

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Deber de asignación del subsidio de vivienda en especie a sujetos de especial protección constitucional

La entidad no respetó el debido proceso de las niñas y del niño beneficiario del subsidio, pues en el trámite administrativo de asignación del subsidio omitió dar cumplimiento al proceso establecido en la ley para proteger el derecho de los niños y condicionó la entrega material del subsidio a que la situación migratoria de la actora estuviera regularizada o a que a los niños se les nombrara un representante... se dejó en suspenso un derecho que ya había sido adquirido por el núcleo familiar y, además, desconoció el interés superior de los menores de edad involucrados.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Procedencia de la acción de tutela cuando se trate de sujetos de especial protección

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Estado tiene el deber de fijar condiciones necesarias para su efectividad

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA-Protección en el ámbito interno e internacional

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA CON GARANTIAS DE SEGURIDAD EN LA TENENCIA-Acceso, sostenimiento y seguridad jurídica

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Gastos soportables

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Circunstancia de debilidad manifiesta/PRINCIPIO DE ENFOQUE DIFERENCIAL-Alcance

NIÑOS Y NIÑAS COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION E INTERES SUPERIOR DEL MENOR-Protección y prevalencia de sus derechos sobre los derechos de los demás

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido/SUBSIDIO DE VIVIENDA-Mecanismo para el desarrollo progresivo del derecho a la vivienda digna

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Contenido y alcance

PREVALENCIA DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES-Deber de autoridades judiciales de dar prelación al interés superior del niño

DERECHOS DE LOS MIGRANTES-Extranjeros gozan de los mismos derechos civiles y garantías que gozan los nacionales, salvo las limitaciones que establece la Constitución o la ley

REPÚBLICA DE COLOMBIA

CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-251 de 2023

Referencia: Expediente No. T-9.156.295

Acción de tutela interpuesta por Andrea, en nombre propio y en representación de sus hijos, en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital

Magistrada ponente:

Natalia Ángel Cabo

Bogotá, D.C., diez (10) de julio de dos mil veintitrés (2023).

La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por las magistradas Diana Fajardo Rivera y Natalia Ángel Cabo, quien la preside, y por el magistrado Juan Carlos Cortés González, en ejercicio de las competencias constitucionales y legales establecidas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política, 33 y 34 del Decreto 2591 de 1991 y 64 del Acuerdo 02 de 2015 (Reglamento Interno de la Corte Constitucional), profiere la siguiente:

SENTENCIA

Este fallo se dicta en el trámite de revisión de la decisión expedida el 6 de octubre de 2022 en única instancia por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena. Dicho trámite de revisión se da dentro de la acción de tutela instaurada por la señora Andrea¹, en nombre propio y en representación de sus tres hijos, en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y del Fondo de Vivienda de Interés Social y Reforma Urbana Distrital – Corvivienda.

I. ANTECEDENTES

A. Hechos

La señora Andrea y el señor Juan tuvieron una unión marital de hecho. Producto de dicha relación nacieron los niños Camila, Alejandro y Sonia, que actualmente tienen 14, 12 y 10 años, respectivamente. La señora Andrea es una persona migrante venezolana, pero todos sus hijos tienen la nacionalidad colombiana.

1. El señor Juan se postuló, junto con su familia, para ser beneficiario del programa de subsidio familiar “Gana Cartagena”, el cual fue creado con el objeto de proteger a los hogares compuestos por quienes vivían en una zona de alto riesgo geológico. Mediante Resolución 481 del 21 de diciembre de 2020 Corvivienda, establecimiento público de orden distrital, le asignó al núcleo familiar un subsidio total de vivienda en el proyecto ciudadela La Paz. Sin embargo, el señor Juan murió el 26 de noviembre de 2021, antes de que se realizara la entrega de la vivienda.

1. El 20 de enero de 2022 la señora Andrea le informó a la entidad accionada por escrito sobre la muerte de su compañero. En el mismo memorial, la actora le solicitó a Corvivienda continuar con la tramitación del subsidio por lo que pidió que se le asignara un inmueble a ella y a su grupo familiar.

1. El 14 de febrero de 2022 Corvivienda respondió la anterior petición. En dicho escrito reconoció que el núcleo familiar beneficiario del subsidio estaba compuesto por los menores de edad Camila, Alejandro y Sonia y por la señora Andrea². Por otra parte, indicó que para atender de fondo la solicitud de la señora Andrea era necesario que ampliara la información acerca de su condición migratoria. Adicionalmente, la entidad expuso que, en caso de que la accionante no tuviera su situación migratoria resuelta, era necesario que informara quién sería el representante legal de sus tres hijos pues por ser menores de 18 años debían actuar a través de un mayor de edad con nacionalidad colombiana.

1. Por estos hechos, el 23 de septiembre de 2022 la señora Andrea, en nombre propio y en representación de sus tres hijos, presentó acción de tutela. En su escrito, la accionante explicó que sus hijos son ciudadanos colombianos, que necesitan el acceso a una vivienda digna y que Corvivienda está desconociendo el derecho adquirido por su núcleo familiar a recibir un subsidio de vivienda. Con fundamento en estos hechos, la actora invocó la protección de sus derechos a la vivienda digna y al debido proceso y, en consecuencia, solicitó la entrega de la vivienda al núcleo familiar del señor Juan. Por medio de auto del 23

de septiembre de 2022 el Juzgado Octavo Laboral de Cartagena admitió la acción de tutela y dispuso notificar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y a Corvivienda.

1. En su respuesta a la tutela el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio solicitó que se declarara la ausencia de legitimación en la causa por pasiva respecto de la entidad. El representante del ministerio argumentó que no existen peticiones ni trámites por resolver respecto de la accionante ni del señor Juan.

1. Por su lado, Corvivienda solicitó que se declarara la improcedencia de la acción por ausencia de vulneración de derechos fundamentales. En este sentido, la entidad sostuvo que mediante comunicación del 14 de febrero de 2022 le hizo saber a la accionante que para continuar con el proceso de asignación del subsidio debió aportar la información solicitada relativa a su condición migratoria y que, como no lo hizo, se restituyeron al fondo los beneficios que habían sido asignados a su núcleo familiar.

B. Fallo de tutela objeto de revisión

Sentencia de única instancia

1. Por medio de sentencia del 6 de octubre de 2022 el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena negó la acción de tutela por considerar que no existió vulneración de los derechos a la vivienda digna y al debido proceso. En ese sentido, el juez determinó que Corvivienda respondió la petición de la accionante pues la entidad le indicó de forma clara a la señora Andrea que era necesario ampliar la información respecto de su situación migratoria y de la representación legal de sus hijos. Sin embargo, no se probó que la actora hubiera aportado la información requerida.

C. Actuaciones en sede de revisión

1. En el auto del 30 de enero de 2023, que se notificó el 13 de febrero de 2023, la Sala de Selección de Tutelas Número No. 1 de esta Corporación eligió el expediente de la referencia para efectos de su revisión. Según el respectivo sorteo, se repartió al despacho de la magistrada Natalia Ángel Cabo para la elaboración de la ponencia.

1. Mediante el auto del 2 de marzo de 2023, la magistrada sustanciadora ordenó la práctica de pruebas con el objeto de conocer la situación migratoria de la accionante y la situación socioeconómica de su núcleo familiar, además de contar con el expediente administrativo correspondiente al proceso de asignación del subsidio.

1. En escrito del 24 de marzo de 2023 Corvivienda dio respuesta al requerimiento hecho por la magistrada sustanciadora. La entidad reiteró que la accionante debía ampliar la información sobre su condición migratoria para poder continuar con el trámite de desembolso del subsidio de vivienda.

1. En auto del 30 de marzo de 2023 la magistrada sustanciadora insistió en la práctica de las pruebas decretadas, por cuanto no se recibió la información completa de parte de Corvivienda en relación con el expediente administrativo asociado al trámite del subsidio familiar y porque la señora Andrea guardó silencio frente al primer requerimiento de pruebas decretado en el trámite de revisión de la tutela.

1. El 31 de marzo de 2023 Corvivienda adjuntó el expediente administrativo correspondiente a la asignación del subsidio en favor del señor Juan. Dentro del expediente se encuentra una constancia de notificación en la que se le informó al señor Juan que fue beneficiario de un

subsidio de vivienda³. También, dentro de la información enviada por la entidad accionada, reposa un acta de una reunión del 9 de febrero de 2022 entre representantes de Corvivienda y el señor Antonio, padre del señor Juan, en la que el primero informó que su hijo murió y en consecuencia solicitó que la vivienda adjudicada fuera entregada a los niños Camila, Alejandro y Sonia. Según lo consignado en la mencionada acta, el señor Antonio informó que los niños están al cuidado de su abuela paterna ya que la señora Andrea, está en Venezuela y no tiene fecha de regreso a Colombia. En razón a este hecho, según quedó registrado en un documento aportado por la entidad accionada, el funcionario de Corvivienda encargado de la reunión le solicitó al señor Antonio que enviara el registro civil de defunción de su hijo y que se dirigiera al centro zonal de bienestar familiar o a la Comisaría de Familia, para que se adjudique temporalmente la tutela de los niños y se pueda continuar el trámite ante Corvivienda⁴.

1. En un nuevo escrito del 12 de abril de 2023 Corvivienda explicó que, de acuerdo con el parágrafo 4 del artículo 2.1.1.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015, cuando el hogar postulante esté conformado por personas mayores y niños y los primeros fallecen antes de la legalización del subsidio, el defensor de familia competente podrá ejercer la representación de los menores de edad para la aplicación del subsidio, entre tanto se define la curaduría y guarda de los niños. Asimismo, la entidad expuso que para realizar la sustitución del beneficiario fallecido era necesario que los mayores de edad acreditaran los mismos requisitos exigidos al titular y que en particular se debe presentar una copia de la cedula de ciudadanía. Corvivienda también explicó que, de acuerdo con el artículo 2.1.1.6.9.2 del citado Decreto, para que la población migrante venezolana pueda realizar un trámite de postulación a un subsidio debe residir en Colombia y contar con cedula de extranjería vigente, permiso especial de permanencia o el instrumento que defina el gobierno para demostrar que su situación migratoria se encuentra regularizada. Finalmente, la entidad advirtió que para concretar la asignación del subsidio mediante escritura pública es necesario que los comparecientes se identifiquen con los documentos legales pertinentes.

1. A pesar de ser requerida nuevamente por la Corte en el segundo auto de pruebas, la

señora Andrea no dio respuesta a los requerimientos probatorios efectuados por el despacho. Por tal motivo, en auto del 12 de abril de 2023 la magistrada sustanciadora vinculó al Ministerio de Relaciones Exteriores y le requirió información acerca de la situación migratoria de la señora Andrea. Adicionalmente, la magistrada sustanciadora le solicitó a dicho ministerio que informara si existía algún trámite de regularización pendiente que hubiera sido iniciado por ella. El Ministerio de Relaciones Exteriores no suministró la información requerida por la Corte.

II. CONSIDERACIONES

A. Competencia

1. La Sala Primera de Revisión de la Corte Constitucional es competente para revisar el fallo de única instancia proferido dentro del trámite de la referencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y los artículos 32, 33, 34, 35 y 36 del Decreto 2591 de 1991.

B. Análisis de procedencia formal de la acción de tutela

1. Antes de analizar de fondo la pretensión de la señora Andrea en su tutela, corresponde determinar si esta acción cumple con los requisitos mínimos de procedencia, esto es: (i) legitimación en la causa por activa; (ii) legitimación en la causa por pasiva; (iii) inmediatez; y (iv) subsidiariedad.

1. En primer lugar, el requisito de legitimación en la causa por activa se refiere a que toda

persona tiene derecho a reclamar mediante acción de tutela la protección inmediata de sus derechos fundamentales. La acción la podrá promover directamente el afectado o por intermedio de apoderado judicial. También podrá presentarla el agente oficioso o el Defensor del Pueblo. En este caso la acción de tutela cumple el presupuesto de legitimación en la causa por activa respecto de la accionante y de sus hijos, en tanto el amparo fue presentado directamente por la señora Andrea, en defensa de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de ella y su núcleo familiar⁵.

1. En segundo lugar, en cuanto a la legitimación en la causa por pasiva el artículo 86 de la Constitución establece que la acción de tutela podrá promoverse en defensa de los derechos fundamentales cuando estos estén amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares en los casos previstos en la Constitución y en la ley. Respecto de esta última hipótesis, el citado artículo dispone que se puede ejercer la acción de tutela contra particulares cuando: (i) prestan un servicio público; (ii) su conducta afecta de manera grave el interés colectivo y (iii) cuando existe subordinación o indefensión entre quien presenta la acción y quien supuestamente vulneró o amenazó el derecho fundamental.

1. Para que se acredite el requisito de legitimación en la causa por pasiva se debe evaluar, por una parte, que se trate de uno de los sujetos respecto de los cuales el amparo es procedente y, por la otra, que la conducta que genera la vulneración o amenaza del derecho se pueda vincular directa o indirectamente con su acción u omisión.

1. En este caso el requisito de legitimidad se cumple respecto de Corvivienda por dos razones: primero, porque se trata de entidad descentralizada del orden distrital encargada de la asignación de subsidios de vivienda de interés social de Cartagena. Segundo, porque de acuerdo al objeto de la acción, las pretensiones invocadas por la actora se vinculan directamente con la actuación del fondo de vivienda pues esta entidad no ha iniciado el trámite para sustituir el subsidio de vivienda otorgado en su momento al señor Juan ya que le

exige a la actora regularizar primero su situación migratoria.

1. Ahora bien, no ocurre lo mismo respecto del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, toda vez que a pesar de que es una autoridad pública, no tiene competencias legales ni constitucionales frente a la pretensión de la actora⁶, pues no está a su cargo la asignación del subsidio de vivienda que reclama la demandante. En consecuencia, esa autoridad será desvinculada del proceso. Lo mismo ocurre respecto del Ministerio de Relaciones Exteriores. A pesar de que esta entidad guardó silencio durante el recaudo de pruebas decretado por la Corte, de los hechos narrados en la acción de tutela y de las pruebas recibidas en sede de revisión no es posible evidenciar que la señora Andrea tuviera algún trámite de regularización pendiente a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. Así, no se advierte que esa autoridad, en el marco de sus funciones legales y constitucionales⁷, haya incurrido en alguna dilación u omisión que constituya una barrera administrativa para continuar con el trámite para la asignación del subsidio, por lo que también será desvinculada.

1. En tercer lugar, como requisito de procedibilidad la acción de tutela también debe ser presentada dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de forma que el amparo responda a la exigencia constitucional de ser un instrumento de aplicación inmediata y urgente. En el caso objeto de estudio se cumple con el citado requisito, por cuanto la respuesta de Corvivienda a la solicitud presentada por la actora en ejercicio de su derecho de petición fue el 14 de febrero de 2022 y la acción de tutela se presentó el 23 de septiembre de 2022. Es decir que transcurrieron siete meses entre la fecha de interposición de la acción y la fecha en que se presentó la vulneración alegada, lo que constituye un periodo de tiempo razonable. Más aún, si se tiene en cuenta que dentro del grupo de actores se encuentran niños en situación de vulnerabilidad económica.

1. Finalmente, el estudio del requisito de subsidiariedad busca determinar si existen o no mecanismos idóneos y eficaces más allá de la tutela para proteger los derechos en un caso particular. El artículo 86 de la Constitución señala que la tutela es un mecanismo residual y subsidiario, es decir que sólo se puede utilizar cuando no exista otro medio de defensa ante

la jurisdicción competente. Ahora bien, si llegase a existir un medio adicional, el juez constitucional deberá analizar si este medio es eficaz e idóneo para resolver la controversia y para proteger los derechos fundamentales que se estén viendo amenazados. Igualmente, la tutela procederá cuando se presente la posible ocurrencia de un perjuicio irremediable, que ponga en riesgo la afectación de los derechos fundamentales del peticionario.

1. La Corte Constitucional ha sostenido que la idoneidad hace referencia a la capacidad que brinda el mecanismo judicial para proteger los derechos fundamentales⁸. Respecto a la eficacia, la Corte ha indicado que se relaciona con el hecho de que el mecanismo esté diseñado para brindar de manera oportuna e integral una protección al derecho amenazado o vulnerado⁹. Por otro lado, para determinar si en efecto se está ante la posible configuración de un perjuicio irremediable, la Corte Constitucional lo ha definido como uno que implica que: (i) se esté ante la presencia de un daño inminente o próximo a suceder; (ii) que el perjuicio sea grave y afecte un derecho fundamental para la persona; y (iii) se requieran tomar medidas urgentes que no puedan ser postergadas para evitar ese daño o superarlo si ya se presentó¹⁰.

1. El análisis de subsidiariedad no se deberá hacer de manera general y abstracta ya que bajo esa perspectiva todo proceso judicial idóneo puede considerarse eficaz. Así, la eficacia del mecanismo judicial deberá analizarse en atención a las exigencias y características propias de cada caso. Una de las particularidades que debe ser analizada especialmente por el juez de tutela es la posible afectación de los derechos de sujetos de especial protección constitucional como lo son los niños, niñas y adolescentes, personas de la tercera edad y personas en situación de discapacidad.

1. En este caso la accionante está cuestionando la exigencia que le hizo Corvivienda de acreditar que su situación migratoria estuviera resuelta para asignarle a su núcleo familiar el subsidio de vivienda que había recibido su compañero permanente fallecido. Este hecho, a juicio de la actora, vulneró sus derechos y los de sus hijos, a la vivienda digna y al debido

proceso. En principio, la accionante puede cuestionar las decisiones de la administración mediante los recursos de reposición y apelación y posteriormente a través del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho.

1. Sin embargo, la ampliación de información que exigió Corvivienda no es un acto administrativo susceptible de ser cuestionado por estas vías ordinarias, pues no se trata de una manifestación de voluntad de la administración que produzca un efecto jurídico. Además, no es razonable que se le exija a la accionante que primero deba agotar el trámite administrativo interno ante la entidad para obtener una decisión desfavorable a sus intereses, para que luego dicha decisión pueda ser demandada ante el juez de lo contencioso administrativo.

1. Esto por cuanto, a pesar de que la accionante hubiera podido iniciar un proceso ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para obtener la satisfacción de sus pretensiones, lo cierto es que este mecanismo, para este caso concreto, no es eficaz. En efecto, en el expediente objeto de revisión se verifica una necesidad puntual de acceso a la vivienda digna por la condición de vulnerabilidad de quienes están siendo afectados con la actuación de Corvivienda, esto es, de tres menores de edad, que por su situación (damnificados por el riesgo geológico en el que estaba su vivienda) no pueden asumir las cargas económicas de un juicio contencioso y esperar los tiempos procesales propios de esa jurisdicción de la misma forma en que lo podría hacer otra persona.

1. En conclusión, la acción de tutela supera el análisis de subsidiariedad y por ello procede su estudio de fondo para determinar si la tutela en este caso es un mecanismo definitivo de protección.

C. Problema jurídico

1. A partir de los hechos narrados en el aparte de antecedentes, le corresponde a esta Sala responder el siguiente problema jurídico:

1. ¿Vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna y al debido proceso administrativo una autoridad que se niega a entregar un subsidio ya asignado a un núcleo familiar compuesto por niños, niñas y sus padres, por cuanto el padre beneficiario murió y la integrante adulta es una persona migrante que no ha acreditado la regularización de su situación migratoria?

1. Para resolver el problema jurídico propuesto, la Sala desarrollará los siguientes temas: (i) el derecho a la vivienda digna de sujetos de especial protección constitucional; y (ii) el debido proceso administrativo en la asignación de subsidios. Finalmente, y con sujeción a las consideraciones generales, decidirá el caso concreto.

D. Reiteración de la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna de sujetos de especial protección

1. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que todos los colombianos tienen derecho a una vivienda digna y que es obligación del Estado fijar las condiciones necesarias para que este derecho sea efectivo, así como promover planes de interés social, sistemas adecuados de financiación de largo plazo y formas asociativas de ejecución de programas en la materia.

1. En principio este derecho no fue reconocido como fundamental y, por ende, se negó la procedencia de su amparo mediante acción de tutela. Sin embargo, con el transcurso del

tiempo la Corte Constitucional, luego de analizar su naturaleza jurídica, concluyó que se trata de un derecho fundamental autónomo¹¹.

1. El derecho a la vivienda digna ha sido definido como “aquel dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de vivienda, sea propio o ajeno, que cuente con las condiciones suficientes para que quienes habiten en ella puedan realizar de manera digna su proyecto de vida”¹². Ahora bien, la jurisprudencia de la Corte ha precisado que la exigibilidad de este derecho tiene dos dimensiones, una progresiva y otra de inmediato cumplimiento. Frente a la primera dimensión este Tribunal ha señalado que aunque en general la materialización del derecho a la vivienda es incremental, esta condición no justifica la inactividad del Estado, quien tiene la obligación de garantizar los contenidos mínimos esenciales del derecho que son de inmediato cumplimiento¹³.

1. Así, con respecto a la dimensión de inmediato cumplimiento la Corte ha señalado que el derecho a la vivienda está conformado por contenidos mínimos que deben ser atendidos en períodos cortos de tiempo. De acuerdo a los precedentes constitucionales vigentes, estos contenidos se pueden resumir en las siguientes tres obligaciones: (i) un mandato de abstención para no interferir en el goce efectivo del derecho a la vivienda; (ii) una obligación de incorporar al ordenamiento jurídico diferentes mecanismos administrativos y judiciales para preservar el uso pacífico de la vivienda y proteger a las personas de injerencias ilegítimas de terceros y; (iii) la responsabilidad de consolidar, entre otras cosas, planes específicos que determinen de forma clara las circunstancias de tiempo, modo y lugar, en las cuales se va a realizar el derecho a la vivienda, especialmente en los casos que involucran personas en situación de debilidad manifiesta¹⁴.

1. Ahora bien, el alcance y contenido de este derecho lo ha desarrollado la jurisprudencia a partir de instrumentos internacionales. Particularmente a partir de Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y de la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas. El artículo 11 del PIDESC

dispone que toda persona tiene derecho “a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”¹⁵. Una vivienda adecuada para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, significa que la persona cuente con un “lugar donde [pueda] aislar[se] si [lo] desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”¹⁶. Este Comité definió que existen 7 componentes esenciales de este derecho: la seguridad jurídica de la tenencia; la habitabilidad; la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; la localización; los gastos soportables; la asequibilidad y la adecuación cultural.

1. Por su parte, la Corte desarrolló con precisión cada uno de estos componentes en la sentencia T-266 de 2022 en la que amparó el derecho a la vivienda digna de 276 familias que habían sido beneficiarias de subsidios para adquirir vivienda de interés social y a quienes les revocaron los beneficios por una decisión de la alcaldía municipal. Respecto de la seguridad jurídica de la tenencia, este Tribunal explicó que incorpora la estabilidad de los actos jurídicos asociados a la vivienda y también la protección frente a aumentos desproporcionados o arbitrarios en los cánones de vivienda y ante la especulación. Con respecto al criterio de habitabilidad, la Corte sostuvo que hace referencia a las condiciones mínimas para que una vivienda sea adecuada. Frente a la disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura la Corporación explicó que exige la disponibilidad de servicios públicos domiciliarios. En cuanto a la localización, la Sala de Revisión tuteló expresó que una vivienda debe “encontrarse en un lugar que ofrezca –o permita acceder a– oportunidades de empleo, servicios de salud, escuelas, guarderías y otros servicios; y a que la vivienda no esté ubicada en zonas contaminadas o peligrosas”¹⁷.

1. El quinto componente que es el de gastos soportables, se refiere a la suma de dinero necesaria para la manutención del hogar. Respecto de la asequibilidad la Corte puntualizó que hace referencia al costo de la vivienda y “a la obligación de adoptar medidas para que

grupos y personas desfavorecidas o marginalizadas puedan acceder a la vivienda”¹⁸. Finalmente, la adecuación cultural exige, en los términos del Tribunal, que la vivienda refleje la identidad cultural de quienes la habitan.

1. Esta Corporación ha agrupado estos componentes de la vivienda digna o adecuada en dos grupos¹⁹. Por un lado, el de la seguridad de la tenencia que incluye la seguridad jurídica, la asequibilidad y los gastos soportables y, por el otro, el de las condiciones de adecuación entre las que están la habitabilidad, la disponibilidad de servicios, la ubicación y la adecuación cultural. En ese sentido, la Corte ha precisado que para que las condiciones del segundo grupo de componentes se materialicen antes se deben consolidar los elementos del primer grupo. Por ello, la seguridad de la tenencia de la vivienda es indispensable para que el derecho a la vivienda digna se garantice²⁰.

1. Además, la materialización de este derecho implica que toda persona tenga un lugar seguro para vivir dignamente de acuerdo con sus necesidades humanas. Es deber del Estado proteger especialmente a quienes están en situaciones de “indefensión, de debilidad manifiesta o de desventaja de acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda, como (...) las personas de la tercera edad y los niños, entre otros”²¹. Este derecho, como lo ha reconocido la Corte²², es de compleja aplicación, pues supone el diseño e implementación de políticas públicas que estén orientadas a garantizar el acceso a la vivienda en condiciones democráticas que incluyan, por lo demás, un enfoque diferenciado para los sujetos de especial protección constitucional.

1. Dentro de esta categoría de sujetos de especial protección se encuentran los niños y niñas, respecto de quienes la Corte ha sido enfática en señalar que sus derechos prevalecen frente a los de los demás integrantes de la sociedad. En este orden de ideas es imperioso proteger el derecho a la vivienda digna de las familias que cuenten entre sus miembros a niños, niñas y adolescentes pues este grupo poblacional tiene el derecho a vivir dignamente en un lugar que cuente con las condiciones suficientes para realizar su proyecto de vida.

Adicionalmente, la Corte resalta que tanto el Estado como la familia tienen responsabilidad de suministrar “las condiciones de vida propias para el desarrollo integral del niño que se encuentra en etapa de crecimiento y aprendizaje, que por su situación de vulnerabilidad y fragilidad frente al resto del conglomerado social [es] sujeto de especial protección constitucional”²³.

E. El debido proceso administrativo en la asignación de subsidios de vivienda

1. La Corte se ha pronunciado sobre el derecho a la vivienda en distintos escenarios. Por ejemplo, respecto del estándar de protección de este derecho para la población víctima de desplazamiento forzado²⁴, de la terminación de procesos hipotecarios iniciados contra personas que fueron víctimas de secuestro o desaparición forzada²⁵, del debido proceso de sujetos de especial protección constitucional en el desarrollo de desalojos forzosos²⁶, de los sistemas de financiamiento a largo plazo, la vivienda de interés social y los subsidios como mecanismo para el acceso a la vivienda²⁷.

“[S]i bien [los subsidios] son previos a la situación en la que las personas entran a disponer del bien, a habitarlo y a desarrollar en él su proyecto de vida, también conforman en el estado actual de cosas parte del entramado jurídico que los órganos políticos han tejido para el acceso al derecho y, por lo tanto son presupuesto de la seguridad jurídica de la tenencia; constituyen una herramienta poderosa para enfrentar las inequidades del mercado, con miras al acceso a un bien de especial relevancia para el ser humano; y son, para muchas familias colombianas, el único medio para acceder a la vivienda sin poner en riesgo el ejercicio de otros derechos fundamentales, debido a los altos costos que tienen los inmuebles en función con el ingreso promedio de la población.”²⁸

1. En la asignación de subsidios de vivienda por parte del Estado, cualquiera que sea su modalidad, debe respetarse el derecho al debido proceso y las garantías que lo integran. De esta manera, las autoridades encargadas de la convocatoria, asignación y aplicación y entrega de los subsidios de vivienda deben cumplir con las formas y etapas dispuestas para su otorgamiento²⁹.

1. En consecuencia, la observancia del debido proceso en el trámite para la adquisición de un subsidio de vivienda tiene conexión directa con el derecho a la vivienda digna. Justamente, los subsidios son la herramienta con la que cuenta el Estado para materializar el Estado Social de Derecho y las distintas dimensiones del derecho a la vivienda digna para grupos específicos que están en diversas situaciones de vulnerabilidad. En este sentido, el proceso de asignación del subsidio debe hacerse en cumplimiento de la normatividad que rige la actuación, de manera que un beneficiario de la prestación estatal no puede ser privado de esta sin que antes se agote un proceso del cual tenga conocimiento y en el cual haya podido participar.

1. Ahora bien, respecto del procedimiento cuando uno de los integrantes del núcleo familiar a quien se le asignó un subsidio muere, es preciso mencionar que el Decreto 1077 de 2015, en el numeral 2.4 del artículo 2.1.1.1.1.2., establece que el hogar objeto del subsidio familiar de vivienda es aquel conformado por una o más personas que integren el mismo núcleo familiar y que compartan un mismo espacio habitacional. Por su parte, el parágrafo 4 del artículo 2.1.1.1.1.4. del mismo decreto, respecto del fallecimiento de los miembros mayores de edad de un hogar, dispone que:

“Cuando el hogar esté conformado por miembros mayores y menores de edad y los primeros fallezcan antes del giro o de la legalización del subsidio familiar de vivienda otorgado, podrán suscribirse los actos jurídicos de aplicación del subsidio por el defensor de familia en representación de los menores beneficiarios del subsidio, quién deberá velar por los intereses de estos mientras el juez determina en cabeza de quién estará la curaduría y guarda de los

mismos.”³⁰

1. En conclusión, los subsidios de vivienda son un mecanismo adecuado y eficiente para garantizar el acceso a la vivienda digna, por lo anterior, el respeto al debido proceso y de las garantías que lo integran en el trámite de convocatoria, asignación y entrega de estas ayudas estatales es de la mayor importancia, por lo que las autoridades involucradas deberán respetar las formas y etapas dispuestas para su asignación.

1. Con base en las anteriores consideraciones se pasa ahora a resolver el caso concreto.

F. Caso concreto

1. La tutela interpuesta por la señora Andrea, en nombre propio y en representación de sus tres hijos, se dirige contra Corvivienda, pues esa entidad, a la fecha, no ha realizado los trámites necesarios para legalizar en favor de su núcleo familiar el subsidio de vivienda que les fue asignado.

1. Corvivienda sostiene que le exigió a la señora Andrea que informara cuál era su estatus migratorio, pues para aplicar el subsidio es necesario que los menores de edad actúen “a través de un mayor de edad con nacionalidad colombiana”³¹. En ese sentido, la entidad agregó que comoquiera que la accionante no amplió la información requerida se entiende que desistió de la solicitud de legalización del subsidio para su núcleo familiar.

1. Durante el trámite de revisión la Sala intentó conocer el estado actual de la condición migratoria de la señora Andrea y las condiciones de los niños y niñas. Incluso, se ofició al

Ministerio de Relaciones Exteriores para que precisara si la citada señora había adelantado algún trámite para regularizar su situación y si existía algún tipo de demora por parte de las autoridades en Colombia para resolverlo. Sin embargo, no se obtuvo información por parte de la accionante ni del Ministerio. Por el contrario, según acta que aportó Corvivienda, el padre del señor Juan le informó a la entidad que la señora Andrea no vivía en Colombia desde septiembre de 2021 y que no tenía fecha de regreso al país. Además, en la mencionada reunión, se señaló que el cuidado de los niños se encuentra en cabeza de sus abuelos paternos.

1. En ese sentido, del examen de las pruebas dentro del expediente se encuentran acreditadas tres cosas: primero, que el señor Juan se postuló junto con su núcleo familiar a un subsidio total de vivienda distrital y que este les fue asignado mediante Resolución 481 del 21 de diciembre de 2020, para ser aplicado en el proyecto Ciudadela La Paz. Segundo, que Camila, Alejandro y Sonia integran el núcleo familiar que participó en la convocatoria de la oferta de vivienda presentada por Corvivienda. Tercero, que a la fecha Corvivienda no ha hecho entrega de la vivienda asignada al núcleo familiar. En todo caso, a pesar de que existen estas claridades, la Sala no pudo conocer si la señora Andrea reside en Colombia y, en caso negativo, quien tiene a su cargo el cuidado de sus hijos.

1. Dicho esto, a juicio de la Sala, Corvivienda desconoció el derecho al debido proceso y a la vivienda digna de Camila, Alejandro y Sonia. La entidad no respetó el debido proceso de las niñas y del niño beneficiario del subsidio, pues en el trámite administrativo de asignación del subsidio omitió dar cumplimiento al proceso establecido en la ley para proteger el derecho de los niños y condicionó la entrega material del subsidio a que la situación migratoria de la actora estuviera regularizada o a que a los niños se les nombrara un representante, a pesar de haber tenido conocimiento de que la citada señora presuntamente no estaba viviendo en Colombia desde el mes de septiembre del año 2021. Con lo anterior se dejó en suspenso un derecho que ya había sido adquirido por el núcleo familiar y, además, desconoció el interés superior de los menores de edad involucrados.

1. En efecto, el subsidio de vivienda fue asignado al núcleo familiar y no al señor Juan individualmente considerado, por lo que le correspondía a Corvivienda adelantar todas las actuaciones que fueran necesarias para que se legalizara la asignación en favor de los niños y niñas beneficiarios. Corvivienda conoció de la muerte del señor Juan y de la aparente imposibilidad de que la señora Andrea realizara los actos de perfeccionamiento del subsidio para obtener la propiedad del inmueble. A pesar de ello, la entidad no acudió ante el defensor de familia ni realizó ninguna averiguación adicional que le permitiera conocer quién tiene la curaduría de los bienes de los niños.

1. Con lo anterior, la autoridad accionada no solo desconoció el derecho al debido proceso administrativo de Camila, Alejandro y Sonia, sino que además vulneró su derecho a la vivienda digna. Esto, por cuanto al abstenerse de entregar el subsidio representado en un cupo habitacional al núcleo familiar residente en Colombia, se limitó el presupuesto de seguridad en la tenencia que, como se explicó en las consideraciones de esta sentencia, es un elemento esencial para garantizar el derecho a la vivienda digna. En efecto, los subsidios son una herramienta para enfrentar las inequidades económicas que limitan el acceso a espacios adecuados para vivir y son el medio para que muchas familias, como la que componen el niño y las niñas dentro de esta tutela, puedan acceder a una vivienda sin poner en riesgo el ejercicio de sus derechos fundamentales.

1. Los integrantes del núcleo familiar se postularon para la asignación del subsidio de vivienda ofertado por Corvivienda en su condición de damnificados, porque vivían en una zona de riesgo geológico en la ciudad de Cartagena. Bajo este entendido, era evidente que la necesidad que se pretendía suplir a través de este subsidio era la obtención de una vivienda en condiciones dignas, donde los integrantes del hogar pudieran desarrollar su proyecto de vida. Sin embargo, ello no ha sido posible debido a la falta de diligencia por parte de la entidad demandada, quien, en contra de su deber de protección del interés superior de los niños y las niñas involucrados, no ha adelantado ningún tipo de trámite para legalizar el subsidio que le fue asignado a Camila, Alejandro y Sonia.

1. El interés superior de los niños, niñas y adolescentes no puede ser olvidado por las autoridades administrativas al adelantar procedimientos reglados. El mandato de protección contenido en el artículo 44 de la Constitución no es simplemente un enunciado que debe quedar confinado al papel. Por el contrario, se trata de un mandato que debe irradiar desde los actos cotidianos de los ciudadanos hasta el funcionamiento de la administración pública pues solo de esta manera la promesa constitucional de protección de los niños, niñas y adolescentes pasará de la utopía a la realidad.

1. Ahora bien, debido a que esta Corte no pudo conocer el estatus migratorio de la señora Andrea y que incluso, las pruebas recaudadas sugieren que ella ya no vive en Colombia, no se puede ordenar que se perfeccione la entrega del subsidio a través suyo. Lo anterior, por cuanto, a pesar de que la citada señora fue incluida dentro del núcleo familiar para asignar el subsidio y que ello supone que respecto de ella se verificaron los requisitos para ser beneficiaria de esta subvención, lo cierto es que para la firma de la escritura el artículo 24 del estatuto registral y notarial dispone que los comparecientes deberán identificarse con los documentos legales pertinentes. Para el caso de los migrantes venezolanos, el artículo 2.1.1.6.9.2. del Decreto 1077 de 2015 que trata sobre los subsidios familiares de vivienda en modalidad de arrendamiento para la población migrante, aplicable por analogía al subsidio objeto de la acción de tutela, dispone que además de residir en Colombia, quienes pretendan la asignación de este tipo de ayuda, deben contar con cédula de extranjería vigente, Permiso Especial de Permanencia PEP o el instrumento que defina el Gobierno Nacional.

Por lo anterior, se ordenará a Corvivienda que en el término de quince (15) días hábiles perfeccione la asignación del subsidio que le fue otorgado al señor Juan y a su núcleo familiar. Los actos jurídicos para la aplicación del subsidio deberán ser suscritos por (i) por la señora Andrea en caso de que resida en el país y que tenga su situación migratoria regularizada; (ii) por la persona que tenga la curaduría de Camila, Alejandro y Sonia o, en caso de que no esté definida una persona a cargo, (iii) por el defensor de familia, mientras que un juez determina quién representará al niño y a las niñas involucradas.

1. Ahora bien, en caso de que el inmueble que le fue asignado al núcleo familiar del señor Juan haya sido legalizado en favor de otro hogar beneficiario, Corvivienda, en el término máximo de un mes, deberá disponer de otro inmueble de iguales o mejores condiciones para ser entregado a Camila, Alejandro y Sonia.

1. Finalmente, como medida complementaria para garantizar de forma integral los derechos fundamentales de los niños involucrados en esta acción de tutela, se ordenará al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, a través del defensor de familia competente³², verifique la situación actual de los niños, especialmente con quién están viviendo y en qué condiciones; (ii) en caso de que la señora Andrea no resida en el país y/o no tenga su situación migratoria regularizada, realice el acompañamiento respectivo para verificar que se ejecuten las acciones administrativas y judiciales necesarias para garantizar que los niños y niñas puedan ser debidamente representados en el procedimiento, y accedan efectivamente al subsidio de vivienda, sin mayores dilaciones administrativas ante la posible falta de un curador; y, (iii) se tomen las medidas necesarias para que cualquier decisión que se adopte tenga en cuenta su interés superior.

Síntesis

III. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero. Por las razones y en los términos de esta providencia, REVOCAR la sentencia de única instancia proferida por el Juzgado Octavo Laboral del Circuito de Cartagena, del 6 de octubre de 2022 que negó las pretensiones invocadas y, en su lugar AMPARAR los derechos de las niñas y niños Camila, Alejandro y Sonia al debido proceso y a la vivienda digna.

Segundo. En consecuencia, ORDENAR a Corvivienda que, en el término en el término de quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de esta providencia perfeccione la asignación del subsidio que le fue otorgado al señor Juan y a su núcleo familiar en favor de Camila, Alejandro y Sonia. Los actos jurídicos para la aplicación del subsidio deberán ser suscritos (i) por la señora Andrea en caso de que resida en el país y que tenga su situación migratoria regularizada; (ii) por la persona que tenga la curaduría de Camila, Alejandro y Sonia o, en caso de que no esté definida una persona a cargo o (iii) por el defensor de familia, mientras que un juez determina quién representará a los menores de edad.

Tercero. En caso de que el inmueble que le fue asignado al núcleo familiar del señor Juan haya sido legalizado en favor de otro hogar beneficiario, ORDENAR a Corvivienda que, en el término máximo de un (1) mes siguiente a la notificación de esta providencia, disponga de otro inmueble de iguales o mejores condiciones con el fin de garantizar el derecho a la vivienda digna de los niños Camila, Alejandro y Sonia.

Cuarto. ORDENAR al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar que, a través del defensor de familia competente: (i) verifique la situación actual Camila, Alejandro y Sonia, especialmente con quién están viviendo y en qué condiciones; (ii) en caso de que la señora Andrea no resida en el país y/o no tenga su situación migratoria regularizada, realice el acompañamiento respectivo para verificar que se ejecuten las acciones administrativas y judiciales necesarias para garantizar que los niños y niñas puedan ser debidamente representados en el procedimiento, y accedan efectivamente al subsidio de vivienda, sin mayores dilaciones

administrativas ante la posible falta de un curador; y, (iii) se tomen las medidas necesarias para garantizar que cualquier decisión que se adopte tenga en cuenta su interés superior.

Quinto. DESVINCULAR al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Ministerio de Relaciones Exteriores.

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

NATALIA ÁNGEL CABO

Magistrada

JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ

Magistrado

DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada

ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

1 En virtud de la circular No. 10 de 2022 de la Corte Constitucional, esta sentencia tendrá dos versiones. En la pública los nombres de los niños y niñas involucrados, así como los de sus familiares, serán anonimizados

2 Folios 4 y 5 del archivo “DEMANDA”.

3 Folio 2 del archivo “CORVI-OFI-1007-2023”.

4 Folios 14 y 15 del archivo “CORVI-OFI-1007-2023”.

5 Los registros civiles de las dos niñas y del niño se encuentran en los folios 7 a 9 del archivo “tutela”.

6 Artículo 2 del Decreto 3571 de 2011.

7 Artículo 4 del Decreto 869 de 2016.

8 Sentencias T-440 de 2017 y T-150 de 2016.

9 Ver, entre otras, sentencias T-789 de 2003 y T- 456 de 2004; y T-079 de 2016.

10 Ver, entre otras, sentencias T-209 de 2015; T-612 de 2019; y T-290 de 2021.

11 Sentencias T-986A de 2012, T-024 de 2015 y T-223 de 2015

12 Sentencia T-311 de 2016.

13 Sentencia SU-016 de 2021.

14 Sentencia C-165 de 2015.

15 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículo 11.

16 Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas.

17 Sentencia T-266 de 2022.

18 Sentencia T-266 de 2022.

19 Al respecto, ver Sentencia T-235 de 2011 y sentencia T-266 de 2022.

20 Sentencia T-266 de 2022.

21 Sentencia T-295 de 2017.

22 Sentencias T-1318 de 2015, T-732 de 2016 y T-295 de 2017.

23 Sentencia T-333 de 2016.

24 Sentencias T-946 de 2011, T-907 de 2013 y T-247 de 2018.

25 Sentencias T-697 de 2010 y T-813 de 2012.

26 Sentencias T-188 de 2016 y T-547 de 2019.

27 Sentencias T-1318 de 2015 y T-526 de 2015.

29 Sentencia T-333 de 2016.

30 Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.4., párrafo 4.

31 Folio 5 archivo “ tutela”.

32 El artículo 82 del Código de la Infancia y de la Adolescencia establece en el numeral 1° que a los defensores de familia les corresponde, de oficio, adelantar todas las actuaciones necesarias “para prevenir, proteger, garantizar y restablecer los derechos de los niños las niñas, los adolescentes y las adolescentes cuando tenga información sobre su vulneración o amenaza”.