

Sentencia T-176/21

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y VIVIENDA DIGNA-Revocatoria del subsidio familiar de vivienda en especie, beneficiarios incumplieron obligación de residir en el inmueble asignado

ACCION DE TUTELA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Mecanismo constitucional para el amparo de sus derechos fundamentales

ACCION DE TUTELA CONTRA ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CARACTER PARTICULAR Y CONCRETO-Procedencia excepcional

(...) los actores se encuentran en situación de vulnerabilidad y no están en condiciones de asumir el trámite de un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional, y por estar en presencia de un perjuicio irremediable como es el hecho de perder el inmueble que le fue asignado a título de subsidio familiar de vivienda en especie.

POLITICA PUBLICA DE ATENCION A POBLACION DESPLAZADA EN MATERIA DE VIVIENDA DIGNA-Marco legal

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Garantía a través de subsidio familiar de vivienda de interés social a personas que acrediten requisitos

(...), respecto de la política pública en materia de vivienda se tiene lo siguiente: (i) El subsidio de vivienda en especie configura una actuación positiva del Estado y en desarrollo del principio de Estado social de derecho. (ii) El beneficio se ha orientado a favorecer a personas en condición de vulnerabilidad, a las víctimas y a la población desplazada, con la asignación de subsidios a los ciudadanos beneficiarios señalados en la resolución emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de manera directa o por sorteo, a través de acto administrativo expedido por Fonvivienda. (iii) Quien resulta beneficiario de esta prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa y debidamente argumentada bajo los postulados del debido proceso. Por último, (iv) los beneficiarios se obligan, entre otros deberes, a residir en la vivienda por el término

mínimo de 10 años contados desde su transferencia, y abstenerse de arrendar o entregar en comodato, total o parcialmente, la vivienda asignada, por ese mismo lapso. En caso de incumplir los deberes se configura una de las causales de revocatoria de la asignación del subsidio, en cuyo evento el hogar sancionado debe restituir la titularidad del inmueble, conforme lo dispone el Decreto 1077 de 2015.

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DEBIDA NOTIFICACION DE ACTOS ADMINISTRATIVOS DE CONTENIDO PARTICULAR Y CONCRETO-Garantía del principio de publicidad y del debido proceso

DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Motivación del acto administrativo

PROTECCION DE LA MUJER FRENTE A TODO TIPO DE VIOLENCIA-Particularmente contra violencia intrafamiliar

VIOLENCIA DE GENERO-Características

ACTUACIONES DE LAS ENTIDADES ADMINISTRATIVAS Y JUDICIALES-Obligación de adoptar la perspectiva de género

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y EL ENFOQUE DIFERENCIAL POR DISCAPACIDAD-Alcance y contenido

DERECHO A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACION DE PERSONAS EN SITUACION DE DISCAPACIDAD-Establecimiento de acciones afirmativas

BARRERAS SOCIALES-Obstáculos que impiden el ejercicio a plenitud de los derechos y garantías de las personas con discapacidad

Expedientes AC: T-7.899.201 y T-7.911.036

Asunto: Acciones de tutela interpuestas por Liza Katherine Castro Velásquez y Luis Alberto Verdugo en contra de Fondo Nacional de Vivienda (en adelante, Fonvivienda)

Magistrado sustanciador:

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Bogotá D.C., cuatro (4) de junio de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y los artículos 33 y siguientes del Decreto Extraordinario 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

## SENTENCIA

En el proceso de revisión de los fallos emitidos por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia del Circuito de Santander de Quilichao, Cauca, el 24 de febrero de 2020, dentro de la acción de tutela interpuesta por Liza Katherine Castro Velásquez (T-7.899.201); y, el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala de Decisión Penal de Bucaramanga del 25 de febrero de 2020, que confirmó el fallo del Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, Santander, proferido el 18 de diciembre de 2019, dentro de la acción de tutela instaurada por Luis Alberto Verdugo (T-7.911.036).

De acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 33 del Decreto 2591 de 1991, mediante Auto del 29 de septiembre de 2020 notificado el 14 de octubre siguiente, la Sala de Selección Número Cuatro decidió seleccionar y acumular los expedientes T-7.899.201 y T-7.911.0361, con el objeto de que la Sala Segunda de Revisión los tramitará y decidiera de manera conjunta.

### Caso I. Expediente T-7.899.201

1. Hechos probados. Liza Katherine Castro Velásquez, de 37 años,<sup>2</sup> afirmó ser víctima de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y víctima de violencia de su excompañero sentimental, por razones de género.<sup>3</sup>

1. En el municipio de Santander de Quilichao se desarrolló el proyecto vivienda gratuita, VIP (Vivienda de Interés Prioritario) denominado “Prados de la Samaria”, por medio del cual se asignaron 300 soluciones de vivienda de interés prioritario para personas víctimas, desplazados y afectados por la ola invernal. La accionante se postuló como cabeza del hogar integrado por ella con sus dos hijos menores y mediante la Resolución No. 1309 del 14 de julio de 2014, ese grupo familiar fue beneficiario de un subsidio de vivienda en especie, otorgado por Fonvivienda.<sup>4</sup>

1. Con oficio SPOTV 40.1-05461 del 18 de agosto de 2016, el alcalde municipal de Santander de Quilichao avisó a Fonvivienda sobre 31 casos de viviendas desocupadas o arrendadas, dentro de las cuales, se encontraba reportado el inmueble “18. Liza Katherine Castro - Calle 16b No. 25-78”, con la observación “arrendada”.<sup>5</sup>

1. El 21 de diciembre de 2016, por medio de memorial dirigido a la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao y a Fonvivienda, la accionante informó que por seguridad se había desplazado a la ciudad de Neiva y refirió los hechos ocurridos, tras haber sido víctima de violencia e intento de asesinato por parte de su anterior expareja sentimental -padre de su hijo menor-, a quien denunció penalmente, y agregó que por temor a las represalias se había desplazado a Neiva, según lo acreditó en el expediente, inicialmente dejando a su hijo menor bajo la custodia de su abuela materna<sup>6</sup>, de acuerdo con lo que informó el 27 de mayo de 2014 ante la comisaria de familia.<sup>7</sup>

1. El 3 de marzo de 2017, Fonvivienda remitió un oficio a la beneficiaria Castro Velásquez<sup>8</sup> informando que se daba inicio al procedimiento administrativo sancionatorio de revocatoria de la asignación del subsidio familiar por la presunta incursión en la conducta prevista en el numeral 2.4. del artículo 2.1.1.2.6.2.3 del Decreto 1077 de 2015.<sup>9</sup>

1. El 5 de mayo de 2017, la señora Castro Velásquez presentó a través de Comfacauca

solicitud de permiso para arrendar el inmueble y explicó que se encontraba en la ciudad de Neiva viviendo con sus dos hijos<sup>10</sup> y manifestó que “el dinero que recibo del arriendo lo empleo para mi sustento”.<sup>11</sup>

1. Por medio de la Resolución No. 1096 del 26 de julio de 2017, Fonvivienda formuló cargos al hogar encabezado por la señora Liza Katherine Castro Velásquez, por el presunto incumplimiento de las obligaciones del programa de vivienda e indicó que la ahora accionante contaba con el término de 15 días para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas.<sup>12</sup>

1. Dentro de la actuación administrativa adelantada por Fonvivienda, mediante Auto 0134 del 6 de junio de 2018, se dio apertura a la etapa probatoria.<sup>13</sup> Posteriormente, con auto de restablecimiento del periodo probatorio 0466 del 20 de noviembre de 2018, se ordenó una inspección judicial al inmueble objeto de investigación.<sup>14</sup>

1. Como resultado de la anterior orden, el 5 de julio de 2019, la Personería de Santander de Quilichao<sup>15</sup> realizó una diligencia de inspección administrativa junto con otros funcionarios de Fonvivienda, de la cual informaron que en la vivienda ubicada en la Calle 16 b No. 25-78 Manzana 06, casa 1 del Proyecto Prados de la Samaria en Santander de Quilichao, constataron: (i) la ausencia de padres de familia; (ii) la diligencia la atendió la hija de Liza Katherine Castro Velásquez, quién se presentó como mayor de edad pero al requerirle la cédula de ciudadanía manifestó que era menor de edad<sup>16</sup>; (iii) se encontró ropa y fotos de un hombre sobre quién la menor que atendió la diligencia se abstuvo de indicar un parentesco o relación, y (iv) se constató que la beneficiaria del programa no vivía en el inmueble sino que residía en el municipio de Neiva.<sup>17</sup>

Adicionalmente, se recibió el testimonio de uno de los vecinos, quien confirmó que Liza Katherine Castro Velásquez no habitaba en la vivienda, que la misma se ha encontrado ocupada por distintas personas, e incluso, que para el momento de la diligencia allí residían

“2 jóvenes del sexo masculino, 2 jóvenes del sexo femenino y 2 señores mayores”, habiéndose constatado que el grupo familiar postulado como beneficiario no habitaba en la vivienda asignada.<sup>18</sup>

1. El 28 de noviembre de 2019, mediante Resolución No. 1683, Fonvivienda expuso la situación que había sido informada por la beneficiaria en el año 2016 (supra 4), señaló que la denuncia penal data del año 2012 y la postulación al programa se hizo en el 2014, por lo que “para la fecha de la postulación ya los hechos alegados eran de conocimiento de la beneficiaria y por tanto la misma podría prever su imposibilidad de residir en el municipio y por ende también en la vivienda”,<sup>19</sup> pero además, observó Fonvivienda que en su momento la postulante no hizo uso de la posibilidad de permiso para no habitar en dicho inmueble y celebrar arrendamiento o comodato o pedir la venta con autorización de Fonvivienda, de acuerdo con lo previsto en el numeral 2.4 del artículo 2.1.1.2.6.2.3 del Decreto 1077 de 2015.<sup>20</sup>

Como consecuencia de lo anterior, la entidad resolvió: (i) declarar el incumplimiento de la obligación de residir en el inmueble por el lapso de 10 años; (ii) revocar el subsidio otorgado a la señora Castro Velásquez; (iii) restituir el inmueble asignado; (iv) inscribir dicho acto administrativo en el folio de matrícula; (v) informar al DPS que el inmueble se encuentra disponible para las personas que están en lista de espera, entre otras decisiones.<sup>21</sup> Contra esta decisión administrativa no se interpusieron recursos.

1. Trámite procesal de la demanda de tutela. El 11 de febrero de 2020,<sup>22</sup> el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia del Circuito de Santander de Quilichao, Cauca, admitió la acción de tutela presentada por Liza Katherine Castro Velásquez por medio de apoderado judicial, por la presunta vulneración de los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso. Y ordenó vincular al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio; Municipio de Santander de Quilichao; Personería Municipal de Santander de Quilichao; Caja de Compensación Familiar del Cauca (en adelante, Comfacauca); Fiscalía General de la Nación, Unidad Receptora SAU de Santander de Quilichao; Fiscalía 003 Local de Santander de Quilichao; Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (en adelante ICBF) regionales Cauca y

Huila; Departamento de Policía del Cauca, Estación Santander de Quilichao; Procuraduría General de la Nación (en adelante PGN) y sus regionales de Cauca y Huila; Defensoría del Pueblo y sus regionales de Cauca y Huila; Unidad para la Atención y Reparación a las Víctimas (en adelante UARIV); Comisaría de Familia de Santander de Quilichao; y Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santander de Quilichao.

1. Contestación de la tutela por la parte accionada y las entidades vinculadas. Las entidades accionadas y vinculadas se pronunciaron en los siguientes términos:

(i) La Fiscalía de Santander de Quilichao<sup>23</sup> solicitó denegar las peticiones de la acción por considerar que dicha entidad no vulneró los derechos fundamentales de la accionante.

(ii) La PGN<sup>24</sup> pidió su desvinculación por falta de legitimación en la causa.

(iii) Comfacaucá<sup>25</sup> adujo su desvinculación por no ser competente para resolver o reconocer los derechos presuntamente vulnerados a la accionante.

(iv) Fonvivienda<sup>26</sup> propuso negar las pretensiones y declarar improcedente la acción de tutela por considerar que no ha vulnerado derecho fundamental alguno a la accionante. Indicó que el acto administrativo No. 1683 del 28 de noviembre de 2019 se encuentra en firme, fue notificado a la interesada el 27 de diciembre del mismo año, y contra el mismo no interpuso los recursos legales. Afirmó que la acción de tutela no es la vía adecuada para revivir términos procesales vencidos.

(v) La Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao<sup>27</sup> se opuso a las pretensiones de la demanda, por cuanto su participación fue a título de apoyo logístico en los procesos de adjudicación de subsidios otorgados por Fonvivienda. Agregó que la tutela no es el mecanismo adecuado para controvertir actuaciones administrativas.

(vi) La UARIV<sup>28</sup> manifestó que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011 “Ley de víctimas y restitución de tierras”, ésta debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluida en el registro único de Víctimas-RUV, requisito que cumplió la señora Liza Katherine Castro Velásquez, quien se encuentra inscrita en el registro único de víctimas por el hecho

victimizante de desplazamiento forzado bajo el marco normativo Ley 387 de 1997<sup>29</sup>. La UARIV solicitó su desvinculación de la acción de tutela por falta de legitimación por pasiva.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante Sentencia No. 011 de 24 de febrero de 2020,<sup>31</sup> el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao, luego de analizar las pruebas, indicó, entre otros, que se acreditó una tutela anterior radicada bajo el número 196983104002-2019-00169-00, presentada por la accionante en contra de Fonvivienda que fue negada en sentencia del Juzgado Segundo Penal del Circuito de Santander de Quilichao (supra 12- vii), mediante la cual la señora Castro Velásquez solicitó el amparo del derecho de petición y debido proceso, así como la suspensión del auto 0466 del 20 de noviembre de 2018, en orden a evitar el desalojo<sup>32</sup>. El Juzgado Segundo Promiscuo de Familia resolvió declarar improcedente la acción de tutela y ordenó la desvinculación de todas las entidades llamadas al proceso, a excepción de Fonvivienda, por considerar que: (i) no se tiene certeza sobre qué acontecer reclama la accionante como violatorio del debido proceso, lo que tampoco se evidencia al verificar los actos administrativos elevados por la accionada; y, (ii) la accionante tiene otro medio de defensa judicial, en tanto no se evidencia la existencia de un perjuicio irremediable. El fallo de tutela no fue impugnado por la interesada.

## Caso II. Expediente T-7.911.036

1. Hechos probados. Luis Alberto Verdugo, de 34 años, afirmó ser una persona en condición de discapacidad por padecer de labio leporino y paladar hendido,<sup>33</sup> lo que le dificultaba la comunicación<sup>34</sup> tener una disminución intelectual,<sup>35</sup> ser analfabeta y no contar con grado de escolaridad alguno.<sup>36</sup> Aseguró que debido a su dificultad para comunicarse con otras personas no le dan trabajo por lo que tiene problemas económicos, aunque su hermano, Carlos Julio Verdugo le permite trabajar en la finca de su propiedad, ubicada en Rionegro – Santander, a cambio de una pequeña retribución de \$300.000 mensuales<sup>37</sup>. Manifestó que padece una enfermedad del corazón<sup>38</sup> y que es víctima de desplazamiento forzado.<sup>39</sup>

1. Mediante Resolución No. 472 del 31 de marzo de 2015, Fonvivienda le otorgó un subsidio de vivienda familiar en especie al señor Luis Alberto Verdugo en el proyecto “La Inmaculada” ubicado en la ciudad de Bucaramanga, al que se postuló como un hogar unipersonal – sin más miembros del grupo familiar<sup>40</sup>- y fue beneficiado en esa forma.<sup>41</sup>

1. Con oficio del 6 de marzo de 2017,<sup>42</sup> remitido a la dirección de la vivienda que le fue asignada al señor Verdugo, Fonvivienda le informó que encontró mérito para dar inicio al procedimiento administrativo sancionatorio de revocatoria del subsidio familiar,<sup>43</sup> por el presunto incumplimiento de la obligación contenida en el numeral 2.4. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2017, consistente en el deber de residir en la vivienda asignada por el término mínimo de 10 años contados desde la fecha de su transferencia, salvo que medie permiso de la entidad otorgante fundamentado en razones de fuerza mayor o caso fortuito.

1. El 5 de mayo de 2017, el beneficiario dio respuesta e indicó a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco de Santander, que no habitaba en la vivienda asignada bajo el argumento que por “problemas de salud (labio leporino, paladar hendido y dificultades cardiacas) [permanece] en trámites para dar continuidad a los tratamientos” y que por su condición el único que lo cuida es su hermano por lo que “[perdura] en el área rural y los fines de semana [hace] uso de [su] vivienda acompañado con algún otro miembro de [la] familia”.<sup>44</sup>

1. Mediante Resolución No. 2492 del 23 de noviembre de 2017,<sup>45</sup> Fonvivienda le formuló cargos por el presunto desconocimiento de las obligaciones del programa de vivienda gratuita en el proyecto “La Inmaculada” e informó al beneficiario que contaba con el término de 15 días para presentar descargos y solicitar o aportar pruebas.<sup>46</sup> El 21 de marzo de 2018, el señor Luis Alberto Verdugo presentó descargos por escrito. En dicha misiva reiteró los argumentos presentados en la carta del 5 de mayo de 2017 (supra 17).<sup>47</sup>

1. Mediante Auto 0215 del 20 de junio de 2018, se dio apertura a la etapa probatoria y se decretó una inspección al inmueble asignado.<sup>48</sup> Dicha diligencia la llevó a cabo Fonvivienda el 6 de septiembre de 2018, en compañía de funcionarios de la Personería Municipal de Bucaramanga, la Contraloría, la Alcaldía y la Policía Nacional. Durante la misma se constató: (i) que la persona que atendió a los funcionarios no fue el beneficiario sino una mujer llamada Ana Sirley Escobar Gómez, que el accionante identifica en la tutela como su sobrina política, por ser sobrina de la esposa de su hermano, Ana Maria Gómez, esta última residente en Floridablanca – Santander<sup>49</sup>, de esa cuñada agrega que es la que lo acompaña siempre en procesos relacionados con el médico y “me ayuda a que las personas me entiendan”<sup>50</sup>; (ii) en la diligencia, al preguntarle a la señora Ana Sirley por las pertenencias y ropa del titular del subsidio informó “que no tiene ropa en el apartamento pero luego se arrepiente y dice que sí tiene algo por ahí pero que no la quiere mostrar”; (iii) al indagar por la cama del beneficiario la señora Ana Sirley dice que “duerme en el cuarto de visitas”, pero no se encuentran pertenencias que le puedan corresponder y ante ello, otra señora que estaba presente manifiesta que “se acuesta en un colchoneta en el suelo”; y, (iv) los vecinos se niegan a rendir declaración.<sup>51</sup>

1. Por medio de la Resolución No. 1975 del 6 de noviembre de 2018<sup>52</sup>, suscrita por el Director Ejecutivo de Fonvivienda, dicha entidad, luego de mencionar la situación de discapacidad alegada por el beneficiario (supra 17) consideró que lo que realmente ocurrió fue que el inmueble se entregó en comodato a “ANA SIRLEY ESCOBAR y (sic) su familia quienes no hacen parte del grupo familiar del beneficiario”. Como consecuencia de lo anterior, resolvió: (i) declarar el incumplimiento del hogar encabezado por Luis Alberto Verdugo, a la obligación de residir en el inmueble por el lapso de 10 años; (ii) imponer como sanción la revocatoria del subsidio familiar de vivienda en especie otorgado al señor Verdugo; (iii) ordenar la restitución del inmueble asignado; (iv) modificar en el sistema de información de subsidios del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el estado del hogar encabezado por Luis Alberto Verdugo, variándose a “Subsidio Revocado mediante Procedimiento Administrativo Sancionatorio”; (v) ordenar la inscripción de dicho acto administrativo en el folio de matrícula; (v) comunicar al Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social -DPS con el fin de establecer los hogares que se encuentran incluidos en lista de espera y proceder a la sustitución del hogar beneficiario; entre otras decisiones<sup>53</sup>. Este acto administrativo fue notificado por aviso en razón a que no fue posible surtir la notificación personal.<sup>54</sup>

1. Demanda de tutela. El actor presentó demanda contra Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Señaló que, dentro de la actuación administrativa adelantada por Fonvivienda, se vulneró su derecho a la vivienda digna y al debido proceso, y que además no se tuvo en cuenta el enfoque diferencial por su condición de discapacidad. Aseguró que los actos administrativos carecieron de motivación, además de que no se decretaron o valoraron todas las pruebas y que se omitió darle traslado para presentar alegatos de conclusión. Igualmente afirmó que la resolución sancionatoria No. 1975 de 2018, no le fue notificada personalmente, habiéndose enterado a finales del mes de mayo de 2019 de la decisión y de que le había sido notificada por aviso, momento para el cual ya se había puesto fin a sus derechos.

1. Trámite procesal de la tutela y respuesta por parte de la accionada. El 5 de diciembre de 2019,<sup>55</sup> el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bucaramanga avocó el conocimiento, vinculó a la Caja de Compensación Familiar Comfenalco Santander, a la vez que dispuso correr traslado al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a Fonvivienda y a Comfenalco Santander.

1. En el término de contestación de la demanda, las entidades accionadas y vinculadas se pronunciaron del siguiente modo:

(ii) Con escrito del 2 de diciembre de 2019, Fonvivienda pidió negar las pretensiones del accionante y declarar improcedente la acción, por cuanto la entidad no vulneró sus derechos fundamentales, por el contrario, actuó conforme la Constitución Política y la ley, en garantía de los derechos fundamentales a la igualdad y debido proceso.<sup>57</sup>

En especial, el representante de Fonvivienda se refirió a que durante la visita efectuada al inmueble se estableció que el señor Luis Alberto Verdugo no residía en el apartamento asignado, y que en la vivienda no se encontraron sus pertenencias, con lo que se demostró que el bien inmueble fue entregado en comodato a la señora Ana Sirley Escobar, sin que mediara solicitud de su parte aprobada previamente por Fonvivienda. Señaló que la figura del comodato está prohibida expresamente en la obligación contenida en el Decreto 1077 de 2015;<sup>58</sup> condición que resulta concordante con la política pública de vivienda gratuita, dado que previo a la asignación del beneficio se realiza un estudio en el que se involucran diferentes entidades gubernamentales para lograr que las personas que resulten beneficiarias de un inmueble 100% en especie sean aquellas que por sus especiales condiciones de vulnerabilidad lo requieren para satisfacer el derecho contenido en el artículo 51 de la Constitución Política. En tanto que permitir la no habitación del bien inmueble por parte de aquellas, sería inconsistente con la finalidad del programa.

1. Sentencia de primera instancia. Mediante fallo del 18 de diciembre de 2019,<sup>59</sup> el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bucaramanga declaró improcedente la acción de tutela por existir otros mecanismos jurídicos idóneos para reclamar la protección de los derechos fundamentales del debido proceso y vivienda digna, dado que no se demostró un perjuicio irremediable.

1. Sentencia de segunda instancia. Impugnado el fallo de primera instancia por el señor Luis Alberto Verdugo, el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala de Decisión Penal de Bucaramanga profirió sentencia el 25 de febrero de 2020, mediante la cual confirmó la decisión del a quo, bajo el argumento que la tutela es un medio de carácter subsidiario y para el caso existen otros medios y acciones judiciales, además que no se demostró un perjuicio irremediable.<sup>60</sup>

Actuaciones comunes en sede de revisión

1. Decreto de pruebas. Mediante auto del 3 de noviembre de 2020, el Magistrado sustanciador decretó pruebas y solicitó a Fonvivienda el envío de algunos soportes documentales con destino a los expedientes T-7.899.201 de Liza Katherine Castro Velásquez (Caso I) y T-7.911.036 de Luis Alberto Verdugo (Caso II).

1. En respuesta al requerimiento de pruebas, mediante radicado del 12 de noviembre de 2020, Fonvivienda remitió a la Corte Constitucional las pruebas requeridas, a saber:

Del expediente T-7.899.201(Caso I): (i) Oficio del 18 de agosto de 2016, de la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, mediante el cual informa que el inmueble de Liza Katherine Castro Velásquez se encuentra arrendado; (ii) oficio del 21 de diciembre de 2016 remitido desde Neiva por la accionante Liza Katherine Castro Velásquez con destino a la alcaldía municipal de Santander de Quilichao y a Fonvivienda, mediante el cual presenta algunos documentos que dan fe de la necesidad en la que se vio para salir de Santander de Quilichao, y asegura que fue víctima de intento de asesinato, maltrato y amenazas por parte de su expareja, adjunta copias de la denuncia interpuesta en la Fiscalía General de la Nación, incapacidades médicas, documentos del trámite efectuado en la Comisaria de Familia; y, (iii) formato del estado actual del subsidio, que contiene como información nueva: “subsidio revocado mediante procedimiento administrativo sancionatorio”.

Del expediente T-7.911.036 (Caso II): (i) Oficio del 15 de noviembre de 2018 suscrito por la Subdirectora de Subsidio Familiar de Vivienda de Fonvivienda, remitido a la dirección Carrera 53 BW # 32-17, torre 3, apartamento 5018 Etapa 1 Urbanización La Inmaculada en Bucaramanga, mediante el cual le comunican la resolución sancionatoria; (ii) certificación de devolución de la empresa de correo 472, del 26 y 27 de noviembre de 2018; (iii) oficio con radicado del 9 de mayo de 2019, suscrito por el Subdirector de Subsidio Familiar de Vivienda de Fonvivienda, mediante el cual le informa a Luis Alberto Verdugo que se surtirá notificación por aviso fijado ente el 17 y el 24 de mayo de 2019, en razón a que no fue posible notificarlo personalmente del contenido de la Resolución No. 1975 de 2018.

1. Recibidas las pruebas documentales en la Corte Constitucional, se dispuso el traslado por

el término de 3 días, a las partes o interesados, para su pronunciamiento en relación con éstas. Los accionantes Liza Katherine Castro Velásquez (T-7.899.201) y Luis Alberto Verdugo (T-7.911.036) guardaron silencio.

## I. CONSIDERACIONES

### Competencia

1. Con fundamento en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9 de la Constitución Política y el Decreto Extraordinario 2591 de 1991, la Sala Segunda de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en los procesos de la referencia.

### Análisis de procedencia de las acciones de tutela

1. Previo a plantearse el problema jurídico, la Sala debe determinar si la acción de tutela es procedente, en tal sentido verificará si esta cumple los requisitos de procedibilidad establecidos en el artículo 86 de la Constitución Política, a saber: (i) legitimación en la causa por activa y pasiva; (ii) inmediatez, (iii) subsidiariedad; y, (iv) la amenaza de un perjuicio irremediable.

1. Legitimación en la causa por activa<sup>61</sup> y pasiva.<sup>62</sup> La Sala constata que en las dos sentencias revisadas se satisface este requisito. Respecto de la T-7.899.201 (Caso I), dicha acción fue invocada por el apoderado de Liza Katherine Castro Velásquez, titular y beneficiaria del subsidio de vivienda familiar en especie revocado. Respecto de la T-7.911.036 (Caso II), dicha acción fue presentada por Luis Alberto Verdugo, quien también es el titular y beneficiario del subsidio de vivienda familiar en especie, que luego fue revocado. Estos ciudadanos son los titulares de los derechos que se discuten en la presente

acción constitucional. Por su parte, en ambas tutelas la accionada es Fonvivienda, entidad pública adscrita al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a la cual se imputa la presunta conducta vulneradora de los derechos fundamentales alegados, por haber revocado el subsidio familiar de vivienda en especie a los accionantes.

1. Inmediatez.<sup>63</sup> Se cumple, toda vez que, en cuanto al expediente T-7.899.201 (Caso I), la resolución sancionatoria No. 1683 fue emitida el 28 de noviembre de 2019,<sup>64</sup> notificada el 27 de diciembre de 2019,<sup>65</sup> y el escrito de tutela fue radicado el 11 de febrero de 2020,<sup>66</sup> de manera que el lapso entre dicha diligencia y la presentación de la acción de tutela fue de 1 mes y 13 días, tiempo que la Sala de Revisión encuentra razonable y oportuno.

Respecto del expediente T-7.911.036 (Caso II), la resolución sancionatoria No. 1975 fue emitida el 6 de noviembre de 2018, comunicada al accionante con oficio del 15 de noviembre del mismo año y notificada por aviso fijado entre el 17 y 24 de mayo de 2019,<sup>67</sup> en tanto que el escrito de tutela fue radicado el 5 de diciembre de 2019.<sup>68</sup> No obstante, para el caso que nos ocupa se acepta para la revisión de la tutela, dado que uno de los argumentos a analizar es precisamente la vulneración al debido proceso por presunta indebida notificación de la resolución sancionatoria.

1. Subsidiariedad.<sup>69</sup> En reiterada jurisprudencia se ha establecido la improcedencia de la tutela contra actos administrativos de contenido particular y concreto, pues para controvertir estos actos se tiene el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho,<sup>70</sup> que se ejerce ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo “gracias a la cual el interesado puede solicitar la suspensión provisional del acto que infringe la vulneración a los derechos cuya protección se invoca”.<sup>71</sup>

1. La jurisprudencia constitucional ha establecido, además, que sólo de manera excepcional procede la tutela para controvertir actos administrativos de contenido particular “cuando éstos vulneran derechos fundamentales y existe la posibilidad de la ocurrencia de un

perjuicio irremediable, de tal manera que se haga necesaria la protección urgente de los mismos”.<sup>72</sup>

1. En el asunto analizado, pese a que los titulares de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados tuvieron la posibilidad de presentar los recursos de reposición y apelación en contra de las resoluciones sancionatorias expedidas por Fonvivienda, y una vez resueltos, iniciar un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, en orden a obtener la satisfacción de sus pretensiones personales, lo cierto es que esos mecanismos, a la luz de las particularidades de cada caso, no son eficaces dada la necesidad de obtener una pronta decisión por la condición de vulnerabilidad de los accionantes que gozan de especial protección constitucional y que por su situación no pueden esperar las cargas y los tiempos procesales que les imponen los medios ordinarios de defensa judicial de la misma manera que el resto de la sociedad.<sup>73</sup>

1. Respecto del expediente T-7.899.201 (Caso I), cabe recordar que Liza Katherine Castro Velásquez es víctima del desplazamiento forzado,<sup>74</sup> y según las pruebas allegadas también víctima de violencia por su expareja sentimental por razones de género.<sup>75</sup> Frente al expediente T-7.911.036 (Caso II), es preciso señalar que Luis Alberto Verdugo se encuentra en condición de discapacidad por tener disminución intelectual,<sup>76</sup> probable analfabetismo y no contar con grado de escolaridad alguno,<sup>77</sup> pero, además, por haber sido víctima de desplazamiento por la violencia.<sup>78</sup>

1. Por lo visto, dada la condición de desplazados de los accionantes, la situación de víctima de violencia que tenía Liza Katherine Castro Velásquez; y la condición de discapacidad de Luis Alberto Verdugo, en cada caso éstas se constituyen en un conjunto de circunstancias que pueden ser consideradas como suficientes para concluir que los actores se encuentran en situación de vulnerabilidad y no están en condiciones de asumir el trámite de un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, por tratarse de sujetos de especial protección constitucional,<sup>79</sup> y por estar en presencia de un perjuicio irremediable como es el

hecho de perder el inmueble que le fue asignado a título de subsidio familiar de vivienda en especie.

1. Lo anterior, permite señalar que en este caso específico las demandas de tutela superan el análisis de subsidiariedad, por tanto, son procedentes, contrario a lo señalado por el Juez Segundo Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao<sup>80</sup> frente a la tutela presentada por Liza Katherine Castro Velásquez, dado que la tutela anterior buscó la respuesta a una petición y la oposición al desalojo y que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho no era expedita para revisar la actuación administrativa que había concluido en contra de la accionante (Caso I); y por el Juez Tercero Penal del Circuito de Bucaramanga<sup>81</sup> y Tribunal Superior del Distrito Judicial – Sala de Decisión Penal,<sup>82</sup> frente a la tutela presentada por Luis Alberto Verdugo (Caso II).

Planteamiento del caso, problema jurídico y esquema de resolución

1. Así, entonces, habida cuenta de las circunstancias fácticas y jurídicas del caso, la Sala plantea como problema jurídico el siguiente: ¿Fonvivienda vulneró los derechos fundamentales al debido proceso y vivienda digna de los accionantes, dentro de las actuaciones administrativas sancionatorias adelantadas en su contra, al no tener en cuenta la condición de víctima de violencia intrafamiliar y de género de Liza Katherine Castro Velásquez (Caso I) y la condición de discapacidad y víctima de Luis Alberto Verdugo (Caso II)?

1. Con el objeto de resolver la cuestión formulada, pasa la Sala a estudiar los siguientes temas: (i) el derecho fundamental a la vivienda digna respecto de la población desplazada, acápite en el que se explicará su alcance y contenido, en materia de subsidios de vivienda, el procedimiento para su asignación y las obligaciones surgidas del mismo; (ii) el debido proceso administrativo; (iii) la protección constitucional en casos de violencia intrafamiliar y de género, (iv) el alcance de protección de las personas en condición de discapacidad y enfoque diferencial, luego de lo cual, (v) le corresponderá resolver los casos concretos acumulados.

i. Derecho fundamental a la vivienda digna de la población desplazada en el marco de los subsidios de vivienda

1. Conforme lo dispone el artículo 51 de la Constitución Política “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda”.

1. En sede de control concreto, la protección constitucional del derecho a la vivienda ha transitado por dos momentos jurisprudenciales. En un principio, el derecho a la vivienda digna no era considerado fundamental por su contenido principalmente prestacional, por lo que para adquirir el rango de fundamental debía estar en conexidad con un derecho fundamental,<sup>83</sup> como por ejemplo la vida o el mínimo vital. En la actualidad, esta Corte considera que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo,<sup>84</sup> y lo determinante es su traducción en un derecho subjetivo y su relación directa con la dignidad humana.<sup>85</sup> Con independencia de su contenido prestacional se aplican los principios de progresividad y no regresividad, como también obligaciones positivas y negativas que su ejercicio comporta.<sup>86</sup>

1. En la determinación del alcance constitucional de este derecho, la Corte “se ha remitido a la Observación General 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales con el objetivo de precisar los lineamientos esenciales que una vivienda ha de tener para considerarse “digna” o “adecuada”.<sup>87</sup> Según este comité de expertos “el derecho a la vivienda no se debe interpretar en un sentido estricto o restrictivo que lo equipare, por ejemplo, con el cobijo que resulta del mero hecho de tener un tejado por encima de la cabeza o lo considere exclusivamente como una comodidad. Debe considerarse más bien como el

derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte”.<sup>88</sup>

1. Bajo esta consideración, el Comité aconsejó sobre algunos de los factores que podrían tenerse en cuenta para evaluar si una forma de vivienda es adecuada, los cuales han sido expuestos de forma reiterada en la jurisprudencia constitucional.<sup>89</sup>

Primero, seguridad jurídica de la tenencia. Esta garantía implica que sin diferenciar cuál sea el tipo de tenencia, como, por ejemplo, asentamientos informales, los Estados deben asegurar su protección contra el desalojo, hostigamiento u otras amenazas.

Segundo, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura y todos los servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Del mismo modo, acceso a recursos naturales y comunes, agua potable, energía para cocinar, calefacción y alumbrado, instalaciones sanitarias y de aseo, almacenamiento de alimentos, eliminación de desechos, entre otros.

Tercero, gastos soportables. Esta dimensión incluye que el costo que implica la vivienda no comprometa la satisfacción de otras necesidades básicas y sean “conmensurados con los niveles de ingreso”,<sup>90</sup> creación de subsidios de vivienda, control de aumentos desproporcionados de los alquileres, entre otros.

Cuarto, la habitabilidad implica un espacio adecuado para proteger a sus ocupantes de los vaivenes climáticos, riesgos estructurales y vectores de enfermedad, así como debe proteger la seguridad física de los ocupantes. Igualmente, los Estados deben aplicar ampliamente los Principios de Higiene de la Vivienda de la OMS, debido a la relación directa que existe entre una vivienda inadecuada y las tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

Quinto, asequibilidad de la vivienda para quienes tengan derecho y debe concederse acceso pleno y sostenible a los recursos para conseguirla, a favor de los grupos en situación de desventaja. “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”,<sup>91</sup> entre otros.

Sexto, la ubicación geográfica de la vivienda debe permitir el acceso a opciones de empleo,

servicios de salud, escuelas y otros servicios sociales. Igualmente, no debe estar localizada en espacios contaminados, ni próximos a fuentes de contaminación que amenacen el derecho a la salud de los habitantes.

1. Lo anterior implica para el Estado el deber de promover planes de vivienda de interés social. Sobre todo, desarrollar una política pública encaminada a la creación de formas asociativas de ejecución de programas para el efecto y de sistemas de financiación a largo plazo, adecuados para permitir la materialización de este derecho que ha sido reconocido como aquel, por medio del cual se busca satisfacer la necesidad humana de contar con un sitio propio o ajeno, que disponga de las condiciones apropiadas y suficientes para que quien lo habite pueda desarrollar con dignidad, su proyecto de vida.<sup>92</sup>

1. Así, los programas de subsidio de vivienda familiar en especie a cargo del Estado tienen como propósito facilitar una solución de vivienda digna de interés social sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las obligaciones que la ley establece, tal como en un principio fue concebido el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.<sup>93</sup> Esto es, como un mecanismo permanente de coordinación, planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de las actividades realizadas por las entidades que lo integran, para lograr una mayor racionalidad y eficiencia en la asignación y el uso de los recursos y en el desarrollo de las políticas de vivienda de interés social del país.

1. El Estado colombiano al incorporar las sugerencias del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de adaptar las disposiciones del derecho interno, en orden a amparar los derechos de las víctimas, dentro de los cuales se encuentra el derecho a la vivienda digna, dispuso una política pública en la asignación de viviendas de interés social realizando convocatorias para la población desplazada, en desarrollo de la cual se conformó la base de datos de la Red de Desplazados que incluye a todos los hogares que luego del proceso de estudio y selección del año 2007, fueron considerados como beneficiarios potenciales de los subsidios de vivienda familiar que otorga el Gobierno Nacional.<sup>94</sup>

1. De la base de datos de la Red de Desplazados se obtiene el listado de los postulantes calificados, de acuerdo con las condiciones socioeconómicas, el número de integrantes y otras variables, como las condiciones especiales de cada miembro, con el fin de otorgar un puntaje de calificación a cada candidato y de forma gradual asignar el subsidio de vivienda a cada hogar.

1. Teniendo en cuenta que la asignación del subsidio de vivienda materializado en una concesión monetaria que debía invertirse en los proyectos de vivienda de interés social destinado para este fin, la política de subsidio familiar para vivienda a partir del año 2012, y a través del programa de “100 MIL VIVIENDAS GRATIS” cambió, pues, se empezó a otorgar dicho subsidio, en especie (Subsidio de Vivienda Familiar en Especie- SFVE), que incluye dentro de sus destinatarios a los hogares en situación de desplazamiento.

1. Pues bien, al tratarse de una política pública del Estado colombiano, los trámites de selección, asignación, seguimiento, verificación, revocatoria, entre otros, se encuentran claramente definidos y regulados por el ordenamiento jurídico, específicamente en la Ley 1537 de 2012, Decreto 1077 de 2015 y demás normas que lo complementan o lo modifican.

1. 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 y se dictan otras disposiciones”, en su artículo 6º dispone y regula en materia de vivienda para la población en estado de vulnerabilidad, la forma en que se desarrolla esta política, así como los recursos destinados por el Gobierno Nacional al subsidio de vivienda que deben ser utilizados para la construcción de proyectos de interés prioritario. De igual forma, en su artículo 12 establece el subsidio en especie para población vulnerable, beneficiando en forma preferente, en su literal (b), a las personas en situación de desplazamiento, priorizando entre otras, a esta población específica.

1. Por su parte, el Decreto 1077 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, establece los parámetros para la aplicación del subsidio familiar de vivienda en beneficio de la población en situación de desplazamiento. Consagra en el Capítulo 2, el subsidio familiar de vivienda 100% en especie, el cual equivale a la transferencia de una vivienda de interés prioritario al beneficiario. Señala, además, la cobertura, los criterios de definición de composición poblacional, identificación, la selección y postulación de potenciales beneficiarios, las condiciones para el sorteo, la asignación de subsidios, la responsabilidad de los beneficiarios y la restitución del subsidio familiar de vivienda en especie, entre otros.

1. El citado Decreto 1077 de 2015 en su artículo 2.1.1.2.6.2.3. consagra de manera expresa y taxativa las obligaciones de los beneficiarios en condición de propietarios de las viviendas otorgadas como subsidio familiar de vivienda en especie. Entre ellas, establece el deber de residir en el bien inmueble asignado por el término mínimo de 10 años, contados desde el momento de la transferencia. Obligación que genera la imposibilidad de entregar la vivienda asignada en arrendamiento o comodato. Salvo que medie permiso de la entidad otorgante fundamentado en razones de caso fortuito o fuerza mayor.

Por su parte, el artículo 2.1.1.2.6.3.2, señala como causal de revocatoria del subsidio familiar de vivienda en especie, la inobservancia al deber de habitación de la vivienda asignada por parte de los miembros del hogar beneficiario, la cual se adelanta conforme lo dispone el mismo decreto.

1. En suma, respecto de la política pública en materia de vivienda se tiene lo siguiente: (i) El subsidio de vivienda en especie configura una actuación positiva del Estado y en desarrollo del principio de Estado social de derecho. (ii) El beneficio se ha orientado a favorecer a personas en condición de vulnerabilidad, a las víctimas y a la población desplazada, con la asignación de subsidios a los ciudadanos beneficiarios señalados en la resolución emitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de manera directa o por sorteo, a

través de acto administrativo expedido por Fonvivienda. (iii) Quien resulta beneficiario de esta prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa y debidamente argumentada bajo los postulados del debido proceso.<sup>95</sup> Por último, (iv) los beneficiarios se obligan, entre otros deberes, a residir en la vivienda por el término mínimo de 10 años contados desde su transferencia, y abstenerse de arrendar o entregar en comodato, total o parcialmente, la vivienda asignada, por ese mismo lapso. En caso de incumplir los deberes se configura una de las causales de revocatoria de la asignación del subsidio,<sup>96</sup> en cuyo evento el hogar sancionado debe restituir la titularidad del inmueble,<sup>97</sup> conforme lo dispone el Decreto 1077 de 2015.

#### i. Derecho fundamental al debido proceso administrativo<sup>98</sup>

1. La Corte ha precisado al respecto, que con dicha garantía se busca “(i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados”.<sup>101</sup>

1. En esta dirección, el debido proceso administrativo cubre varias garantías que limitan el ejercicio del poder público: (i) ser oído durante toda la actuación; (ii) a la notificación oportuna y de conformidad con la ley; (iii) a que la actuación se surta sin dilaciones injustificadas; (iv) a que se permita la participación en la actuación desde su inicio hasta su culminación; (v) a que la actuación se adelante por autoridad competente y con el pleno respeto de las formas propias previstas en el ordenamiento jurídico; (vi) a gozar de la presunción de inocencia; (vii) al ejercicio del derecho de defensa y contradicción; (viii) a solicitar, aportar y controvertir pruebas; y, (ix) a impugnar las decisiones y a promover la nulidad de aquellas obtenidas con violación del debido proceso.<sup>102</sup> De modo que como mecanismo para la realización de la justicia y la materialización del derecho, el debido proceso obliga a los servidores del Estado a ajustar sus decisiones al respeto de las etapas

procesales a la luz de la Constitución y de la ley.

1. En cuanto al contenido de la notificación oportuna y de conformidad con la ley, en la Sentencia C-035 de 2014, la Corte reiteró que los actos que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas particulares, en principio, deben ser notificados personalmente, en tanto que ese tipo de notificación goza de plena eficacia y es, por lo tanto, apropiada para el ejercicio de los derechos de defensa y contradicción del afectado. No obstante, en dicha oportunidad se consideró que en algunos casos es posible emplear otros medios, así:

“4.1.5. Con respecto a la notificación de las actuaciones administrativas, de carácter particular y concreto, el capítulo V del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -Ley 1437 de 2011-, en el artículo 67 se establece que las decisiones que pongan término a una actuación administrativa se notificarán personalmente, mediante la entrega al interesado, de la copia integra, auténtica y gratuita de acto administrativo. La notificación personal también se podrá realizar por medio electrónico en determinados casos y siempre que el interesado acepte ser notificado de esta manera, o por estrados (...)”.

12. Sin embargo, la Sala también ha admitido la validez de normas que prevén otros sistemas de notificación, atendiendo la naturaleza de los procedimientos, la eficacia de la vía escogida por el Legislador y la existencia de medios principales y secundarios (o subsidiarios) de notificación. Evidentemente, en la medida en que la forma de notificación presente un menor nivel de eficacia, la norma será objeto de un control de constitucionalidad más estricto, pues esa pérdida de eficacia deberá obedecer a fines constitucionales de especial importancia, que se vean favorecidos en medida muy amplia por la decisión legislativa, tal como lo indica el principio de proporcionalidad.

13. Dentro del estudio constitucional de las notificaciones, la Sala ha constatado en decisiones previas que el Legislador acostumbra a definir medios principales y subsidiarios de notificación. Los primeros, de mayor eficacia y por lo tanto más garantistas en relación con el derecho de defensa y contradicción, aunque eventualmente costosos para la autoridad correspondiente. Los segundos, de menor eficacia, pero con beneficios prácticos altos, que disminuyen los costos y cargas administrativas. Con todo, los medios alternativos o

subsidiarios solo resultan válidos si se agotan previamente los primeros”.

1. En cuanto al requisito de motivación, las decisiones que adopte la administración en el marco de las actuaciones administrativas deben estar consignadas en actos administrativos debidamente sustentados. Así, la motivación del acto administrativo es parte del derecho al debido proceso porque permite que el ciudadano conozca con certeza las razones de la decisión de la administración y se garantice la seguridad jurídica. De esta forma, las personas pueden verificar que aquella se ajusta a la regulación y criterios previamente dispuestos en la ley y en su caso, oponerse a la decisión, demandar la nulidad y restablecimiento por el acto ilegal y, eventualmente encausar al funcionario público encargado de tomar la decisión que impacta sus derechos y obligaciones.<sup>103</sup>

1. De acuerdo con las anteriores consideraciones, el derecho fundamental al debido proceso<sup>104</sup> se traduce en: (i) la protección que tienen las personas para que las actuaciones dentro de un proceso sean llevadas a cabo con claridad y eficiencia; (ii) esta garantía constitucional regula todas las actuaciones en un determinado proceso, las cuales deben ser adelantadas con la debida participación y conocimiento de los implicados e interesados en el mismo;<sup>105</sup> y, (iii) los actos administrativos deben ser motivados y comunicados debida y oportunamente, con el propósito de garantizar los derechos del conglomerado social, primero mediante la notificación personal como el medio más garantista, no obstante, de no ser posible, es factible emplear un medio subsidiario de notificación.

#### i. Protección constitucional en los casos de violencia intrafamiliar y violencia de género

1. La violencia de género sobre la mujer se define como “aquella violencia ejercida contra las mujeres por el hecho de ser mujeres. Pero no por el hecho de ser mujeres desde una concepción biológica, sino de los roles y la posición que se asigna a las mujeres desde una

concepción social y cultural”.<sup>106</sup> Este tipo de violencia se sustenta en las concepciones culturales que han determinado y aceptado la asignación de papeles delimitados en el desarrollo de la vida de hombres y mujeres, lo que ha llevado a la creación y permanencia de los denominados estereotipos de género que pueden tener tanto enfoques hacia lo femenino, como hacia lo masculino.

Según la Organización de Naciones Unidas “un estereotipo de género es una opinión o un prejuicio generalizado acerca de atributos o características que hombres y mujeres poseen o deberían poseer o de las funciones sociales que ambos desempeñan o deberían desempeñar”.<sup>107</sup>

1. Sobre la definición de la violencia de género contra la mujer se puede precisar que esta implica la existencia de las siguientes tres características básicas: “a) El sexo de quien sufre la violencia y de quien la ejerce: la ejercen los hombres sobre las mujeres. b) La causa de esta violencia: se basa en la desigualdad histórica y universal que ha situado en una posición de subordinación a las mujeres respecto a los hombres. c) La generalidad de los ámbitos en que se ejerce: todos los ámbitos de la vida, ya que la desigualdad se cristaliza en la pareja, familia, trabajo, economía, cultura política, religión, etc.”.<sup>108</sup>

1. La jurisprudencia constitucional<sup>109</sup> ha sostenido que el Estado tiene la obligación de garantizar la igualdad material para las mujeres, y en torno al deber de debida diligencia en la prevención de la violencia de género se impone a todas las autoridades y funcionarios del Estado la obligación de adoptar una perspectiva de género en sus actuaciones y decisiones, para eliminar todos los factores de riesgo de violencia o la garantía del ejercicio de todos los derechos en igualdad de condiciones, desde una visión integral. Entonces, en el ámbito administrativo, ante situaciones que tengan una incidencia en el ejercicio de derechos fundamentales se deben adoptar decisiones que tiendan a eliminar los riesgos de discriminación en cualquiera de sus modalidades. Mientras que, desde el ámbito judicial, dicha obligación se traduce en la garantía del acceso a la justicia en igualdad de condiciones, lo cual implica el deber de analizar todas las circunstancias desde los impactos diferenciales para las mujeres encaminado al efectivo goce de una igualdad sustantiva.<sup>110</sup>

i. Alcance de la protección de las personas en condición de discapacidad y enfoque diferencial

1. Una de las principales características de la Constitución de 1991, es que reconoce la diversidad y pluralidad de la sociedad colombiana. Fue la primera Constitución Política en la que la participación democrática permitió una conformación plural de la Asamblea Constituyente, y ello se reflejó en sus principios y concepciones sobre la sociedad colombiana. Desde el artículo 1º y de allí en adelante, la Carta es un reflejo de una visión pluralista, lo que ha permitido avanzar en la superación de barreras discriminatorias y excluyentes frente a grupos minoritarios.<sup>111</sup>

1. La Constitución Política estructuró una concepción encaminada a permitir la protección y el amparo reforzado de las personas en situación de discapacidad, a fin de garantizar el goce pleno de sus derechos fundamentales. Además de la figura del bloque de constitucionalidad, la Carta prevé varias disposiciones específicas sobre la materia.<sup>112</sup>

1. Los artículos constitucionales 13<sup>113</sup> -mandato a las autoridades para que adopten todas las medidas orientadas a asegurar igualdad real- y, 47<sup>114</sup> -obligación para el Estado de implementar una política pública de previsión, rehabilitación e integración social “para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos”- establecen una serie de obligaciones a cargo del Estado, tendientes a adoptar medidas para lograr una igualdad real de trato, condiciones, protección y oportunidades de todas las personas, con un especial interés en la promoción, protección y garantía de quienes se encuentran en condición de discapacidad.<sup>115</sup>

1. El principio y derecho fundamental a la igualdad, como derecho y valor constitucional, más allá de la perspectiva puramente formal, se erige como un postulado que pretende la realización de condiciones de igualdad material, ámbito en el cual tiene particular relevancia la protección de grupos tradicionalmente discriminados o marginados, ya que “tiene una

doble dimensión, en la medida en que comporta, por un lado, un mandato de abstención o interdicción de tratos discriminatorios y, por otro, un mandato de intervención, a través del cual el Estado está obligado a realizar acciones tendientes a superar las condiciones de desigualdad material que enfrentan dichos grupos”.<sup>116</sup>

1. Diversas sentencias han reconocido las diferencias y barreras que deben ser enfrentadas por las personas en situación de discapacidad, por eso el Estado tiene la obligación de brindar una protección cualificada a este grupo poblacional, en ese sentido debe: “(i) procurar su igualdad de derechos y oportunidades frente a los demás miembros de la sociedad, (ii) adelantar las políticas pertinentes para lograr su rehabilitación e integración social de acuerdo a sus condiciones, y (iii) otorgarles un trato especial, pues la no aplicación de la diferenciación positiva contribuye a perpetuar la marginación o la discriminación”.<sup>117</sup>

1. De manera específica, la Corte ha sostenido que la Constitución Política prohíbe que se presente cualquier tipo de discriminación -directa o indirecta-<sup>118</sup> que conlleve a marginar e impedir la integración de los sujetos en condición de discapacidad.<sup>119</sup>

1. Asimismo, la Corte ha indicado que, del artículo 13 superior se deriva e interpreta la existencia de contenidos normativos que ordenan: “(i) la igualdad ante la ley, comprendida como el deber estatal de imparcialidad en la aplicación del derecho frente a todas las personas; (ii) la prohibición de discriminación, previsión que dispone que las actuaciones del Estado y los particulares no deban, prima facie, prodigar tratos desiguales a partir de criterios definidos como “sospechosos” y referidos a razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica; y (iii) un mandato de promoción de la igualdad de oportunidades o igualdad material, comprendido como el deber de ejercer acciones concretas destinadas a beneficiar a los grupos discriminados y marginados, bien sea a través de cambios políticos a prestaciones concretas”.<sup>120</sup>

1. Para lograr el precitado mandato constitucional se han creado y establecido las denominadas “acciones afirmativas”, entendidas como “las políticas o medidas dirigidas a favorecer a determinadas personas o grupos, ya sea con el fin de eliminar o reducir las desigualdades de tipo social, cultural o económico que los afectan, bien de lograr que los miembros de un grupo subrepresentado, usualmente un grupo que ha sido discriminado, tengan una mayor representación”.<sup>121</sup>

1. Ahora bien, en materia de igualdad y de rechazo a la discriminación contra las personas en situación de discapacidad, la Corte se ha pronunciado en diferentes oportunidades. Al referirse a los deberes asignados al Estado para garantizar la efectividad del derecho a la igualdad de la población con discapacidad, estableció lo siguiente:

“De tal suerte, que de conformidad con la Constitución el compromiso que tiene el Estado para con las personas discapacitadas es doble: por una parte, abstenerse de adoptar o ejecutar cualquier medida administrativa o legislativa que lesione el principio de igualdad de trato; por otra, con el fin de garantizar una igualdad de oportunidades, remover todos los obstáculos que en los ámbitos normativo, económico y social configuren efectivas desigualdades de hecho que se opongan al pleno disfrute de los derechos de estas personas, y en tal sentido, impulsar acciones positivas”.<sup>122</sup>

1. En ese mismo sentido, la Corte precisó que “las personas en situación de discapacidad deben ser tuteladas en primer lugar (i) mediante la prohibición de medidas negativas o restrictivas que constituyan obstáculos o barreras para hacer efectivos sus derechos; y en segundo término (ii) mediante medidas de acción positiva o acciones afirmativas de tipo legislativo, administrativo o de otra índole que sean pertinentes para hacer efectivos los derechos de dicho colectivo de personas. En este último caso, dichas medidas no deben ser entendidas como una forma de discriminación, sino como una preferencia que tiene como fin promover la integración social o el desarrollo individual de las personas en situación de discapacidad para su integración efectiva en la sociedad”.<sup>123</sup>

1. La Corte ha señalado que diversas situaciones pueden constituir actos discriminatorios contrarios al derecho a la igualdad de los discapacitados. Esta exclusión y configuración de barreras sociales se presenta más aún, cuando: (i) existe una conducta, actitud o trato, consciente o inconsciente, dirigido a anular o restringir derechos, libertades u oportunidades, sin justificación objetiva y razonable, o (ii) cuando se presente una omisión injustificada en el trato especial a que tienen derecho estos sujetos y tiene como consecuencia directa la exclusión de un beneficio, ventaja u oportunidad.<sup>124</sup>

1. Es importante resaltar, además, que la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se está ante una discriminación contra las personas en situación de discapacidad, cuando se presentan acciones u omisiones que tengan por objeto imponer barreras para el goce y ejercicio de los derechos de esta población. Es decir, que estos actos no solo se reducen a actuaciones materiales, sino que también incorporan la discriminación derivada por el tratamiento que las normas jurídicas otorgan a las personas en situación de discapacidad.<sup>125</sup>

1. Pues bien, la protección de estos derechos depende de la remoción de barreras estructurales que impidan su plena inclusión social, a través de diversas medidas. Una de ellas es la toma de conciencia sobre la discapacidad, que sustituye la marginación de los individuos por su reconocimiento como sujetos de derecho que afrontan día a día obstáculos impuestos por la sociedad.

#### i. Análisis del caso concreto

Caso I. Expediente T-7.899.201

1. Para identificar si la accionada desconoció los derechos fundamentales alegados por la tutelante, es preciso recordar los siguientes hechos probados: (i) Liza Katherine Castro Velásquez fue beneficiaria de un subsidio de vivienda familiar en especie (en adelante, SVFE) en el municipio de Santander de Quilichao, Cauca, otorgado mediante Resolución No. 1309 del 14 de julio de 2014, expedida por Fonvivienda.<sup>126</sup> (ii) En agosto de 2016, la accionante no residía en el inmueble que le había sido asignado como SVFE,<sup>127</sup> sino en la ciudad de Neiva, situación que fue confirmada en diciembre de 2016 y mayo de 2017, por ella misma.<sup>128</sup> (iii) En marzo de 2017, Fonvivienda inició la respectiva actuación administrativa de revocatoria de la asignación del subsidio familiar, por presunto incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Decreto 1077 de 2015, por parte de Liza Katherine Castro Velásquez.<sup>129</sup> (iv) el SVFE fue revocado por Fonvivienda, mediante la Resolución No. 1683 del 28 de noviembre de 2019.<sup>130</sup> Y, (v) entre los años 2011 y 2013 la accionante fue víctima de violencia por su expareja sentimental a quien denunció penalmente y de quien se separó después de una convivencia de tres años, teniendo un hijo menor fruto de esa relación<sup>131</sup>, luego de lo cual, aplicó al subsidio como cabeza de hogar con sus dos hijos menores, pero decidió desplazarse a Neiva para evitar represalias de su expareja y en su oportunidad no pidió permiso alguno para no habitar el inmueble y, tal como ella lo manifestó, se apoyó en el arriendo del mismo para su sustento.

1. En relación con el requerimiento de Liza Katherine Castro Velásquez, en la acción de tutela, se encuentra que el SVFE que recibió como beneficio le fue revocado por parte de Fonvivienda, en razón a que la titular del subsidio no residía en dicho inmueble, siendo esta una de las obligaciones consagradas en el Decreto 1077 de 2015.

1. Sobre el particular se advierte que, en agosto de 2016, la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao informó a Fonvivienda, que el inmueble asignado a Liza Katherine Castro Velásquez se encontraba arrendado,<sup>132</sup> es decir, que la beneficiaria del subsidio no lo estaba habitando sin que mediara solicitud alguna, ni autorización por parte de Fonvivienda, conforme lo señala el artículo 2.1.1.2.6.2.3, numeral 2 del Decreto 1077 de 2015. Lo anterior constituyó razón suficiente para que la accionada diera inicio al proceso de revocatoria de

asignación del SFVE, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.6.3.2, ib. esto es, a través del procedimiento administrativo sancionatorio consagrado en la Ley 1437 de 2011- Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.<sup>133</sup>

1. El 3 de marzo de 2017, Fonvivienda informó a la accionante que había mérito para dar inicio a la investigación administrativa.<sup>134</sup> El 26 de julio de 2017, mediante Resolución No. 1096135 Fonvivienda resolvió formular cargos en contra del hogar de Liza Katherine Castro Velásquez, decisión que se notificó por conducta concluyente, dado que esta intervino durante el trámite de la actuación sancionatoria.<sup>136</sup> y ejerció su derecho de defensa,

1. Con Auto 0134 del 6 de junio de 2018, Fonvivienda decretó pruebas dentro de la actuación administrativa.<sup>137</sup> El 15 de junio de 2018, dicha entidad citó a la interesada para que compareciera a notificarse personalmente;<sup>138</sup> el 2 de agosto de 2018 se le informó a la accionante que en razón a que no pudo ser notificada personalmente del auto de pruebas, sería notificada por aviso.<sup>139</sup>

1. El 5 de julio de 2019 se llevó a cabo la diligencia de inspección de carácter administrativo al inmueble asignado a Liza Katherine Castro Velásquez.<sup>140</sup> Finalmente, mediante Resolución No. 1683 del 28 de noviembre de 2019, habiendo verificado el incumplimiento de las obligaciones, Fonvivienda sancionó a la beneficiaria del subsidio y ordenó revocarlo.<sup>141</sup> Contra dicha decisión la accionante no interpuso recurso alguno, por lo que la resolución sancionatoria quedó ejecutoriada.

1. Respecto de la mencionada sanción, aseguró la accionante que Fonvivienda vulneró sus derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso, al no tener en cuenta dentro del proceso administrativo, su situación personal, específicamente el hecho de haber sido víctima de violencia por parte de su excompañero y padre de su hijo, situación que la obligó a desplazarse para establecer su domicilio en otra ciudad.

1. La Sala encuentra que, respecto del trámite efectuado por Fonvivienda, no se evidencia vulneración alguna a sus derechos fundamentales. En primer lugar, el inmueble fue asignado a Liza Katherine Castro Velásquez, precisamente para garantizar su derecho a la vivienda digna por tratarse de una persona en condición de vulnerabilidad. Es decir, que la vivienda entregada por parte del Gobierno Nacional tenía como propósito garantizar ese derecho que ella asegura se le está vulnerando.

1. Frente a tal situación, la Sala no encuentra consecuente su reclamo dado que la accionante no vivió en dicho inmueble como se determinó en la visita de inspección, acorde con lo manifestado por ella, quien siempre sostuvo que vivía en Neiva. Por otra parte, la accionante no efectuó solicitud previa a Fonvivienda para que le autorizaran arrendar el inmueble, o para que le autorizaran no residir en el mismo. Luego entonces, lo que se evidencia es el incumplimiento de las condiciones para mantener un beneficio otorgado en su favor por el Estado colombiano, como parte de una política pública en materia de vivienda de interés social destinada a las personas menos favorecidas.

1. Dicha política pública (supra 50 y 54) se financia con recursos públicos limitados y tal como lo advirtió Fonvivienda está dirigida a la población vulnerable que se encuentra en lista de espera para acceder a una solución de vivienda. Al respecto, la Sala recuerda que, en el marco de este tipo de beneficios, pese a que se transfiere el derecho de dominio, no implica para su beneficiario propietario un derecho de uso, goce y disposición como lo tendría cualquier propietario en los términos del artículo 58 de la Constitución o del artículo 669 del Código Civil. Pues el mismo, tal y como se advierte a los beneficiarios, está sujeto a una condición que podría estimarse como resolutoria. Esto es, surtido el respectivo debido proceso administrativo, si se incurre en el incumplimiento de las obligaciones previstas en el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.2.6.2.3., en concordancia con las causales de restitución contempladas en el artículo 2.1.1.2.6.3.2., se procederá a revocar la subvención. Así, entonces, no es posible emplear el inmueble asignado para un fin distinto al de procurarse, como bien lo indica el programa, la vivienda digna de los postulados.

1. Por otra parte, en relación con la afirmación de la accionante, en torno a señalar que Fonvivienda en el curso de la actuación administrativa no tuvo en cuenta el enfoque de género, cabe destacar que el inmueble se le adjudicó a ella como madre cabeza del hogar beneficiario y precisamente en consideración a sus condiciones particulares. Ahora, los actos de violencia de que fue víctima Liza Katherine Castro Velásquez tuvieron ocurrencia entre los años 2011 a 2013,<sup>142</sup> antes de que el inmueble le fuera asignado por parte del Estado el 14 de julio de 2014. Según relata en la demanda,<sup>143</sup> posteriormente se sintió nuevamente amenazada, por recobrar la libertad el padre de su hijo, por lo que acudió a la comisaria de familia y resolvió dejar a su hijo menor transitoriamente con su madre, se trasladó a Neiva y arrendó el inmueble objeto del subsidio – o permitió a otra persona hacerlo- percibiendo el ingreso que de ello se derivó.

1. Sobre el particular, advierte la Sala que la actora cambió su proyecto de vida, decidió trasladarse a otro lugar, y, mutó las condiciones de otorgamiento por su propia decisión, sin avisar a Fonvivienda.<sup>144</sup> Aunque Liza Katherine aceptó el subsidio en especie bajo compromiso de habitar en el inmueble, se trasladó a otra ciudad, en la cual se estableció, amén de que en el procedimiento administrativo no logró acreditar una nueva situación relacionada con la violencia de género que le permitiera soportar esas razones para no vivir en la vivienda asignada.<sup>145</sup> Se agrega que, si se sintió nuevamente amenazada, no acreditó hechos para variar la reasignación del subsidio a otro lugar, ni tampoco lo hizo en este proceso de revisión, donde guardó silencio. En todo caso, debe advertirse que Fonvivienda opera con recursos limitados propios de una política pública, los cuales son asignados con todo el rigor para garantizar la vivienda digna de la población vulnerable, de manera que, si no se cumple con la habitación del hogar beneficiario, previo el debido proceso, es viable la asignación a otro grupo familiar que si esté en las referidas condiciones.

1. Si bien la accionante en el año 2016 informó a Fonvivienda que había sido víctima de

violencia durante los años 2011 y 2013, la situación de una presunta nueva amenaza sólo la informó después de que se evidenciara por parte de la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, que la accionante no vivía en el inmueble y lo tenía arrendado. Es decir, Liza Katherine Castro Velásquez no elevó petición alguna a Fonvivienda encaminada a tramitar la autorización respectiva,<sup>146</sup> sino que motu proprio tomó la decisión de irse a vivir a otra ciudad y obtener un ingreso con el arriendo del inmueble, situación que no puede ser alegada como una violación al debido proceso ni al derecho de vivienda digna.

1. Para la Sala es importante resaltar que la simple manifestación de la existencia de una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito -como era la posible amenaza por haber sido liberado el padre de su hijo, según la narrativa de la tutela- no resulta suficiente para emitir autorizaciones ex post, dado que Fonvivienda está en la obligación de analizar el asunto, iniciar una actuación administrativa conforme lo dispone el CPACA, para finalmente resolver si autoriza la enajenación del inmueble o el permiso al beneficiario del subsidio para dejar de residir en el mismo. Máxime si la beneficiaria desde que se inició la investigación -3 de marzo de 2017- contó con 2 años, 8 meses, y 25 días para acreditar la nueva situación y enmendar la omisión y la apropiación de ingresos no autorizados- hasta que en efecto el beneficio fue revocado -28 de noviembre de 2019-.

1. Así entonces, encuentra la Sala que al percatarse Fonvivienda del incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Decreto 1077 de 2015, por parte de la beneficiaria Castro Velásquez, inició la respectiva actuación sancionatoria, conforme lo dispone el Código Contencioso Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011. Este procedimiento se adelantó bajo las garantías del debido proceso, en tanto que la accionante fue enterada desde un comienzo acerca del inicio de la actuación, participó en el trámite, a la vez que Fonvivienda le dio oportunidad de ejercer su derecho de contradicción y defensa (supra 80 y 81).

1. Luego entonces, al no mediar una solicitud previa por parte de la ciudadana Liza Katherine

Castro Velásquez, y por tanto, una autorización de parte de Fonvivienda, no se puede afirmar que dicha entidad desconoció el derecho a la vivienda digna (supra 46), el debido proceso (supra 57 y 60) y el enfoque de género señalado en esta sentencia (supra 63) dentro de la actuación administrativa sancionatoria, pues quedó evidenciado que dicho trámite se efectuó con garantía del debido proceso administrativo, conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011.

## Caso II. Expediente T-7.911.036

1. Para identificar si Fonvivienda desconoció los derechos fundamentales alegados por el accionante, es preciso recordar los siguientes hechos probados: (i) Luis Alberto Verdugo fue desplazado por la violencia.<sup>147</sup> (ii) fue beneficiario de un SVFE en la ciudad de Bucaramanga, Santander, mediante Resolución No. 472 de 2015.<sup>148</sup>, como postulante de un hogar unipersonal, (iii) no reside en el inmueble asignado como SVFE pues vive en una finca donde su hermano Carlos Julio Verdugo le facilita trabajo en el Municipio de Rionegro, Santander.<sup>149</sup> (iv) el SVFE fue revocado por Fonvivienda, mediante la Resolución 1975 del 6 de noviembre de 2018.<sup>150</sup> (v) la Resolución 1975 de 2018 fue notificada por aviso, cumpliendo así con la notificación personal prevista en el respectivo procedimiento..

1. En relación con el requerimiento de Luis Alberto Verdugo, encuentra la Sala que, de cara al proceso administrativo sancionatorio cuestionado por el accionante, el 6 de marzo de 2017, Fonvivienda le comunicó en la dirección del inmueble que le había sido asignado, el inicio de averiguaciones preliminares por el posible incumplimiento de sus obligaciones y la incursión en una conducta señalada como causal de revocatoria del subsidio<sup>151</sup>. El 23 de noviembre de 2017, en esa misma dirección, comunicó<sup>152</sup> la formulación de cargos en contra del hogar de Luis Alberto Verdugo.<sup>153</sup> El accionante intervino tanto en la primera diligencia como en la apertura de la investigación por medio de dos escritos (supra 17 y 18). El 20 de junio de 2018 se profirió auto de apertura a pruebas,<sup>154</sup> decisión notificada por aviso. El 6 de septiembre de 2018 se llevó a cabo diligencia de inspección de carácter administrativo al inmueble asignado al accionante sin que el mismo estuviera presente, en tanto que dicha visita la atendió su presunta sobrina política,<sup>155</sup> a la vez que se comprobó la inexistencia de vestigio

alguno sobre la supuesta habitación en ese lugar en los fines de semana -contrario a lo que afirmó el accionante- y la ausencia de un núcleo familiar con la sobrina de su cuñada, quien a su vez se encontraba habitando esa casa con su pareja.<sup>156</sup>

1. Finalmente, mediante Resolución No. 1975 del 6 de noviembre de 2018, Fonvivienda sancionó al beneficiario del subsidio y ordenó revocar el SFVE,<sup>157</sup> decisión que fue comunicada al accionante con radicado 2018EE0091541 del 15 de noviembre de 2018,<sup>158</sup> en la misma dirección en la que se surtieron las anteriores comunicaciones. No obstante, la notificación personal no se pudo realizar dado que la correspondencia fue devuelta por la causal “cerrado”,<sup>159</sup> y posteriormente notificada por aviso<sup>160</sup> fijado entre el 17 y el 24 de mayo de 2019.<sup>161</sup> Contra dicha decisión, el accionante no interpuso recurso alguno, por lo que la resolución sancionatoria quedó ejecutoriada.

1. La Sala encuentra que, respecto del trámite administrativo efectuado por Fonvivienda no se evidencia vulneración alguna de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y debido proceso. Frente al derecho a la vivienda digna, la entidad accionada constató que el señor Luis Alberto Verdugo no habitaba en el inmueble objeto del programa social (supra 19) que sea de paso resaltar, tenía como propósito garantizar el derecho que asegura se le está vulnerando, esto es, la vivienda digna. Entonces, lo que se advierte es un rechazo al beneficio otorgado en su favor por parte del Estado con el fin de que otras personas habitaran el mismo. Por lo cual, en este caso se reitera lo expuesto en el numeral 86 de la presente sentencia.

1. Ahora, el accionante no efectuó solicitud previa a Fonvivienda para que le autorizaran arrendar el inmueble, o para que le autorizaran no residir en el mismo, respecto de lo cual, cabe destacar que conociendo él su situación particular, se postuló como un hogar unipersonal y no con un supuesto grupo familiar; y si requería vivir acompañado ha debido rechazar el subsidio así asignado, si no podía vivir en Bucaramanga; o pedirle a Fonvivienda la asignación del subsidio en otro lugar o bajo otra modalidad. Ello en tanto que, conforme lo

dispone el artículo 2.1.1.1.2.2.2. del Decreto 1077 de 2015, la población en situación de desplazamiento beneficiaria del subsidio familiar de vivienda otorgado por el gobierno puede aplicar al beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio.

1. Expuso el accionante que entre semana vivía en la finca con su hermano, localizada en el municipio de Rionegro, lugar en donde trabajaba, y sin embargo, agregó que requería estar acompañado en la vivienda que le fue asignada en Bucaramanga. Sobre el particular, debe señalar que esa información no se corresponde con la que entregó para acceder al subsidio y además, conforme lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.6.2.4. ib., el hogar beneficiario del SVFE puede solicitar ante la entidad otorgante la respectiva autorización para transferir cualquier derecho real o para dejar de residir en la solución de vivienda transferida, antes de diez (10) años contados desde la fecha de la transferencia,<sup>162</sup> cuando acredite circunstancias de fuerza mayor previstas en el artículo 64 del Código Civil.

1. Frente al proceso administrativo, encuentra la Sala, que en el mes de marzo de 2017 Fonvivienda le comunicó al señor Verdugo la existencia de mérito para iniciar la respectiva actuación sancionatoria<sup>163</sup> de revocatoria del subsidio familiar de vivienda por haber tenido conocimiento del presunto incumplimiento de las obligaciones señaladas en el Decreto 1077 de 2015. Este procedimiento fue adelantado bajo las garantías del debido proceso, en tanto que el accionante estuvo enterado desde un comienzo sobre el trámite de la actuación, dentro de la cual hizo uso de su derecho de contradicción y defensa en dos ocasiones (supra 17 y 18) y no es cierto que faltaran en el expediente las pruebas solicitadas, las cuales acreditan que figuraba como propietario, que así lo reconocía la administradora y que el inmueble estaba al día en los pagos de administración y servicios, nada de lo cual se opone a la circunstancia de que se encontraba viviendo en la finca de su hermano, donde laboraba y que no habitaba la vivienda que se le había asignado como subsidio en especie, en consideración a las condiciones que acreditó inicialmente.

1. Ahora, al tratar de notificar Fonvivienda el contenido de la Resolución sancionatoria No. 1975 de 2018, la comunicación fue devuelta en dos ocasiones bajo la causal “cerrado”, por lo que la entidad accionada debió efectuar la notificación por aviso<sup>164</sup> (supra 96). Se evidencia que todas las comunicaciones enviadas durante la actuación a la dirección del inmueble asignado fueron contestadas por el accionante y que se tuvieron en cuenta las razones y pruebas allegadas. aunque se concluyó el incumplimiento en las condiciones de otorgamiento del subsidio. Si bien la Resolución sancionatoria no se logró notificar personalmente en el primer envío, por estar cerrado el inmueble, se repite que fue notificada por aviso en ese mismo lugar<sup>165</sup>, el cual hace las veces de notificación personal, como lo ordena la ley (supra 57, 60 y 96). Además, se agrega que el accionante si la conoció puesto que se dirigió a la Procuraduría<sup>166</sup> para pedir su intervención y presentó la tutela que ahora se revisa.

1. En suma, en este caso se evidencia que no hubo una solicitud previa por parte del señor Luis Alberto Verdugo, tampoco una autorización expedida por Fonvivienda, que le permitiera al beneficiario no residir en el inmueble asignado. Pero, además, la entidad accionada determinó durante la visita que el inmueble lo tenía en comodato la señora Ana Sirley Escobar y su esposo, personas respecto de las cuales se concluye que pudieron ser conocidas, pero no hacían parte del grupo familiar del beneficiario. Se agrega que, en su dicho, la señora Ana Sirley Escobar refiere que su tío político le pidió el favor de que ella y su esposo vivieran con él y que Ana Sirley cuidara de él, circunstancia que tampoco se materializó ni se acreditó ante Fonvivienda, ni en el presente proceso, donde tuvo una nueva oportunidad de demostrar su verdadera situación y la real composición del hogar beneficiario, pero guardó silencio.

1. Fonvivienda tuvo en cuenta las especiales condiciones del accionante para adjudicarle el subsidio, lo cual incluyó el enfoque diferencial por su discapacidad, pero como se señaló en esta sentencia la garantía de protección opera para evitar barreras discriminatorias en el acceso, para facilitar el debido proceso al discapacitado (supra 75 y 76) y no para que pueda modificar las condiciones que le permitieron el acceso ni excusar el incumplimiento del

programa de vivienda con base solamente en afirmaciones sobre su interés en continuar disfrutando.

1. Por las anteriores circunstancias, no se puede afirmar que la entidad accionada desconoció el derecho a la vivienda digna (supra 46), el debido proceso (supra 57 y 60) y el enfoque diferencial (supra 75 y 76) dentro de la actuación administrativa sancionatoria que culminó con la revocatoria del SVFE, pues ha quedado evidenciado que dicho trámite se efectuó en el marco del debido proceso administrativo, conforme lo dispone la Constitución Política y la Ley 1437 de 2011 -CPACA, sin imponer barrera o desconocimiento a las condiciones del accionante.

1. En el expediente T-7.899.201 (Caso I) revocará el fallo de tutela emitido el 24 de febrero de 2020 por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao, que resolvió declarar la improcedencia de la tutela en el proceso promovido por Liza Katherine Castro Velásquez en contra de Fonvivienda. En su lugar, negará el amparo solicitado, en tanto que la accionada no vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna y debido proceso de la accionante, ni mucho menos desconoció el enfoque de género.

1. En el expediente T-7.911.036 (Caso II) revocará el fallo de tutela del 25 de febrero de 2020 emitido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala de Decisión Penal de Bucaramanga, mediante el cual confirmó la sentencia emanada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito con Funciones de Conocimiento de Bucaramanga, el 18 de diciembre de 2019, que declaró la improcedencia de la tutela presentada por Luis Alberto Verdugo contra Fonvivienda. En su lugar, negará el amparo solicitado, en tanto que la accionada no vulneró los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso del accionante, ni mucho menos desconoció el enfoque diferencial.

## I. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de Colombia, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

## RESUELVE

Primero. En relación con el expediente T-7.899.201, REVOCAR el fallo del 24 de febrero de 2020, adoptado por el Juzgado Segundo Promiscuo de Familia de Santander de Quilichao, Cauca, que declaró improcedente la acción de tutela, en el proceso promovido por Liza Katherine Castro Velásquez en contra del Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso solicitados, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

Segundo. En relación con el expediente T-7.911.036, REVOCAR el fallo del 25 de febrero de 2020, proferido por el Tribunal Superior del Distrito Judicial Sala de Decisión Penal, mediante el cual confirmó la improcedencia declarada por el Juzgado Tercero Penal del Circuito de Bucaramanga, mediante providencia del 18 de diciembre de 2019, dentro del proceso de tutela promovido por Luis Alberto Verdugo en contra de Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda. En su lugar, NEGAR el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna y al debido proceso solicitados, conforme las razones expuestas en la presente sentencia.

Tercero. Por Secretaría General, LÍBRENSE la comunicación a que se refiere el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.

JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Expedientes escogidos por la Sala de Selección de Tutelas Número Cuatro, mediante Auto del 29 de septiembre de 2020, notificado el 14 de octubre de 2020.

2 Según la información registrada en la cédula de ciudadanía. Exp. T7899201 C1, folio 15.

3 Exp. T7899201 C1, folios 31-50; 55-59; 78-90. Formato de noticia criminal y otros documentos de la Fiscalía General de la Nación.

4 <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml> pág. Imprenta Nacional Diario Oficial No. 49301 sábado 11 de octubre de 2014, allí se encuentra publicada la Resolución No. 1309 “por la cual se asignan 141 subsidios familiares de vivienda en especie a hogares que fueron seleccionados en forma directa, en el marco del programa de vivienda gratuita del municipio de Santander de Quilichao en el Departamento del Cauca”. En el oficio SPOTV 40.1-05461 del 18 de agosto de 2016, de la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao se hace referencia a dicha asignación de subsidio de vivienda en especie, cuaderno de selección folio 24.

5 Hechos del oficio SPOTV 40.1-05461 del 18 de agosto de 2016, de la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao, disponible en cuaderno de selección folio 24.

6 Exp. T7899201 C1, prueba remitida por Fonvivienda en respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional.

7 Exp. T7899201, C1 folio 60.

8 Exp. T7899201 C1, folio 61.

9 Decreto 1077 de 2017 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.” Artículo 2.1.1.2.6.2.3. Obligaciones de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie (SFVE). Los hogares que resulten beneficiados con la asignación de una vivienda de interés prioritario, a título de subsidio familiar de vivienda en especie, en el marco del programa de vivienda gratuita, por parte de

FONVIVIENDA, tendrán las siguientes obligaciones:

2. En su condición de propietarios de las viviendas de interés prioritario otorgadas a título de subsidio en especie: (...) 2.4. Residir en la vivienda asignada por el término mínimo de diez (10) años contados desde la fecha de su transferencia, salvo que medie permiso de la entidad otorgante fundamentado en razones de fuerza mayor o caso fortuito, en los términos señalados en la presente sección. En consecuencia, debe abstenerse de arrendar o entregar a título de comodato, total o parcialmente, la vivienda asignada, dentro del término establecido en el presente numeral.

10 De acuerdo con la historia clínica abierta en Esimed – IPS Cafi Neiva – cotizante convenio Medimás EPS-, el 18 de mayo de 2018, en la consulta ambulatoria, Liza Katherine Castro manifestó que era casada, que su ocupación era vendedora /mostrador, nivel escolar bachiller, que tenía una relación de pareja de cuatro años (es decir desde 2014 aproximadamente), y dos hijos de dos relaciones anteriores. En el diagnóstico principal se lee: “otros trastornos de ansiedad mixtos”. En el análisis se indica “sospecha de trastorno bipolar” y se le recomienda asistir al psiquiatra para un posible tratamiento. Exp. T7899201, C1, folios 22 y 23.

11 Exp. T7899201 C1, folio 26.

12 Exp. T7899201 C1, folios 63-71.

13 Exp. T7899201 C1, folios 72-74.

14 Hechos procesales de la Resolución No. 1683 de 2019.

15 Exp. T7899201 C1, folios 171-173.

16 Según registro civil que obra en el expediente, Luisa Juliana Zambrano Castro, hija mayor de la accionante, nació el 11 de mayo de 2002, de manera que para la fecha de la diligencia tenía 17 años. Folio 17, cuaderno 1.

17 Hechos procesales de la Resolución No. 1683 de 2019. Exp. T7899201 C1, folios 91-104.

18 Ídem.

19 Exp. T7899201 C1 folio 102, Corresponde a la hoja No. 12 de la Resolución 1683 de 2019 de Fonvivienda.

20 Exp. T7899201 C1, folios 91-104.

21 Idem.

23 Exp. T7899201 C1, folios 116; 135-136.

24 Exp. T7899201 C1, folio 119 y vto.

25 Exp. T7899201 C1, folios 125-128; 161-164.

26 Exp. T7899201 C1, folios 122-124; 152-156.

27 Exp. T7899201 C1, folios 143-145.

28 Exp. T7899201 C1, folios 146-150.

29 Ley 387 de 1997 “Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”.

30 Exp. T7899201 C1, folio 114.

31 Exp. T7899201 C1, folios 174-181.

32 Exp. T7899201 C1, folios 174 y 175,

33 Historia clínica de la Fundación Operación Sonrisa Colombia, con fecha de ingreso 9 de septiembre de 2005, “intervenido en múltiples ocasiones” con secuelas de labio y paladar izquierdo. Exp. T 7899201 folios 59 a 64

34 Exp. T7911036 C2, folios 57-64, conforme se evidencia en documentos de la Fundación Operación Sonrisa Colombia; folio 160 Historia Clínica.

35 Exp. T7911036 C2, folios 154-156, conforme al concepto de la médica psiquiatra del ESE Hospital Psiquiátrico San Camilo, expedido el 14 de enero de 2020 en consulta externa. se

indica que el paciente presenta problemas de aprendizaje, bajo funcionamiento global y retraso mental no especificado y que “debe ser apoyado por la familia en diferentes actividades básicas de su vida”.

36 Según su propia manifestación.

37 Exp. T7911036 C2, folio 36.

38 Según su propia manifestación.

39 Exp. T7911036 C2, folio 65, conforme se evidencia en documentos de Acción Social del 12 de febrero de 2007, Luis Alberto Verdugo fue inscrito en el Sistema de Identificación de Población Desplazada.

40 Exp. T7911036 C2, oficio en los folios 53 a 56.

41 Resolución No. 0472 de 2015 (marzo 31), publicada en el Diario Oficial 49.557 del 28 de junio de 2015.

42 Exp. T7911036 C2, folio 11 y vto. Oficio radicado 2017EE0016260, suscrito por la subdirectora del Subsidio Familiar de Vivienda de Fonvivienda.

43 Exp. T7911036 C2, folio 11.

44 Respuesta. Exp. T7911036 C2, folio 12.

45 Resolución No. 2492 de 2017 “Por medio de la cual se formulan cargos al hogar encabezado por el señor LUIS ALBERTO VERDUGO, identificado (...), por el presunto incumplimiento en las obligaciones del Programa de Vivienda Gratuita, en el proyecto LA INMACULADA, ubicado en el Municipio de BUCARAMANGA, departamento de SANTANDER”.

46 Exp. T7911036 C2, folios 13-16.

47 Exp. T7911036 C2, folios 18-20.

48 Hechos procesales de la Resolución No. 1975 de 2018 Hoja No. 4. Exp. T7911036 C2 folio 45-50.

49 Exp. T913036, C2 folio 9

50 Exp. T91306 C2 folio 9.

51 Hechos procesales de la Resolución No. 1975 de 2018.

52 Resolución No. 1975 de 2018 “Por medio de la cual se sanciona al hogar encabezado por el señor LUIS ALBERTO VERDUGO, identificado (...), y en consecuencia se ordena la Revocatoria del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie asignado en el Proyecto Urbanización La Inmaculada, ubicada en la Ciudad de Bucaramanga, Departamento de Santander”.

53 Exp. T7911036 C2, folios 29-34.

54 Conforme el oficio 2019EE0039224 enviado al accionante por parte de la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda. Aviso fijado entre el 17 y 24 de mayo de 2019. Exp. T7911036 C2, folio 35.

55 Exp. T7911036 C2, folio 83.

56 Exp. T7911036 C2, folios 90-95.

57 Exp. T7911036 C2, folios 97-102.

58 Decreto 1077 de 2015, numeral 2.4, artículo 2.1.1.2.6.2.3.

59 Exp. T7911036 C2, folios 105-110.

60 Exp.T7911036 C1 folios 3-8

61 En principio quien debe acudir al recurso de amparo debe ser el propio afectado con la vulneración o amenaza de sus derechos, salvo que sea representado por un tercero en los términos del Decreto 2591 de 1991. Cfr. Decreto 2591 de 1991, artículo 10. “Legitimidad e interés. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos. // También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de

promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud. // También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales” (subrayas fuera de texto).

62 La acción procede contra las autoridades públicas que, en términos legales, estén llamadas a responder por la presunta vulneración que se les endilga. Cfr., Sentencias T-626 de 2016, T-678 de 2016 y T-430 de 2017, entre otras.

63 La protección del derecho fundamental debe buscarse en un plazo razonable, que se cuenta desde la última actuación u omisión de la accionada. Cfr., Sentencia T-009 de 2019.

64 Exp. T7899201 C1, folios 91-104.

66 Exp. T7899201 C1, folios 105-106.

67 Exp. T7911036 C2, folio 35 y vto.

68 Exp. T7911036 C2, folios 81-83.

69 La acción de tutela no procede si quien acude a ella tiene otros medios de defensa judicial, salvo que a) aquellos no sean idóneos o eficaces en la protección del derecho, o b) se busque el amparo como mecanismo transitorio a fin de evitar un perjuicio irremediable. Cfr. Sentencia T-281 de 2020.

70 Ley 1437 de 2011, artículo 138. Nulidad y restablecimiento del derecho. “Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior”.

71 Cfr. T-016-2008; T-012-2009.

72 Cfr. T-012 de 2009; T-094 de 2013; T-002 de 2019.

73 Cfr. C-265 de 2018 “En este punto, es necesario indicar que la condición de sujeto de especial protección constitucional encuentra su fundamento en el artículo 13 Constitucional y en el deber del Estado y de la sociedad de procurar la igualdad material de aquellas personas

que, por su condición física o psicológica, requieran de acciones positivas a su favor para el goce efectivo de sus derechos. En atención a la condición de sujeto de especial protección constitucional, esta Corporación ha establecido que el análisis de procedibilidad respecto al agotamiento de los recursos ordinarios debe ser menos estricto. Así, la Sentencia T-651 de 2009 sostuvo que “la Corte ha considerado que la condición de sujeto de especial protección constitucional -especialmente en el caso de las personas de la tercera edad (Art. 46 C.P.), los discapacitados (Art. 47 C.P.) y las mujeres cabeza de familia (Art. 43 C.P.)-, así como la circunstancia de debilidad manifiesta en la que se encuentre el accionante, permiten presumir que los medios ordinarios de defensa judicial no son idóneos”. Igualmente, la Sentencia T-398 de 2014 estableció que cuando quien reclama el amparo constitucional se encuentra en una situación especial “los medios de defensa con los que cuentan los sujetos de especial protección constitucional se presumen inidóneos. Sin embargo, en cada caso, la condición de vulnerabilidad (persona de la tercera edad, niño o niña, persona en situación de discapacidad, etc.), debe ser analizada por el juez de tal forma que lo lleve a considerar que efectivamente, por sus características, en esa circunstancia en particular, se encuentra en imposibilidad de ejercer el medio de defensa en igualdad de condiciones”. Cfr. T-495 de 2010, entre otras.

74 Exp. T7899201 folio 146. Conforme lo manifestó la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas en el escrito de contestación de tutela “(...) me permito informar al Despacho que como requisito indispensable para que una persona pueda acceder a las medidas previstas en la Ley 1448 de 2011. “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, ésta debe haber presentado declaración ante el Ministerio Público y estar incluido en el Registro Único de Víctimas -RUV. Para el caso de LIZA KATHERINE CASTRO VELÁSQUEZ, informamos que efectivamente cumple con esta condición y se encuentra incluido (a) en dicho registro por el hecho victimizante de Desplazamiento Forzado bajo el marco normativo Ley 387 de 1997 con RAD 648200 (...)”.

75 Exp T7899201 C1 folios 31-58.

76 Exp. T7911036 C2, folios 154-156, conforme el diagnóstico médico según el cual Luis Alberto Verdugo en el año 2020 se indicó que presenta retraso mental no especificado, tiene problemas de aprendizaje y bajo funcionamiento global.

77 Según su dicho que le impide comunicarse y darse a entender con otras personas.

78 Exp. T7911036 C2, folio 65, conforme se evidencia en documentos de Acción Social del 12 de febrero de 2007, Luis Alberto Verdugo fue inscrito en el Sistema de Identificación de Población Desplazada.

79 Cfr. T-495 de 2010. “El concepto de sujetos de especial protección surge del contenido del artículo 13 de la Constitución que protege el principio de la igualdad material, lo cual implica necesariamente que las personas más vulnerables deben contar con la protección reforzada del Estado a través de acciones afirmativas”. La Corte Constitucional, en lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. Por esto, ha establecido que entre los grupos de especial protección se encuentran los niños, los adolescentes, los ancianos, los disminuidos físicos, síquicos y sensoriales, las mujeres cabeza de familia, las personas desplazadas por la violencia, aquellas que se encuentran en extrema pobreza y “todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población; motivo por el cual considera que la pertenencia a estos grupos poblacionales tiene una incidencia directa en la intensidad de la evaluación del perjuicio, habida cuenta que las condiciones de debilidad manifiesta obligan a un tratamiento preferencial en términos de acceso a los mecanismos judiciales de protección de derechos, a fin de garantizar la igualdad material a través de discriminaciones afirmativas a favor de los grupos mencionados”. Cfr. T-293 de 2017 “La Corte ha entendido que la categoría de sujeto de especial protección constitucional que incluye entre otros los menores de edad, las mujeres embarazadas, los adultos mayores, las personas con disminuciones físicas y psíquicas y las personas en situación de desplazamiento, es una institución jurídica cuyo propósito fundamental es reducir los efectos nocivos de la desigualdad material. Todo lo anterior debe ser entendido como una acción positiva en favor de quienes, por razones particulares, se encuentran en una situación de debilidad manifiesta. No obstante, la condición de sujeto de especial protección constitucional no excluye ni elimina el deber de autogestión que tienen todos los individuos para hacer valer sus derechos”.

80 Exp. T7899201, folios 174-181.

81 Exp. T7911036 C2, folios 106-116.

82 Exp. T7911036 C1 folios 3-8.

83 Cfr. T-109 de 2011.

84 Cfr. T-547 de 2019 Reiteración de jurisprudencia; T-199 de 2010; T-1318 de 2005; T-585 de 2008; T-065 de 2011.

85 Cfr. T-245 de 2012, T-698 de 2015, T-046 de 2015, T-669 de 2016, T-264 de 2016, T-681 de 2016, T-732 de 2016, T-149 de 2017. T-390 de 2018, entre otras.

86 Cfr. C-372 de 2011, T-526 de 2012.

87 Cfr. T-269 de 2015.

88 Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. párr. 7.

89 Cfr. T-203A de 2018, en la cual a su vez se citaron las sentencias T-024 de 2015 y T-149 de 2017. También Cfr. T-109 de 2015 y T-585 de 2006.

90 Naciones Unidas. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Observación General No. 4. párr. 8, literal c.

91 Ibidem, párr.8, literal e.

92 Cfr. T-585 de 2008; T-675 de 2011; T-761 de 2011; T-024 de 2015 y T-409 de 2016.

93 Ley 3 de 1991 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”.

94 Cfr. T-333 de 2016.

95 Cfr. T-588 de 2013. “El respeto del debido proceso en las actuaciones de la administración implica, de un lado, brindar seguridad jurídica a los administrados y de otro lado, dar validez a las actuaciones de la administración. Puesto que “toda autoridad tiene sus competencias

definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”. Luego, el reconocimiento del debido proceso administrativo impone a todas las autoridades observar el trámite establecido que rige sus actuaciones, así como desarrollar las mismas a la luz de los principios que orientan la función pública, y en esta medida garantizar que las personas, por ejemplo, los desplazados, tengan certeza de que los procedimientos por medio de los cuales las entidades encargadas de asignar los subsidios de vivienda, actúen guiadas por los procedimientos establecidos para el efecto. En ese orden de ideas, la asignación de los subsidios de vivienda para población desplazada llevada a cabo por Fonvivienda debe realizarse, en cumplimiento del debido proceso administrativo, esto es, con base en la normatividad que rige su actuación”.

96 Cfr. Decreto 1077 de 2015, artículos 2.1.1.2.6.3.2. y 2.1.1.2.6.3.3.

97 Cfr. Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.2.6.3.4.

98 Cfr. T-547 de 2019 Reiteración de jurisprudencia.

99 Cfr. C-035 de 2014.

100 Cfr. T-796 de 2006.

101 Cfr. C-980 de 2010.

102 Cfr. Ib.

103 Cfr. T-347 de 1993, T-404 de 1993 en las que se estableció que el derecho al debido proceso asegura la seguridad jurídica; T-171 de 2019.

104 Cfr. T-051 de 2016.

105 Cfr. T-333 de 2016.

106 Cfr. CORTÉS, Irene, Violencia de género e igualdad, Comares, S.L. 2013. p. 1. Cfr. Sentencia SU- 080 de 2020.

108 Cfr. SU-080 de 2020 M.P. José Fernando Reyes Cuartas.

109 Cfr. T-095-2018.

110 Cfr. T-338 de 2018.

111 Cfr. C-042 de 2017.

112 Cfr. C-048 de 2020.

113 Constitución Política, 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.

114 Constitución Política, artículo 47. El Estado adelantará una política de previsión, rehabilitación e integración social para los disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos, a quienes se prestará la atención especializada que requieran.

115 Cfr. C-048 de 2020.

116 Cfr. C-793 de 2009.

117 Cfr. C-804 de 2009.

118 Cfr. C-792 de 2009.

119 Cfr. C-293 de 2010; C-824 de 2011.

120 Cfr. C-221 de 2011.

121 Ibídem; C-458 de 2015.

122 Cfr. C-478 de 2003.

123 Cfr. C-606 de 2012.

124 Cfr. T-288 de 1995.

125 Cfr. C-458 de 2015.

126 Cfr. Diario Oficial No. 49301 sábado 11 de octubre de 2014. Resolución No. 1309 de 2014 (julio 14) “por la cual se asignan 141 subsidios familiares de vivienda en especie a hogares seleccionados por sorteo, en el marco del programa de vivienda gratuita en el Proyecto Prados de la Samaria VIP Gratuita del municipio de Santander de Quilichao en el Departamento del Cauca” <http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml>

127 Exp. T7899201 según lo informó la Alcaldía Municipal de Santander de Quilichao a Fonvivienda, mediante oficio del 18 de agosto de 2016, y conforme lo expuso la misma accionante.

128 Exp. T7899201 C1, prueba remitida por Fonvivienda en respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional; folios 3-4; 26.

129 Exp. T7899201 C1, folio 61.

130 Exp. T7899201 C1, folios 91-104.

131 Exp. T7899201 C1, folios. 31-50; 55-59; 78-90.

132 Exp. T7899201 C1, prueba remitida por Fonvivienda en respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional.

133 Artículo 47 y siguientes de la Ley 1437 de 2011 – CPACA.

134 Exp. T7899201 C1, folio 61.

135 Exp. T7899201 C1, folios 63-71. “ARTÍCULO PRIMERO: Formular cargos en contra del hogar encabezado por la señora LIZA KATHERINE CASTRO VELÁSQUEZ, (...) por estar presuntamente incumpliendo la obligación instituida en el numeral 2.4. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015, concordante con la causal de Revocatoria a la que hace referencia el numeral 4.2.4. del numeral 4º del artículo 2.1.1.2.6.3.2. Ibídem, en alusión

al Decreto 847 de 2013”.

136 Exp. T7899201 C1, folios 28-30; 26.

137 Exp. T7899201 C1, folios 73, 76-77.

139 Exp. T7899201 C1, folio 72.

140 Exp. T7899201 C1, según referencia en la resolución sancionatoria 1683 de 2019, folios 91-104, a la cual hace mención la accionante.

141 Exp. T7899201 C1, folios 91-104.

142 Exp. T7899201 C1, folios 31-50; 55-59; 78-90. La violencia con arma blanca por parte de su excompañero tuvo ocurrencia en abril de 2013.

143 Exp. T7899201 C1, folios 1-7. Hecho sexto de la demanda.

144 Respecto de la situación expuesta por la tutelante, de no poder vivir en el inmueble asignado, debe señalar la Sala lo dispuesto en el artículo 2.1.1.2.6.2.4. ib., norma que consagra los eventos de fuerza mayor en que es posible enajenar derechos reales de la vivienda transferida o dejar de residir en ella, y dispone que el hogar beneficiario del SVFE puede solicitar ante la entidad otorgante autorización para transferir cualquier derecho real o para dejar de residir en la solución de vivienda transferida, antes de haber transcurrido diez (10) años desde la fecha de la transferencia, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012, cuando acredite circunstancias de fuerza mayor previstas en el artículo 64 del Código Civil.

145 Conforme lo dispone el artículo 2.1.1.1.2.2.2. del Decreto 1077 de 2015, para la aplicación del subsidio familiar de vivienda, la población en situación de desplazamiento, beneficiaria del subsidio otorgado por el gobierno puede aplicar el beneficio en cualquier municipio del país o tipo de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o en la cual le fue asignado el subsidio.

146 Igualmente, el Decreto 1077 de 2015 señala que una vez el hogar beneficiario eleve la petición ante Fonvivienda, y éste le dé trámite de acuerdo con el procedimiento establecido

en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo -CPACA, Fonvivienda debe evaluar la solicitud y las pruebas aportadas por el hogar, y proceder a expedir un acto administrativo donde se resuelva la solicitud de autorización de enajenación o el permiso para dejar de residir, según sea el caso.

147 Exp. T7911036 C2, folio 65, conforme se evidencia en documentos de Acción Social del 12 de febrero de 2007, Luis Alberto Verdugo fue inscrito en el Sistema de Identificación de Población Desplazada. Conforme lo señaló en la demanda el desplazamiento fue como consecuencia de la violencia. Exp. T7911036 C2, folio 1.

148 Cfr. Diario Oficial No. 49557 domingo 28 de junio de 2015. Resolución No. 0472 de 2015 (marzo 31 de 2015) “Por la cual se asignan 325 subsidios familiares de vivienda en especie a hogares con selección directa, en el marco del programa de vivienda gratuita en el Proyecto “Inmaculada Fase I” municipio de Bucaramanga, Departamento de Santander”.

<http://svrpubindc.imprenta.gov.co/diario/index.xhtml;jsessionid=82363322ae7539af2ebed480c686>

149 Exp. T7911036 C2, folio 1, conforme lo manifestó en el escrito de demanda: folio 12, conforme lo manifestó en memorial del 5 de mayo de 2017 dirigido a la Caja de Compensación Familiar radicado luego de enterarse del inicio del proceso sancionatorio de revocatoria del subsidio familiar de vivienda en especie según comunicado de Fonvivienda.

150 Exp. T7911036 C2, folios 29-34.

151 Exp. T7911036 C2, folios 11 y vto.

152 Exp. T7911036 C2, folios 17; 39.

153 Exp. T7911036 C2, folios 13-16. “ARTÍCULO PRIMERO: Formular Cargos en contra del hogar encabezado por el señor, LUIS ALBERTO VERDUGO (...), por estar presuntamente incumpliendo la obligación de habitación de la vivienda asignada, establecida en el numeral 2.4. del artículo 2.1.1.2.6.2.3. del Decreto 1077 de 2015, concordante con la causal de Revocatoria a la que alude el numeral 4.2.4 del numeral 4º del artículo 2.1.1.2.6.3.2. de la misma normatividad”.

154 Exp. T7911036 C2, folios 22-24.

155 Exp. T7911036 C2, según referencia en la resolución sancionatoria 1975 de 2018, folios 29-34, y conforme lo señaló el accionante en la demanda de tutela, folio 3.

156 Exp. T7911036 C2 folio 72, declaración extraprocesal de Ana Sirley Escobar Gómez, de 24 años de edad quien manifiesta que su tío político le pidió el favor de que vivieran allí con él, ella junto con su esposo.

157 Exp. T7911036 C2, folios 29-34.

158 Exp. T7911036 C2, prueba remitida por Fonvivienda el 12 de noviembre de 2020, en respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional.

159 Exp. T7911036 C2, prueba remitida por Fonvivienda el 12 de noviembre de 2020, en respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional. Conforme lo certifica la empresa de correos 472, correspondencia enviada el 26 y 27 de noviembre.

160 Exp. T7911036 C2, folio 44. Comunicación a Luis Alberto Verdugo efectuada por Comfenalco Santander el 12 de julio de 2019.

161 Exp. T7911036 C2, folio 35 y vto. Rad 2019EE0039224, notificación por aviso. Sobre el particular, la Sala refiere lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011 CPACA “Artículo 69. Notificación por aviso. Si no pudiere hacerse la notificación personal al cabo de los cinco (5) días del envío de la citación, esta se hará por medio de aviso que se remitirá a la dirección, al número de fax o al correo electrónico que figuren en el expediente (...). Cuando se desconozca la información sobre el destinatario, el aviso, con copia íntegra del acto administrativo, se publicará en la página electrónica y en todo caso en un lugar de acceso al público de la respectiva entidad por el término de cinco (5) días, con la advertencia de que la notificación se considerará surtida al finalizar el día siguiente al retiro del aviso.// En el expediente se dejará constancia de la remisión o publicación del aviso y de la fecha en que por este medio quedará surtida la notificación personal”. [la negrilla no es del texto]. Esta disposición aplica en concordancia con el Artículo 47 Ibídem “Artículo 47. Procedimiento administrativo sancionatorio. Los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio no regulados por leyes especiales o por el Código Disciplinario Único se sujetarán a las

disposiciones de esta Parte Primera del Código. Los preceptos de este Código se aplicarán también en lo no previsto por dichas leyes. (...)”.

162 De conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.

163 Conforme lo dispone el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 1437 de 2011 -CPCA.

164 Conforme lo disponen los artículos 68 y 69 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011 -CPACA.

165 Y fijación en la ventanilla única de atención al usuario y en la página web del Ministerio, como indica la Resolución. T7911036 D2, folio 35.

166 Exp. T7911036 C2, folio 36.