desde

su postulación, habida cuenta de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran ella y su progenitora.

Para tal fin, en primer lugar, es necesario determinar si cada una de las accionadas ha cumplido con los deberes que el ordenamiento jurídico les atribuye en las diferentes etapas del trámite de asignación de subsidios de vivienda, de cara a la solicitud que efectuó la demandante en el año 2007. Ello, con el propósito de comprobar si ha ocurrido alguna irregularidad en la actuación que pueda calificarse como violatoria del debido proceso.

Paralelamente, los hechos del caso sugieren que se analice si las particulares características del hogar conformado por la promotora de la acción y su progenitora hacen preciso que se les provea un tratamiento especial por parte de los entes responsables del otorgamiento del beneficio a que se alude, en aras de garantizar la efectividad de su derecho a la vivienda.

La Corte identifica, entonces, dos problemas jurídicos a dilucidar: (i) la conducta adoptada por las entidades concernidas frente a la postulación que hizo la señora Miryam Guzmán, ¿se ajustó a las obligaciones que recaen sobre cada una de ellas en relación con la concesión de los subsidios de vivienda gratuita?; y (ii) dadas las condiciones en que se hallan la tutelante y su progenitora ¿se hallan amparadas por una protección especial que, a su vez, impone un tratamiento diferenciado por parte de las autoridades?

Para dar respuesta a los anteriores interrogantes, la Sala de Revisión procederá a efectuar el estudio de los siguientes puntos: I. Requisitos de procedencia de la acción de tutela; II. El derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado; III. Las garantías del debido proceso administrativo; IV. El procedimiento de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie –SFVE– y la aplicación de un enfoque diferencial respecto de las personas que gozan de especial protección constitucional; y, desarrollado lo anterior, se dará cuenta del caso concreto.

## **I. Requisitos de procedencia de la acción de tutela**

Como reiteradamente lo ha sostenido esta Corporación, la acción de tutela es un mecanismo previsto en la Constitución, orientado a la protección inmediata de los derechos fundamentales frente a la acción u omisión de cualquier autoridad pública, de la cual se desprenda vulneración o amenaza a los mismos; mecanismo que sólo es procedente en la medida en que no se disponga de otro medio eficaz de defensa judicial para salvaguardar los derechos invocados, a menos que se utilice

como mecanismo transitorio para conjurar un perjuicio irremediable, o para hacer cesar un daño que se le viene ocasionando al tutelante.

Resulta pertinente recordar que la Constitución tiene una cláusula de protección preferente a las personas que, por diversas causas, se hallan en una situación de vulnerabilidad, entre las cuales se cuentan aquellas han sido impactadas de forma directa por las dinámicas del conflicto armado interno –como son las víctimas de desplazamiento forzado–, a raíz de la masiva violación de sus derechos por parte de los diferentes actores enfrentados y la marginación a que son sometidas por la sociedad y el Estado.

Eco de dicho mandato superior ha sido la postura sostenida, de vieja data, por este Tribunal, en relación con la procedencia de la acción de tutela para la protección de los derechos de que es titular este grupo específico de sujetos. Sobre el particular se ha subrayado:

*“En cuanto a la procedencia de la acción de tutela cuando es interpuesta por personas en situación de desplazamiento forzado, esta Corporación ha sido enfática en señalar que dicho estado implica el alto grado de vulnerabilidad en que se encuentra, por cuanto ha tuvo que abandonar su vivienda y vida económica habitual para salvar su vida.*

*“De ahí que esta acción constitucional sea el mecanismo más apropiado para la protección eficiente de las garantías fundamentales de quienes padecen el flagelo del desplazamiento forzado, pues para contrarrestarlo son necesarias “acciones urgentes por parte de las autoridades dirigidas a satisfacer sus necesidades más apremiantes, y que resulte desproporcionada la exigencia de un agotamiento previo de los recursos ordinarios.”<sup>5</sup>*

En línea con lo anterior, tratándose de víctimas de desplazamiento forzado, inclusive se ha extendido el ámbito de justiciabilidad a derechos cuya garantía inmediata no atañe, ordinariamente, al mecanismo excepcional de la tutela, como lo es el derecho a la vivienda:

*“En tratándose del derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política como un derecho económico, social y cultural, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la exigibilidad del derecho a la vivienda digna por medio de la acción de tutela, por ejemplo, cuando la persona que acude al amparo es un sujeto de especial protección constitucional. Asimismo, ha reconocido esta Corporación que*

---

<sup>5</sup> Sentencia T-832 de 2014, M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

*corresponde al juez constitucional evaluar si en el caso concreto se busca la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido por vía normativa.*

*“Sin embargo, en el caso de las víctimas de la violencia y población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación ha precisado que la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en un particular estado de vulnerabilidad o indefensión; en virtud de lo cual requieren de una defensa constitucional preferente, pues en principio, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces para resolver con urgencia e inminencia la vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.”<sup>6</sup>*

En tal sentido, exigir a estas personas que encaucen sus demandas por otros medios, agudiza su situación de desigualdad frente a otros ciudadanos, a la vez que aumenta su indefensión frente a las autoridades y los demás estamentos. Conforme a este criterio, en la jurisprudencia de la Corte Constitucional se ha reconocido que las víctimas de desplazamiento forzado pueden acudir directamente a la justicia constitucional para reclamar la protección de sus derechos, ya que el desamparo que afrontan luego de huir de los peligros de la violencia, conlleva a que los mecanismos ordinarios no sean suficientemente eficaces a la hora de atender sus necesidades.

De otro lado, dado que la acción de tutela está dirigida a la protección *urgente* de los derechos fundamentales, es presupuesto para su procedencia que no haya transcurrido un lapso extenso entre la conducta presuntamente infractora y el momento en que se alega la lesión iusfundamental.

Ello implica que el interesado debe acudir oportunamente ante los jueces para ventilar la vulneración de sus derechos; esto es, dentro de un tiempo razonable, dado que, si bien el recurso de amparo no está sometido a un término exacto de caducidad, soslayar el principio de inmediatez desnaturalizaría la acción. En consecuencia, es el juez constitucional el que, según las circunstancias de cada caso, debe valorar la actividad desplegada por el afectado tendiente a repeler la amenaza, o bien, examinar si existen motivos que justifiquen una determinada falta de acción:

*“[L]a Corte Constitucional ha puesto de presente la existencia de dos (2) factores excepcionales que justifican el transcurso de*

---

<sup>6</sup> Sentencia T-167 de 2016, M.P.: Alejandro Linares Cantillo

*un lapso prolongado entre el momento de la vulneración del derecho y la fecha de interposición de la acción. Estos son (i) que se demuestre que la vulneración es permanente en el tiempo en el entendido de que si bien el hecho que la originó es muy antiguo, la situación desfavorable del actor derivada del irrespeto a sus derechos continúa y es actual; y (ii) que la especial situación del actor convierta en desproporcionado el hecho de adjudicarle la carga de ejercer los medios ordinarios de defensa judicial.”<sup>7</sup>*

Pues bien: bajo la perspectiva que ofrecen las anteriores consideraciones, la procedencia de la acción de tutela para el caso particular se define a partir de los siguientes presupuestos: (I) la falta de idoneidad y/o eficacia de otros mecanismos de defensa judicial del derecho cuya vulneración se alega, lo cual apareja un análisis más dúctil por parte del juez constitucional en lo que atañe al cumplimiento del requisito de subsidiariedad; y, (II) la prolongación en el tiempo de la violación iusfundamental, aunado el hecho de que la situación de vulnerabilidad extrema hace desproporcionada la carga de agotar oportunamente otros medios.

## **II. El derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado –Reiteración de jurisprudencia–**

La Constitución de 1991 prevé que todos los colombianos y colombianas tienen derecho a la vivienda digna, el cual apareja el deber del Estado de propiciar las condiciones para la efectividad de esta garantía a través de programas de vivienda de interés social, alternativas de financiación y formas asociativas de ejecución de dichos planes<sup>8</sup>.

A su vez, el compromiso del Estado colombiano de cara a los instrumentos internacionales de protección de derechos humanos impone a las autoridades la obligación de orientar políticas a la progresiva satisfacción del derecho a la vivienda de sus habitantes. Así, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de Naciones Unidas –ratificado por Colombia desde 1969– reconoce en su artículo 11 (numeral 1) el derecho de todas las personas a un nivel de vida adecuado y al continuo mejoramiento de las condiciones de existencia, dentro de lo cual se encuentra comprendido el derecho a una *vivienda adecuada*; concepto cuyo alcance ha sido desarrollado por el Comité Derechos Económicos, Sociales y Culturales en la Observación General N° 4, subrayando su relevancia para el goce de otros derechos y su íntima relación con el principio de dignidad humana,

---

<sup>7</sup> Sentencia T-886 de 2014, M.P.: María Victoria Calle Correa

<sup>8</sup> Artículo 51 de la Constitución Política.

a partir de los siguientes aspectos generales: (i) seguridad jurídica de la tenencia, (ii) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, (iii) gastos soportables, (iv) habitabilidad, (v) asequibilidad, (vi) lugar, y (vii) adecuación cultural.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> “[E]l concepto de adecuación es particularmente significativo en relación con el derecho a la vivienda, puesto que sirve para subrayar una serie de factores que hay que tener en cuenta al determinar si determinadas formas de vivienda se puede considerar que constituyen una "vivienda adecuada" a los efectos del Pacto. Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

“a) *Seguridad jurídica de la tenencia.* La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados.

“b) *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.* Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

“c) *Gastos soportables.* Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados Partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres. En las sociedades en que los materiales naturales constituyen las principales fuentes de material de construcción de vivienda, los Estados Partes deberían adoptar medidas para garantizar la disponibilidad de esos materiales.

“d) *Habitabilidad.* Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. El Comité exhorta a los Estados Partes a que apliquen ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda[v] preparados por la OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

“e) *Asequibilidad.* La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados Partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho.

“f) *Lugar.* La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. Esto es particularmente cierto en ciudades grandes y zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos puede imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no

En concordancia con lo anterior, los pronunciamientos de esta Corporación en torno al derecho a la vivienda lo ha definido como “*aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida*”<sup>10</sup>. En igual sentido, se han sintetizado por vía jurisprudencial las tres dimensiones que comprende el derecho a la vivienda: “(i) *la libertad del uso y la defensa de la vivienda cuando su disfrute se ve obstruido ilegal, ilícita o injustamente por los particulares o por el Estado, y (ii) la tenencia de una vivienda propia o ajena, y (iii) las calidades que esta ha de tener para que su habitante pueda vivir en condiciones mínimas de dignidad y seguridad.*”<sup>11</sup>

Ahora bien: tratándose de un derecho con un contenido eminentemente prestacional, regido por el principio de progresividad, los compromisos asociados a su pleno disfrute deben ser atendidos por parte del Estado de forma gradual, habida cuenta de que la completa satisfacción de las demandas de vivienda de toda la población implica una vasta inversión de recursos y la complejidad propia de la ejecución a largo plazo de una política pública destinada a tal fin. No obstante, la Corte ha resaltado que ello no excluye su intrínseca relación con la dignidad humana, en tanto el acceso a un refugio adecuado es presupuesto de posibilidad para que cada individuo pueda realizar su proyecto de vida. Desde esta perspectiva, existen determinados escenarios en los cuales el derecho a la vivienda digna adquiere con más vigor el cariz de un derecho fundamental autónomo y, en esa medida, se hace imperativa una pronta y eficaz acción de los organismos estatales encaminada a la salvaguarda inmediata<sup>12</sup>, concretamente, en lo que toca a sus facetas mínimas o esenciales, tal como la jurisprudencia constitucional lo ha subrayado:

---

debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

“g) *Adecuación cultural.* La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.” (Observación General N° 4, Comité PIDESC).

<sup>10</sup> Sentencia T-642 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

<sup>11</sup> Sentencia T-886 de 2014, M.P.: María Victoria Calle Correa

<sup>12</sup> “*También ha consagrado la jurisprudencia de esta Corporación que el derecho a la vivienda es fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como son menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada; en los casos en que se afecta el contenido mínimo de protección del derecho, de acuerdo con el cual el Estado está en la obligación de promover planes de vivienda, que incluyen subsidios para la compra o arrendamiento de bienes inmuebles, este último cuando la afectación del derecho sea como consecuencia de la acción (por ejemplo, por obras de interés general) o inacción (por ejemplo, construcciones sin licencia de construcción en zonas de alto riesgo) de las entidades territoriales o por hechos imprevisibles (por ejemplo, desastres naturales). En estos casos, el carácter fundamental*

*“[S]i bien hoy se reconoce el carácter fundamental del derecho a la vivienda digna, al Estado colombiano sólo le son exigibles algunos contenidos mínimos o esenciales en el corto plazo puesto que, en relación con los demás, su obligación se agota en iniciar inmediatamente el proceso encaminado a su completa realización con miras a obtener el resultado esperado y definitivo en el mediano y largo plazo.*

*“En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, la Corte ha señalado que, cuando menos, puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho (como mínimo, disponer de un plan); (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho, y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado. En cuanto a las obligaciones de cumplimiento progresivo, el Estado debe asegurarles progresivamente a todas las personas el derecho a una vivienda en cabales y plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural.”*

Así, el Estado está llamado a proveer un tratamiento preferente en materia de derecho a la vivienda frente a los sujetos amparados por una especial protección constitucional, entre los que se cuentan las víctimas de desplazamiento forzado, cuya situación de extrema vulnerabilidad está marcada –precisamente– por el despojo arbitrario de su lugar de habitación y el abandono abrupto de su modo de vida a causa de la violencia. En esa dirección este Tribunal ha sostenido:

*“[L]a Corte ha reconocido que es procedente la acción de tutela para proteger el derecho a la vivienda digna cuando quien invoca su protección ha sido víctima del desplazamiento forzado. Las personas en situación de desplazamiento han tenido que abandonar sus viviendas de manera forzada y repentina. Una vez en el lugar de arribo, carecen de los recursos necesarios para acceder de forma oportuna a viviendas temporales.*

*Adicionalmente, se ven enfrentados a múltiples obstáculos económicos y sociales para acceder a soluciones habitacionales que contribuyan eficazmente a superar el desplazamiento. En esa medida, la ausencia de vivienda representa para la población desplazada una amenaza directa y grave contra su vida, y un factor que acrecienta sus condiciones extremas de vulnerabilidad. Por ello, ha merecido una especial protección por parte de la Corte que decididamente ha establecido que el derecho a la vivienda digna es fundamental en el caso de la población desplazada.”<sup>13</sup>*

De suerte que en aquellos casos en que se halla comprometido el derecho a la vivienda de individuos en alto grado de vulnerabilidad se generan para el Estado obligaciones de impostergable cumplimiento, pues la carencia de una alternativa habitacional apropiada incide de manera directa en el goce de otros derechos fundamentales<sup>14</sup>. Tratándose de víctimas de desplazamiento forzado, la Corte ha precisado los siguientes deberes mínimos que exigen la máxima diligencia por parte de las autoridades públicas:

*[E]sta Corporación ha precisado que con relación al derecho a la vivienda de la población desplazada existen obligaciones de cumplimiento inmediato como son las siguientes: ‘(i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda; (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras.”<sup>15</sup>*

---

<sup>13</sup> Sentencia T-088 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

<sup>14</sup> Cons. Sentencia T-175 de 2008, M.P.: Mauricio González Cuervo

<sup>15</sup> Sentencias T-239 de 2013 y T-188 de 2016, M.P.: María Victoria Calle Correa.

Por otra parte, es menester anotar que en algunos casos se conjugan en las víctimas de desplazamiento condiciones adicionales –relativas a la salud, el sexo, la edad, la raza, etc.– que maximizan su estado de debilidad manifiesta, aún frente a otros desplazados. Esta población demanda un esfuerzo superior del aparato estatal encauzado a atender con un enfoque diferencial su urgente necesidad de vivienda, que se materializa a través de la adopción de medidas positivas, de acuerdo con los incisos segundo y tercero del artículo 13 de la Constitución<sup>16</sup>, toda vez que la concurrencia de estos diversos factores intensifica aún más la indignidad a la que se han visto expuestos tras la expulsión injusta de sus lugares de origen:

*“[L]as personas y familias desplazadas por la violencia deben ser acreedoras de un trato especial por las autoridades encargadas de otorgar los subsidios de vivienda, atendiendo a la calificación obtenida por los hogares y respetando la asignación. No obstante, también se ha reconocido que, cuando un hogar desplazado se encuentre en una situación excepcional, por cuanto además del desplazamiento padecido, los preceden condiciones de especial protección constitucional, como ser adultos mayores, personas diagnosticadas con enfermedades catastróficas o estar en circunstancias de debilidad manifiesta e indefensión, requieren de manera urgente y prioritaria la asignación de recursos necesarios para una solución de vivienda temporal o definitiva.”<sup>17</sup>*

No cabe duda, entonces, de que la vivienda digna tiene la entidad de un derecho fundamental, particularmente tratándose de las personas más vulnerables de la sociedad –y dentro de este género con un mayor acento cuando se trata de víctimas de desplazamiento forzado–, y es, a la vez, un presupuesto para el ejercicio de otros derechos fundamentales.

Por lo tanto, dada su intrínseca relación con la dignidad humana, que es el eje central del Estado social y democrático de Derecho, el derecho a la vivienda debe ser salvaguardado de forma progresiva por el Estado, dispensando más atención a los sujetos en una aguada situación de

---

<sup>16</sup> “Artículo 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

**“El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.”**

**“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.”**

<sup>17</sup> Sentencia T-167 de 2016, M.P.: Alejandro Linares Cantillo

indefensión, a través de políticas públicas que garanticen –por lo menos– unos contenidos básicos de protección.

### **III. Las garantías del debido proceso administrativo**

El debido proceso es un derecho fundamental de aplicación inmediata que debe respetarse en todas las actuaciones que desarrollen las autoridades, tanto judiciales como administrativas, de conformidad con los artículos 29 y 85 de la Constitución.

Igualmente, instrumentos de derecho internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad, como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículos 14 y 15– y la Convención Americana sobre Derechos Humanos –artículo 8–, contemplan una serie de garantías que reivindican el debido proceso como un derecho que limita el poder ejercido por los entes estatales frente a los ciudadanos.

Desde sus albores, este Tribunal ha subrayado la importancia del debido proceso como presupuesto esencialísimo de la relación entre la administración y los administrados, en el marco del Estado de Derecho:

*“Se observa que el debido proceso se mueve dentro del contexto de garantizar la correcta producción de los actos administrativos, y por ello extiende su cobertura a todo el ejercicio que debe desarrollar la administración pública, en la realización de sus objetivos y fines estatales, es decir, cubija a todas sus manifestaciones en cuanto a la formación y ejecución de los actos, a las peticiones que realicen los particulares, a los procesos que por motivo y con ocasión de sus funciones cada entidad administrativa debe desarrollar y desde luego, garantiza la defensa ciudadana al señalarle los medios de impugnación previstos respecto de las providencias administrativas, cuando crea el particular, que a través de ellas se hayan afectado sus intereses.*

*“El debido proceso tiene reglas de legitimación, representación, notificaciones, términos para pruebas, competencias, recursos e instancias garantías establecidas en beneficio del administrado, etapas que deben cumplirse dentro del procedimiento administrativo señalado. Se concluye que estos actos deben formarse mediante procedimientos previstos en la ley, que la observancia de la forma es la regla general, no sólo como garantía para evitar la arbitrariedad, sino para el logro de una organización administrativa racional y ordenada en todo su ejercicio, el cumplimiento estricto para asegurar la vigencia de*

*los fines estatales, y para constituir pruebas de los actos respectivos, que permitan examinarlos respecto de su formación, esencia, eficacia y validez de los mismos”<sup>18</sup>.*

En concordancia con estas premisas, la jurisprudencia constitucional ha definido el debido proceso administrativo como “*i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal.*”<sup>19</sup>

Dentro del ámbito del debido proceso administrativo, el principio de legalidad propende por que las funciones que desarrollan las autoridades se ajusten a normas previamente establecidas, cuya estricta observancia supone que las decisiones de los servidores públicos no estén guiadas por criterios caprichosos o arbitrarios, a la vez que permite la realización del principio de igualdad en el trato hacia las personas que acuden ante los órganos del Estado.

Así, en cumplimiento de los fines esenciales del Estado, sus agentes deben ceñirse a las reglas que el legislador ha fijado para sujetar su conducta a los principios democráticos y conjurar toda extralimitación en las atribuciones propias de la función pública, al punto que el desconocimiento de este mandato acarrea responsabilidades para los servidores públicos que, de forma antojadiza, rebasen dichos límites:

*“De este modo, el principio de legalidad tiene importantes funciones reconocidas por la jurisprudencia: (1) de un lado, protege la libertad al garantizar su ejercicio restringiendo intervenciones que la limiten cuando no existe una norma que así lo autorice; (2) de otro lado protege la democracia, porque la ley a la que se somete el ejercicio de la función pública ha sido aprobada por órganos suficientemente representativos, por lo cual se asegura el carácter democrático del Estado; (3) además, garantiza el control y la atribución de responsabilidades al orientar las actividades de los organismos a los que les han sido asignadas funciones de control respecto del comportamiento de las autoridades públicas.”<sup>20</sup>*

De acuerdo con lo expuesto, la violación del derecho al debido proceso administrativo se ha caracterizado jurisprudencialmente cuando se

---

<sup>18</sup> Sentencia T-442 de 1992, M.P.: Simón Rodríguez Rodríguez

<sup>19</sup> Sentencia T-796 de 2006, M.P.: Clara Inés Vargas Hernández

<sup>20</sup> Sentencia C-851 de 2013, M.P.: Mauricio González Cuervo

produce una desviación de los márgenes precisos que fija la ley a la actuación de los agentes del Estado:

*“[S]e ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de una actuación administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, este Tribunal señaló que: ‘el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados’.”<sup>21</sup>*

Asimismo, la Corte ha destacado que el debido proceso administrativo lleva implícita la garantía de que los entes del Estado, en su interacción con los ciudadanos, adopten las decisiones que los afectan en plazos razonables, pues de lo contrario se somete al individuo a una indefinición e inseguridad jurídica que contraviene las bases del Estado de Derecho.

En materia de otorgamiento de beneficios estatales, el estricto acatamiento del principio del debido proceso administrativo conduce a una ejecución ordenada, transparente y proba de los programas que comprometen recursos públicos para la satisfacción de las necesidades sociales, a fin de que los auxilios lleguen a sus auténticos destinatarios y, por ese conducto, evita que se privilegie indebidamente a unos individuos sobre otros.

En suma, las garantías adscritas al debido proceso administrativo apuntan a asegurar que el cumplimiento de las funciones del Estado esté regido por la eficacia de los procedimientos y la imparcialidad hacia los ciudadanos y, a la vez, buscan evitar que los derechos de que son titulares estos últimos queden a la merced de la voluntad de quien está investido de autoridad.

#### **IV. El procedimiento de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie –SFVE– y la aplicación de un enfoque diferencial respecto de las personas que gozan de especial protección constitucional**

Tratándose del acceso a vivienda de las víctimas de desplazamiento forzado, el Decreto 951 de 2001 reglamentó parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para esta población, y estableció las etapas, condiciones, tipos y modalidades de postulación para obtener tales beneficios, la distribución territorial de los subsidios, así como las entidades responsables de

---

<sup>21</sup> Sentencia T-628 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

adelantar los trámites respectivos conforme a ciertos criterios de calificación allí definidos.

Con base en esta normatividad Fonvivienda impulsó las convocatorias especiales para desplazados en los años 2004 y 2007, pero debido a las problemáticas originadas en la escasez de oferta de soluciones de vivienda y las dificultades que presentaban los interesados para ahorrar los recursos destinados a completar los subsidios, la política debió ser rediseñada en atención a la recomendación formulada por esta Corporación, a través de la Sala de Seguimiento a la sentencia T-025 de 2004<sup>22</sup>.

Dadas estas circunstancias, en el Decreto 170 de 2008, el Gobierno determinó que *“los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin, podrán ser atendidos de manera prioritaria hasta completar la totalidad de la asignación a dichos hogares, de conformidad con el procedimiento que para el efecto establezca el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”*, supeditado, además, a la disponibilidad de recursos y al cumplimiento a las normas del Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Seguidamente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, reglamentado a través del Decreto 2190 del mismo año, con el fin de conjurar las falencias advertidas en la regulación anterior, *“focaliz[ando] la política de vivienda en la generación de una oferta suficiente y dirigida a la población desplazada, a través del otorgamiento de subsidios para el desarrollo de obras de urbanismo, de la concurrencia coordinada de las entidades territoriales para ejecutar dichos proyectos y de la posibilidad de aplicar los subsidios asignados en cualquier municipio del país, tanto en suelo urbano como rural, entre otras.”*<sup>23</sup>

No obstante, dicha política no alcanzó a corregir de forma suficiente los inconvenientes a los que intentó responder, en vista de que persistían las dificultades que enfrentaban las personas desplazadas para lograr el cierre financiero necesario para adquirir vivienda. Por lo tanto, debió ser reformulado el plan para facilitar el acceso de esa población a una solución habitacional en especie.

---

<sup>22</sup> Cons. Auto 008 de 2009.

<sup>23</sup> Sentencia T-642 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

Así las cosas, la Ley 1537 de 2012, “*Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda*”, creó el subsidio familiar de vivienda gratuita en especie y estableció que el DPS fijaría unos requisitos de priorización y focalización para atender, de forma preferente, a las personas más vulnerables, específicamente a la población: “*a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.*”<sup>24</sup>

El Decreto Reglamentario 1921 de 2012 estableció las competencias que le corresponden a cada una de las instituciones –Fonvivienda y DPS– en las distintas fases del proceso de asignación del subsidio, las cuales fueron resumidas por este Tribunal en los siguientes términos, que se transcriben *in extensu*:

*“En primer lugar, le compete al Fondo Nacional de Vivienda el deber de remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita. En dicha remisión se deberá indicar el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, a qué grupo están destinadas las viviendas. En lo que respecta a este último punto, los sujetos habilitados son: población de la Red Unidos, población en condición de desplazamiento, hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo (Decreto 1921 de 2012, arts. 5 y 8).*

*En segundo lugar, después de recibida esta información, el mencionado Departamento Administrativo deberá elaborar un listado de “potenciales beneficiarios”, quienes serán los hogares registrados en la Red de la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, el SISBEN III y el Registro Único de Población Desplazada o el que haga sus veces. Para efectos de seleccionar a los potencia-les beneficiarios, se deberá tener en cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se*

---

<sup>24</sup> Ley 1537 de 2012, artículo 12 inciso 2.

*encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto (Decreto 1921 de 2012, art. 8)[62].*

*En tercer lugar, una vez realizada la identificación de los potenciales beneficiarios, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para el efecto y deberán entregar los siguientes documentos:*

*“Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:*

*1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.*

*2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.*

*3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.*

*Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incursos en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.*

*Parágrafo. El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y*

*cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas.”*

*Después de revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, que se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.*

*La selección de los hogares beneficiarios podrá hacerse de forma directa, en aquellos casos en que los postulantes de un orden de priorización no exceden el número de viviendas ofertadas; o a través de sorteo, cuando los hogares que conforman el orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas, de conformidad con la metodología explicada en el artículo 15 del decreto en cita. El listado definitivo constará en una resolución que nuevamente se remitirá a Fonvivienda, quien se encargará de su posterior asignación mediante acto administrativo.”<sup>25</sup>*

Posteriormente, por el Decreto 2726 de 2014 se modificaron y precisaron las condiciones de selección y asignación de los beneficiarios de los subsidios familiares de vivienda urbana 100% en especie previstos en el Decreto Reglamentario 1921 de 2012, con el fin de hacer aún más transparente el procedimiento de selección de los hogares beneficiarios.

Más recientemente, a través del Decreto 1077 de 2015 –Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio–, el Gobierno Nacional buscó racionalizar y simplificar la regulación relativa sobre la materia, compilando las disposiciones existentes en un solo cuerpo normativo.

Llegado este punto, es menester subrayar que, si bien el procedimiento no está supeditado al sistema de turnos, deben respetarse los órdenes de priorización a que se ha hecho alusión y no puede privilegiarse, *ipso facto*, a quienes acuden a la acción de tutela para obtener un trato preferente:

---

<sup>25</sup> Sentencia T-642 de 2015, M.P.: Luis Guillermo Guerrero Pérez

*“[P]or regla general, la acción de tutela no procede para alterar el orden de asignación de subsidios, o los turnos destinados por la administración para adjudicar las ayudas en materia de vivienda. Una actuación en contrario desconocería el derecho de igualdad de aquellas familias que están en condiciones similares y que aguardan pacientemente el beneficio otorgado por las autoridades competentes.*

*“Sin embargo, este Tribunal ha reconocido en casos concretos, excepciones a esta regla general de improcedencia de la acción de tutela, cuando se requiere la intervención del juez de amparo ante la necesidad de un tratamiento con enfoque diferencial, debido a que ciertas personas que hacen parte de la población desplazada se encuentran en una adicional y especial situación de riesgo, indefensión y vulnerabilidad, condiciones que deben verificarse en cada caso concreto.”<sup>26</sup>*

En tal sentido, la jurisprudencia de esta Corte ha reconocido que en determinadas situaciones de extrema vulnerabilidad, es preciso aplicar medidas especiales encaminadas a proteger los derechos de las personas más indefensas que están a la espera de estos beneficios:

*“Así las cosas, esta Corporación ha establecido que existen algunos factores particulares de vulnerabilidad, como son las personas desplazadas que se encuentran en condiciones especiales, por cuanto son madres cabeza de familia, discapacitados o de la tercera edad, que hacen más prioritaria la atención por parte de las entidades del Estado y, además, hace necesario la eliminación de barreras administrativas para hacer efectiva la garantía al derecho a la vivienda. Por lo tanto, dichos criterios diferenciadores justifican la adopción de acciones positivas en favor de los grupos especiales, en virtud del incumplimiento sistemático de obligaciones del Estado.”<sup>27</sup>*

Se colige de lo expuesto que el trámite para la asignación del subsidio familiar de vivienda en especie se encuentra puntualmente regulado en lo atinente a la estructura del sistema, las modalidades del beneficio, los criterios de distribución de los recursos, las competencias de las autoridades involucradas y de las entidades territoriales, así como las etapas del proceso y los criterios para selección de los hogares adjudicatarios; todo lo cual debe ser estrictamente observado en procura de las garantías del derecho al debido proceso administrativo de que son titulares las personas que aspiran a acceder a una solución de vivienda,

---

<sup>26</sup> Sentencia T-885 de 2014, M.P.: Gloria Stella Ortiz Delgado

<sup>27</sup> Sentencia T-445 de 2012, M.P.: Mauricio González Cuervo

quienes, en determinadas circunstancias de extrema vulnerabilidad, dependen de la respuesta efectiva del Estado para viabilizar el pleno ejercicio de sus derechos fundamentales.

#### **4. Caso concreto**

En la acción de tutela bajo estudio, la señora Miryam Stella Guzmán, en nombre propio y como agente oficiosa de su progenitora, reclama la protección urgente de sus derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado, así como el principio de enfoque diferencial y especial protección para las personas discapacitadas, los cuales considera vulnerados por las entidades accionadas, debido a que no se ha priorizado su hogar para la asignación de un subsidio familiar de vivienda en especie, pese a que son personas víctimas de desplazamiento forzado, ambas de la tercera edad y una de ellas padece una discapacidad.

Como medida inicial, es necesario poner de presente que el mecanismo de amparo resulta procedente, como quiera que, de acuerdo con lo expuesto en el respectivo acápite de esta sentencia, se constata que:

(I) es excesivo y desproporcionado exigir que personas situadas en un agudo estado de vulnerabilidad –como son las tutelantes– agoten íntegramente otros medios de defensa, tal como lo ha reconocido sostenidamente la jurisprudencia constitucional frente a la crisis que atraviesan las personas víctimas del conflicto armado interno, de modo que un examen demasiado severo del requisito de subsidiariedad hace nugatorios otros derechos fundamentales; y,

(II) la violación iusfundamental alegada viene prolongándose en el tiempo, pues la solicitud de inclusión en los programas de vivienda gratuita que elevó la actora data de hace casi una década atrás, sin que a la fecha la administración haya ofrecido una solución real a su reclamación.

Nótese que está debidamente acreditado en el expediente que se trata de dos mujeres de la tercera edad, que tienen la calidad de víctimas de desplazamiento forzado –tal como fue reconocido por las autoridades competentes–, y que una de ellas se encuentra en un estado de salud crítico.

No cabe duda, entonces, en cuanto a que la acción de tutela es el medio idóneo para que personas con las particulares condiciones de que adolecen las accionantes encaucen sus demandas frente a las autoridades

públicas cuya acción u omisión viene ocasionándoles un perjuicio directo en sus derechos constitucionales.

Depurado el anterior aspecto, corresponde a la Sala determinar si, en efecto, las entidades que integran el extremo pasivo han conculcado los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso de las tutelantes, y si se han abstenido de aplicar un enfoque diferencial en su favor, debiendo tener en cuenta los varios factores de vulnerabilidad que se conjugan en ellas.

En primer lugar, se puede observar que, previa postulación, el hogar de la señora Miryam Stella Guzmán fue evaluado y quedó en estado ‘calificado’ desde la convocatoria que realizó Fonvivienda en 2007 para entregar subsidios de vivienda gratuita a personas desplazadas por la violencia. A lo largo de los años que han transcurrido desde entonces, la interesada ha formulado sendas peticiones para que se le asigne una solución de vivienda, pero en todas las ocasiones la respuesta institucional ha sido idéntica: que conserva su estado de ‘calificado’ y que la entrega se lleva a cabo en estricto orden y conforme a los recursos disponibles.

Paralelamente, la accionante acudió a la oferta distrital de vivienda –que consiste en un subsidio parcial para la adquisición de un inmueble–, pero en vista de que es preciso contar con el capital necesario para completar el valor del bien y el hogar de la actora no dispone de dicho dinero, ha sido imposible efectuar el cierre financiero.

Pues bien: del acervo probatorio recaudado, la Sala advierte, por una parte, que actualmente la actora se encuentra habitando con su progenitora en un inmueble arrendado en la ciudad de Bogotá, por el cual paga un canon de \$350.000 (trescientos cincuenta mil pesos), con unos ingresos reportados de \$600.000 (seiscientos mil pesos). Así, aunque en principio puede afirmarse que las promotoras de la acción cuentan con una solución provisional de vivienda, no debe desconocerse que el valor del arrendamiento asciende a más de la mitad de los ingresos ordinarios del núcleo familiar y que, en esa medida, podría llegar a estar comprometido el mínimo vital de las dos personas que destinan la mayor parte de sus recursos escasos al propósito de proveerse de un refugio.

Bajo esta perspectiva, es menester resaltar que, de acuerdo con lo expuesto en los antecedentes, son aspectos relevantes para evaluar el cumplimiento del Estado en relación con el derecho a la una vivienda digna, la *seguridad jurídica de la tenencia* –protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas–, los *gastos soportables* –los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deberían ser

de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas-, y la *asequibilidad* –los grupos en situación de desventaja deben contar con un acceso a los recursos adecuados para conseguir una vivienda–; de modo que, ciertamente, las condiciones en que la actora y su progenitora detentan el inmueble donde residen son precarias.

Es claro que la satisfacción plena del derecho a la vivienda de todos los habitantes es una meta que requiere una política estatal de ejecución progresiva. Sin embargo, tratándose de personas en las que concurren plurales circunstancias de vulnerabilidad, como ser despojadas por el conflicto, mujeres, adultas mayores y, una de ellas, con un grave estado de salud, el Estado debe maximizar sus esfuerzos a fin de garantizar los contenidos esenciales del derecho a la vivienda, para lo cual no basta la calificación como eventuales beneficiarias del auxilio, si, a la postre, ello no pasa de ser una expectativa ilusoria para las interesadas.

Aunque las accionadas demuestran que han ejecutado con éxito la entrega de decenas de miles de soluciones de vivienda a hogares desplazados en los procesos de asignación que han tenido lugar desde la convocatoria de 2007, es forzoso concluir que en el caso específico de las señoras Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán la dificultad para avanzar en el trámite se ha convertido en un verdadero obstáculo para que accedan a una vivienda digna a través del programa ofertado por el Gobierno, pues, a pesar de haber cumplido con los requisitos establecidos para acceder al beneficio –al punto de ostentar el estatus de ‘calificado’– y aún con su apremiante situación de indefensión, no han sido favorecidas para efectos de acceder a la solución habitacional que solicitaron.

Ahora bien: en relación con el derecho al debido proceso administrativo de que son titulares agente y agenciada, la Sala encuentra que, si bien se han descrito con rigor las diferentes etapas que deben agotar los aspirantes al subsidio para acceder a una vivienda gratuita y las competencias que tienen el DPS, Fonvivienda y las cajas de compensación a lo largo del proceso, no es claro si no se han culminado y por qué motivo todas las fases del procedimiento en el caso particular de la actora, habida cuenta de que su hogar ostenta el estado ‘calificado’ desde el año 2007, fue situada en el cuarto orden de priorización, e inclusive ha sido identificada como potencial beneficiaria del subsidio en algunos proyectos desarrollados en su ciudad de residencia.

Dicho de otro modo, aunque no se vislumbra algún vicio notorio que insinúe dolo en el procedimiento adelantado por las accionadas, no es posible establecer si la información de la actora que reposa en las bases

de datos que consulta el DPS está debidamente actualizada –en orden a ser priorizada conforme a los criterios previstos por el Decreto reglamentario–, si la misma fue enterada oportunamente de que su núcleo familiar fue habilitado para algunos proyectos en Bogotá, si en el momento oportuno se postuló o no ante la caja de compensación familiar Compensar, como tampoco se deduce de los documentos aportados si la asignación de unidades de vivienda alcanzó a cobijar el orden de priorización en que ella se encontraba y si los subsidios fueron entregados de forma directa o mediante sorteo.

Lo que sí refulge de las pruebas allegadas es que la señora Miryam Guzmán no ha mantenido una actitud pasiva frente a su solicitud de subsidio de vivienda, pues ha acudido en diferentes ocasiones a la Caja de Compensación –que es la intermediaria autorizada– para averiguar sobre el impulso que se le ha dado a su postulación. Empero, la respuesta que le ha dado la entidad ha sido desfavorable en todos los casos, y se ha limitado a transcribir, por medio de una plantilla, una respuesta genérica que no ofrece orientación precisa para continuar con el proceso de asignación, o para que ella pueda tomar las medidas tendientes a superar el estado de estancamiento en que se encuentra su trámite desde hace nueve años.

Como se indicó en precedencia, es ajeno a los principios de un Estado de Derecho que las personas sean sometidas a una incertidumbre perpetua por parte de las autoridades encargadas de tomar decisiones que las afectan, que es, precisamente, lo que se observa en el caso bajo estudio.

Para la Sala, es inadmisibles desde una perspectiva constitucional que una familia integrada por dos mujeres de la tercera edad, víctimas de desplazamiento forzado, y una de ellas con agudas afecciones de salud, sean constreñidas a esperar el favor del Estado durante casi una década, sin expectativas de avanzar en procura de la consecución de la vivienda deprecada.

Así las cosas, como quiera que el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012<sup>28</sup> prescribe que el programa de asignación de viviendas debe beneficiar en

---

<sup>28</sup> “Artículo 12. Subsidio en especie para población vulnerable. Reglamentado por el Decreto Distrital 1921 de 2012. Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, **la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones:** a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) **que esté en situación de desplazamiento,** c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades

forma preferente a las personas en situación de desplazamiento, mujeres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores, aunado al hecho de los postulantes calificados en 2007 son susceptibles de un trato prioritario en la entrega del mencionado auxilio según el Decreto 170 de 2008, y de conformidad con el precedente jurisprudencial de esta Corporación en cuanto a la atención especial que merecen los sujetos sobre los que pesan condiciones adicionales de vulnerabilidad, se concederá el amparo deprecado y adoptarán medidas orientadas a destrabar la postulación de la accionante, a fin de propiciar que se materialice para su núcleo familiar la alternativa de una solución de vivienda gratuita en especie.

En primer lugar, la Corte ordenará a la Personería de Bogotá que, en desarrollo de las funciones que la Constitución y la ley le han conferido en materia de guarda y promoción de los derechos humanos, realice un acompañamiento activo y continuo al hogar de las señoras Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, a fin de que puedan actualizar la información correspondiente ante las entidades que administran las bases de datos que sirven de plataforma para la conformación de los listados de potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie.

En segundo lugar, se ordenará a Prosperidad Social –DPS– que, en la próxima convocatoria que se lleve a cabo en la ciudad de Bogotá, tenga en cuenta los factores de vulnerabilidad que concurren en el hogar de las señoras Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, así como la información que se haya actualizado en las bases de datos como consecuencia de la orden anterior, a efectos de que su hogar sea priorizado al momento de elaborar el listado de potenciales beneficiarios de los subsidios de vivienda y para la eventual selección de adjudicatarios definitivos, de conformidad con los órdenes de priorización previstos en el ordenamiento.

Y, en tercer lugar, se ordenará a Fonvivienda y a Compensar que adopten las medidas que sean necesarias para que la señora Miryam Stella Guzmán sea efectivamente informada sobre la posibilidad de postularse a los proyectos urbanísticos adscritos a la próxima convocatoria que se lleve a cabo en la ciudad de Bogotá, así como que le brinden una orientación completa y eficaz en cada una de las etapas del proceso de postulación. Se advierte que para la verificación de requisitos no podrá exigirse al hogar del accionante que aporte nuevamente la documentación que ella ya radicó y que reposa en sus archivos desde la convocatoria del año 2007. En caso de requerir aclaraciones o actualizaciones sobre la

---

públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. **Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.** (...)” Se subraya

información, deberá comunicárselo en términos claros y con suficiente antelación, para que la solicitante proceda a efectuar los ajustes pertinentes dentro de un término oportuno.

Por último, en lo que atañe al trámite para la obtención de subsidios de vivienda en el ámbito distrital, la Sala observa que, de acuerdo con las pruebas aportadas, se han facilitado los canales para que el hogar de las actoras reciba asesoría en diferentes oportunidades, pero es la escasez de recursos para realizar el cierre financiero lo que ha dificultado un progreso en el procedimiento, toda vez que el modelo del programa local de vivienda implica que las personas interesadas completen el capital necesario para acceder a una solución de vivienda.

En consecuencia, se ordenará a la Secretaría de Hábitat de Bogotá que comunique a la accionante en términos claros las alternativas de que dispone para viabilizar el cierre financiero que se encuentra pendiente, e impulsar el trámite de asignación del subsidio de vivienda distrital.

## **5. Síntesis de la decisión**

En la presente oportunidad la Sala Octava de Revisión examinó el caso de una familia integrada por dos mujeres de la tercera edad, víctimas de desplazamiento forzado y una de ellas con una delicada condición de salud, que se postuló a la convocatoria que llevó a cabo Fonvivienda en 2007 para la asignación de subsidios familiares de vivienda gratuita en especie para desplazados, y que no ha sido beneficiada con el auxilio en ninguno de los procesos de asignación que han tenido lugar desde entonces.

Para lograr un adecuado entendimiento de la controversia y determinar si se vulneraron los derechos invocados, se analizó la jurisprudencia constitucional en torno al alcance y contenido del derecho a la vivienda digna de la población víctima de desplazamiento forzado y se examinaron las garantías del derecho al debido proceso administrativo.

Asimismo, se verificó el procedimiento legal previsto para la asignación de subsidios familiares de vivienda en especie a través de su evolución normativa, con arreglo a las competencias deferidas a cada una de las entidades accionadas, y dedicando especial atención a los casos en que es plausible la aplicación de un enfoque diferencial.

Al descender al estudio del caso concreto, se constató que, si bien las tutelantes actualmente cuentan con una solución habitacional en arriendo, dicho hecho no excluye que las autoridades deban adoptar las medidas necesarias para propiciarles el acceso a una vivienda digna a través del

programa diseñado para el efecto, a la luz de la obligación internacional del Estado sobre la materia y de los estándares fijados por la jurisprudencia de esta Corporación.

Por otra parte, se comprobó que la grave parálisis que ha sufrido la postulación que hizo en 2007 el hogar de las accionantes, está relacionado con el deficiente flujo de información y coordinación entre las interesadas y las entidades encargadas del procedimiento, en lo relativo a proveerles de alternativas que les permitan impulsar su solicitud.

Por lo tanto, se demostró la necesidad de ordenarle a las accionadas que cada una, de acuerdo con la labor que les asigna el ordenamiento y en atención a la situación de vulnerabilidad del hogar de las demandantes, despliegue sus funciones a fin de activar el trámite de postulación y eventual adjudicación del subsidio de vivienda que reclamaron hace casi una década.

### **III. DECISIÓN**

En mérito de lo expuesto, la Sala Octava de Revisión, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución Política,

#### **RESUELVE:**

**Primero.- REVOCAR** la sentencia de 22 de junio de 2016, proferida por la Sala de Casación Laboral de la Corte Suprema de Justicia, en cuanto **CONFIRMÓ** el fallo de 27 de abril del mismo año –por el cual la Sala Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá negó la tutela invocada–. En su lugar, **CONCEDER** el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso de Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, en los términos de las motivaciones de esta providencia.

**Segundo.- ORDENAR** a la Personería de Bogotá que, en desarrollo de las funciones que la Constitución y la ley le han conferido en materia de guarda y promoción de los derechos humanos, realice un acompañamiento activo y continuo al hogar de conformado por Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, a fin de que puedan actualizar la información correspondiente ante las entidades que administran las bases de datos que sirven de plataforma para la conformación de los listados de potenciales beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie. Para dar cumplimiento a esta orden, la Personería deberá contactar a la actora, por el medio más expedito y dentro del término de cuarenta y

ocho (48) horas contado a partir de la notificación que se le haga de esta sentencia, a fin de iniciar un plan coordinado con el hogar para ejecutar la gestión encomendada.

**Tercero.- ORDENAR** al Departamento Administrativo “Prosperidad Social –DPS–” que, en la próxima convocatoria que se lleve a cabo en la ciudad de Bogotá, tenga en cuenta los factores de vulnerabilidad que concurren en el hogar conformado por Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, así como la información que se haya actualizado en las bases de datos como consecuencia de la orden impartida en el ordinal anterior, a efectos de que su hogar sea priorizado al momento de elaborar el listado de potenciales beneficiarios de los subsidios de vivienda y para la eventual selección de adjudicatarios definitivos, de conformidad con los órdenes de priorización previstos en el ordenamiento.

**Cuarto.- ORDENAR** al Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– y a la caja de compensación familiar Compensar que adopten las medidas que sean necesarias para que el hogar conformado por Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán sea efectivamente informado sobre la posibilidad de postularse a los proyectos urbanísticos adscritos a la próxima convocatoria que se lleve a cabo en la ciudad de Bogotá, así como que le brinden una orientación completa y eficaz en cada una de las etapas del proceso de postulación. Se advierte que para la verificación de requisitos no podrá exigirse al hogar de las accionantes que aporte nuevamente la documentación radicada con anterioridad y que reposa en los archivos desde la convocatoria del año 2007. En caso de requerir aclaraciones o actualizaciones sobre la información, deberán comunicárselo en términos claros y con suficiente antelación, para que las interesadas procedan a efectuar los ajustes pertinentes dentro de un término oportuno.

**Quinto.- ORDENAR** a la Personería de Bogotá, al Departamento Administrativo “Prosperidad Social –DPS–”, al Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– y a la caja de compensación familiar Compensar que, para dar estricto cumplimiento a lo dispuesto en los anteriores ordinales de esta decisión, coordinen sus esfuerzos para ofrecer un acompañamiento efectivo al hogar conformado por Miryam Stella Guzmán y Margarita Guzmán, así como para depurar la información respecto del mismo de la cual disponen tales entidades, con el fin de facilitar el trámite para el desembolso del subsidio familiar de vivienda en especie.

**Sexto.- ORDENAR** a la Secretaría Distrital de Hábitat de Bogotá que, en el término de cuarenta y ocho (48) horas, contado a partir de la notificación de esta sentencia, comunique a la accionante en términos

claros las alternativas de que dispone para viabilizar el cierre financiero que se encuentra pendiente, e impulsar el trámite de asignación del subsidio de vivienda distrital.

**Séptimo.- LÍBRENSE** las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

ALBERTO ROJAS RÍOS  
Magistrado

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA  
Magistrada

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA  
Magistrado  
*Con aclaración de voto*

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ  
Secretaria General