

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL Sala Plena

### SENTENCIA SU-196 DE 2025

**Referencia:** expediente T-10.652.531

Acción de tutela instaurada por Ana Leidy Sánchez Cupitra y otros<sup>1</sup>, en contra del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda.

**Magistrada ponente:** Natalia Ángel Cabo

Bogotá D.C., 22 de mayo de dos mil veinticinco (2025)

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

#### SENTENCIA.

1. Esta decisión se adopta en el marco del proceso de revisión de los fallos de tutela dictados por el Juzgado Promiscuo de Familia de Belén de los Andaquíes, Caquetá (primera instancia) y la Sala Segunda de Decisión Civil, Familia, Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Caquetá (segunda instancia), los días 6 de septiembre y 10 de octubre de 2024, respectivamente. Estas sentencias estudiaron la acción de tutela presentada por Ana Leidy Sánchez Cupitra y otros ciudadanos contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda.

2. Mediante un auto del 29 de noviembre de 2024, la Sala de Selección No. 11 de la Corte Constitucional escogió el expediente de la referencia y lo repartió a la Sala Primera de Revisión<sup>2</sup>. En sesión del 20 de febrero de 2025, la Sala Plena de

---

<sup>1</sup> Los accionantes corresponden a Ana Leidy Sánchez Cupitra, Blanca Cecilia Galvis Pinilla, Carlos Arturo Duarte Jaramillo, Edwin Serrano Rivera, Juan De Dios Orjuela González, Leidy Cortez. Gómez, Luzby González Ruiz, María Rosalva Mejía Fajardo, Patricia López Muñoz, Rubiela Chacón Charo, Rubiela Torres Endo, Yined González Álvarez, Karen Duarte Gómez, Gustavo Peña Jara, Hortencia Reyes Ortiz, Johana Pantoja Delgado, Julio Cesar Gaitán Mendoza, Leivi Vanegas Mamian, Liliana Patricia Pérez Chilatra, Luz Helena García Sánchez, Luz Marina Heno López, María del Carmen Ocampo Manquillo, María del Rosario Cortez Gómez, María Delfa Malambo Tapiero, María Edith Ortiz Ortega, María Elsy Beltrán Agreda, María Isabel Ramírez Calderón, María Orfali Cruz, Martha Cecilia Cotacio Artunduaga, Mercedes Plazas Yague, Mireya Urquina Sabi, Miryam González Rodríguez, Nancy Bejarano Puentes, Suleima Garaviz Jiménez, Jose William Duarte y Leidy Yohanna Calderón Castro.

<sup>2</sup> La Sala Plena asumió el conocimiento del caso por tratarse de un asunto de relevancia constitucional, que involucra la definición de un estándar jurisprudencial sobre la indexación de subsidios de vivienda para hogares desplazados ante demoras ajenas a su diligencia en la ejecución. Esta decisión busca unificar criterios frente a fallos contradictorios, proteger derechos fundamentales en un contexto de especial vulnerabilidad y valorar el impacto estructural y fiscal de la regla que se adopte.

la Corte Constitucional decidió avocar el conocimiento del caso, con fundamento en lo previsto en el artículo 61 del Reglamento Interno de la Corporación<sup>3</sup>.

### SÍNTESIS DE LA DECISIÓN

3. La Sala Plena de la Corte Constitucional resolvió la acción de tutela presentada por 35 personas víctimas de desplazamiento forzado, quienes durante más de una década han esperado una vivienda que se les prometió, pero nunca se materializó. En concreto, los accionantes solicitaron al Ministerio de Vivienda y a Fonvivienda la actualización del valor del subsidio familiar que les fue asignado en 2011, en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa, en el Municipio de Solita, Caquetá.

4. La Sala constató que en el presente caso no operó la cosa juzgada constitucional y que la acción cumplió con los requisitos de procedencia. Posteriormente, esta Corporación analizó si es constitucionalmente admisible que el Estado se niegue a actualizar el valor de un auxilio económico cuyo monto se volvió insuficiente como consecuencia del paso del tiempo y la inflación. Sobre el punto, la Corte consideró que no era admisible y mostró cómo, a pesar de que los accionantes no habían tenido responsabilidad en las demoras para recibir el subsidio familiar, han tenido que soportar sus efectos más adversos. La Corte recordó que el principio de confianza legítima exige al Estado garantizar la ejecución real y oportuna de sus compromisos con las víctimas del conflicto.

5. En consecuencia, la Corte revocó las decisiones de instancia y concedió el amparo solicitado. En ese sentido, la Sala Plena ordenó la indexación de las ayudas asignadas a los accionantes y extendió dicha medida a todos los hogares del mismo proyecto de vivienda que se encuentran en una situación similar. Además, esta Corporación adoptó órdenes complejas para responder al problema de fondo: cerca de 19.000 subsidios asignados a población desplazada aún no han sido ejecutados. En particular, la Corte le exigió al Ministerio de Vivienda y Fonvivienda elaborar un plan integral para garantizar soluciones habitacionales efectivas a estos hogares, que incluyan mecanismos de priorización, concurrencia territorial y participación de las víctimas.

6. Esta decisión no solo resuelve un caso. Reconoce que detrás del expediente estudiado hay hogares en espera, derechos que no se materializan y promesas incumplidas que minan la confianza en lo público. La Corte ordena corregir esta omisión —no solo para quienes acudieron a la justicia, sino también para quienes, estando en la misma situación, aún guardan silencio.

### I. ANTECEDENTES

7. Ana Leidy Sánchez Cupitra y otros<sup>4</sup> presentaron una acción de tutela contra el

<sup>3</sup> Acuerdo 2 de 2015 expedido por la Sala Plena de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Los accionantes en la presente acción de tutela son los siguientes: Ana Leidy Sánchez Cupitra C.C. No. 1117262375, Blanca Cecilia Galvis Pinilla C.C. No. 40782866, Carlos Arturo Duarte Jaramillo C.C. No. 17634383, Edwin Serrano Rivera C.C. No. 17610508, Juan De Dios Orjuela González C.C. No. 1118070662, Leidy Cortez

Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda, con el fin de proteger sus derechos fundamentales al acceso a la vivienda digna y a la igualdad. Ellos sostuvieron que dichas entidades vulneraron estos derechos al negar la indexación del subsidio que les fue otorgado por su calidad de víctimas de desplazamiento forzado.

### 1.1. Hechos

8. El Fondo Nacional de Vivienda, mediante la resolución No. 940 del 22 de noviembre de 2011, reconoció a los accionantes, así como a otros ciudadanos, un subsidio familiar de vivienda en calidad de víctimas de desplazamiento forzado, como beneficiarios del proyecto Villa del Lago II etapa, en el Municipio de Solita, Caquetá<sup>5</sup>. El valor asignado a cada hogar fue de \$16.068.000 de pesos<sup>6</sup>.

9. Las soluciones de vivienda previstas en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa no se ejecutaron ni construyeron en los términos inicialmente previstos para su materialización, por motivos ajenos a la voluntad o diligencia de los accionantes. El 11 de noviembre de 2022, los accionantes, junto con otros hogares beneficiarios del subsidio familiar de vivienda, presentaron una solicitud de indexación ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio (Ministerio de Vivienda) y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)<sup>7</sup>.

10. El 2 de diciembre de 2022, el Ministerio de Vivienda negó la solicitud de indexación, bajo el argumento de que el Gobierno Nacional no fijó recursos para hacer el ajuste de los subsidios familiares de vivienda asignados en la Bolsa Especial de Desplazados<sup>8</sup>. Según los accionantes, esta decisión desconoció su condición de víctimas del conflicto armado, condición que fue reconocida por la Unidad de Víctimas<sup>9</sup>.

11. Como consecuencia de esta negativa, al menos 73 hogares víctimas de desplazamiento forzado, beneficiarios del mismo subsidio, interpusieron acciones de tutela en las que alegaron la vulneración de sus derechos a la vivienda y la vida

---

Gómez C.C. No. 1117498419, Luzby González Ruiz C.C. No. 26524790, María Rosalva Mejía Fajardo C.C. No. 40626600, Patricia López Muñoz C.C. No. 1004251435, Rubiela Chacón Charo C.C. No. 43852102, Rubiela Torres Endo C.C. No. 30507811, Yined González Álvarez C.C. No. 1133159026, Karen Duarte Gómez C.C. No. 1006487419, Gustavo Peña Jara C.C. No. 12238958, Hortencia Reyes Ortiz C.C. No. 26638460, Johana Pantoja Delgado C.C. No. 1006909035, Julio Cesar Gaitán Mendoza C.C. No. 93360540, Leivi Vanegas Mamian C.C. No. 1117265170, Lilibian Patricia Pérez Chilatra C.C. No. 1119583019, Luz Helena García Sánchez C.C. No. 40595759, Luz Marina Henao López C.C. No. 40595693, María del Carmen Ocampo Manquillo C.C. No. 1117262674, María del Rosario Cortez Gómez C.C. No. 400752212, María Delfa Malambo Tapiero C.C. No. 40767158, María Edith Ortiz Ortega C.C. No. 1117510042, María Elsy Beltrán Agreda C.C. No. 30505669, María Isabel Ramírez Calderón C.C. No. 69011103, María Orfali Cruz C.C. No. 55148839, Martha Cecilia Cotacio Artunduaga C.C. No. 36177499, Mercedes Plazas Yague C.C. No. 69011099, Mireya Urquina Sabi C.C. No. 40768123, Miryam González Rodríguez C.C. No. 40776718, Nancy Bejarano Puentes C.C. No. 28722274, Suleima Garaviz Jiménez C.C. No. 40595547, y Leidy Yohanna Calderón Castro C.C. No. 1117262538.

Respecto del señor José William Duarte C.C. No. 17610625, en respuesta al auto de pruebas del 22 de enero de 2024 del despacho sustanciador, se informó que había fallecido. Sin embargo, su hija Karen Duarte Gómez actúa como heredera del beneficio del subsidio familiar de vivienda.

<sup>5</sup> La calidad de víctimas de desplazamiento forzado de los accionantes se puede acreditar en el registro único de víctimas. Expediente digital, archivo "01EscritoTutelayAnexos", p.5, p. 56-79.

<sup>6</sup> Expediente digital, archivo "09ContestacionFonvivienda", p.2.

<sup>7</sup> Expediente digital, archivo "01EscritoTutelayAnexos", p.6.

<sup>8</sup> Expediente digital, archivo "01EscritoTutelayAnexos", p.6.

<sup>9</sup> Expediente digital, archivo "01EscritoTutelayAnexos", p.6.

digna, para exigir su indexación<sup>10</sup>. Entre ellos se encontraban 34 de los 35 tutelantes en el presente caso, como se muestra en el anexo I de esta providencia. Leidy Yohanna Calderón Castro, demandante en este proceso, no presentó acción de tutela previa.

12. En las tutelas previas presentadas por los accionantes, los jueces declararon la improcedencia de la tutela por medio de la cual se solicitó la indexación, al considerar que aquella no era el medio adecuado para resolver asuntos de naturaleza económica o contractual<sup>11</sup>. No obstante, los demandantes demostraron que otros 39 hogares, también víctimas de desplazamiento forzado y beneficiarios del mismo subsidio para el proyecto Villa del Lago II etapa, sí obtuvieron fallos favorables en los que se ordenó su indexación<sup>12</sup>.

## 1.2. Fundamentos de la solicitud de tutela

13. Con base en los hechos expuestos, las víctimas que no obtuvieron la indexación del subsidio interpusieron una acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda. En esta acción, los tutelantes alegaron la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna y a la igualdad<sup>13</sup>.

14. En concreto, los actores afirmaron que la tutela era procedente, dado que no contaban con otro mecanismo idóneo o eficaz<sup>14</sup>. Además, los demandantes

---

<sup>10</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, p.6.

<sup>11</sup> Para el caso de la tutela del 13 de enero de 2023, el Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaqués, en primera instancia, concedió el amparo y ordenó al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, reconocer y pagar la indexación de los subsidios familiares de vivienda. Sin embargo, la Sala Tercera de Decisión Penal del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, al resolver la impugnación interpuesta por las entidades accionadas, revocó el fallo del primera instancia por considerar que se trataba de pretensiones meramente económicas por lo que resultaba improcedente, en su parecer, la acción de tutela. En lo que respecta a la tutela del 16 de mayo de 2023, el Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaqués, en primera instancia, negó por improcedente la acción de tutela, al considerar que la acción de tutela tenía una connotación económica pues se trataba, a su juicio, de una controversia de carácter contractual y económico. Cfr. Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos” y “Anexo 4- Sentencia de tutela del 8 de junio de 2023 emitida por el Juzgado Promiscuo de Belen de los Andaquies.pdf”.

<sup>12</sup> El primer grupo de beneficiarios del subsidio familiar de vivienda para el proyecto Villa del Lago II etapa que obtuvo la indexación por vía de tutela correspondió a 21 hogares, ya que el Juzgado Quinto Administrativo de Florencia, mediante sentencia del 2 de mayo de 2023 de primera instancia, amparó el derecho fundamental a la vivienda digna. La decisión fue impugnada por Fonvivienda y, mediante Sentencia del 13 de junio de 2023, la Sala Tercera del Tribunal Administrativo de Caquetá confirmó el fallo de primera instancia. En particular, el juez constitucional de segunda instancia argumentó que “el subsidio reconocido a los hogares de los demandantes ha perdido el poder adquisitivo debido al retraso en la entrega de las viviendas, pérdida que se ha presentado por causas no atribuibles a los beneficiarios sino a la demora en la entrega del inmueble”. Luego, un segundo grupo compuesto por 18 hogares logró la indexación del subsidio familiar de vivienda por vía de tutela en la medida que el Juzgado Primero Administrativo, mediante sentencia del 30 de mayo de 2023 de primera instancia, amparó los derechos fundamentales a la vivienda digna e igualdad de los accionantes. La Sala Cuarta de Decisión del Tribunal Administrativo de Caquetá confirmó esta decisión el 6 de julio de 2023, y señaló que “los subsidios reconocidos a los hogares de los accionantes han perdido el poder adquisitivo debido al retraso en la entrega de la vivienda, pérdida que se ha presentado por causas no atribuibles a los beneficiarios, sino a la demora en la entrega del inmueble”. Cfr. Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, p.7

<sup>13</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, p. 9-10.

<sup>14</sup> En concreto, afirmaron que según la Sentencia T-433 de 2015, es posible presentar una tutela para solicitar la protección del derecho a la vivienda digna cuando la acción se emplea de las siguientes maneras: (i) como mecanismo principal porque el actor no dispone de otro medio judicial de defensa; (ii) como mecanismo subsidiario porque los otros medios no resultan idóneos o eficaces o, (iii) como mecanismo subsidiario para evitar la consumación de un perjuicio irremediable. En el caso concreto, según los accionantes, se cumple el presupuesto descrito en el caso (ii), dado que el subsidio fue otorgado hace más de once años. Además, argumentan que acudir a la vía administrativa dilataría la solicitud de indexación y prolongaría la situación de desprotección de los derechos de los accionantes, así como una revictimización de una población que es víctima de desplazamiento forzado. 12.

manifestaron que esta demanda no podía calificarse como temeraria, al considerar su calidad de sujetos de especial protección constitucional y la persistencia de la vulneración de sus garantías fundamentales<sup>15</sup>.

15. En relación con el derecho a la igualdad, los ciudadanos indicaron que todas las víctimas beneficiarias del subsidio se encuentran en condiciones semejantes, pero solo algunas lograron la indexación y la protección de sus derechos, mientras que otras no. Por ello, los accionantes consideraron que no solo se les negó el derecho a la vivienda digna, sino también el derecho a recibir un trato igualitario. Como respaldo jurídico, los demandantes citaron la Sentencia SU-354 de 2017, que reafirma el deber de uniformidad en las decisiones judiciales<sup>16</sup>.

16. En consecuencia, los actores solicitaron: (i) la protección de sus derechos fundamentales al acceso a la vivienda digna y a la igualdad; y, (ii) que se ordene al Ministerio de Vivienda y Fonvivienda realizar la indexación del subsidio familiar de vivienda<sup>17</sup>.

### **1.3. Trámite de la acción de tutela objeto de revisión**

17. El proceso le correspondió al Juzgado Promiscuo de Familia de Belén de los Andaquíes, el cual, mediante al Auto interlocutorio 323 del 26 de agosto de 2024 admitió la acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda. Así mismo, vinculó como extremo pasivo de aquella al Municipio de Solita, representado legalmente por el alcalde<sup>18</sup>. Posteriormente, mediante el Auto interlocutorio 335 del 30 de agosto del mismo año, vinculó a la acción constitucional a la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial S.A, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A., FINDETER, y al constructor Unión Temporal Municipio de Solita – Corporación El Sinaí<sup>19</sup>.

### **1.4. Contestación del Fondo Nacional de Vivienda**

18. Fonvivienda respondió el 28 de agosto de 2024<sup>20</sup>. En primer lugar, la entidad

---

En cuanto al requisito de inmediatez, los tutelantes citaron la Sentencia T-070 de 2021, que flexibilizó este requisito cuando se trate de sujetos de especial protección constitucional. Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, p. 9-10.

<sup>15</sup> Al respecto, afirmaron que su acción de tutela no puede calificarse como temeraria, pese a la interposición de una tutela previa contra las mismas entidades y con base en los mismos hechos. Citaron la Sentencia 76001-23-33-000-2014-00578-01 del 8 de octubre de 2014, proferida por el Consejo de Estado, en la que se establece que “cuando se trata de personas en estado especial no es procedente negar la tutela por temeridad, a pesar de que se observe una identidad de partes, hechos y pretensiones, cuando el juez advierta que, no obstante la interposición de una o varias acciones anteriormente, los derechos fundamentales de los peticionarios continúan siendo vulnerados”. Según los accionantes, al ser sujetos de especial protección por su calidad de víctimas del conflicto armado y debido a que la vulneración de sus derechos fundamentales a la vivienda digna -y ahora a su derecho a la igualdad- persiste, este requisito debe flexibilizarse. Además, destacaron que las decisiones que otorgaron la indexación del subsidio a algunos de los grupos de víctimas son posteriores a la tutela que ellos habían presentado inicialmente.

<sup>16</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, p. 10-12.

<sup>17</sup> Adicionalmente, solicitaron (i) que se le ordene al Ministerio de Vivienda y Fonvivienda que aporten la Resolución No. 940 del 22 de noviembre de 2011 y la Resolución No. 600 del 16 de diciembre de 2008; y, (ii) que se declare que el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda desconocieron los derechos fundamentales al acceso a la vivienda digna y a la igualdad de los tutelantes, al no realizar la indexación del subsidio familiar de vivienda

<sup>18</sup> Expediente digital, archivo “07AutoAdmite.pdf”.

<sup>19</sup> Expediente digital, archivo “11AutoVinculaaOtros.pdf”.

<sup>20</sup> Expediente digital, archivo “09ContestacionFonvivienda.pdf”.

señaló que doce de los treinta y seis accionantes ya habían presentado una tutela similar en el 2023<sup>21</sup>, en la que el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Sala Tercera de Decisión Penal, negó las pretensiones. Por esta razón, Fonvivienda alegó la existencia de la cosa juzgada constitucional y calificó la actuación como posiblemente temeraria<sup>22</sup>.

19. La entidad demandada agregó que los 24 accionantes restantes también fueron beneficiarios del subsidio familiar asignado por la Resolución No. 940 de 2011. Sin embargo, la accionada aclaró que su función se limita a la asignación del subsidio, sin involucrarse en la construcción de las viviendas ni en la contratación de quienes deben ejecutar la obra. Por ello, Fonvivienda consideró que no había vulneración alguna de derechos que pueda serle atribuida<sup>23</sup>.

20. Finalmente, la accionada afirmó que la tutela no es el mecanismo para resolver disputas de orden contractual o económico, ya que estas no comprometen derechos fundamentales<sup>24</sup>. Por ello, Fonvivienda le solicitó al juez de primera instancia que se le desvincule del proceso, por no vulnerar el derecho a la vivienda de los accionantes<sup>25</sup>.

### **1.5. Contestación de la Alcaldía del Municipio de Solita**

21. La Alcaldía del Municipio de Solita respondió el 29 de agosto de 2024<sup>26</sup>. En primer lugar, la Alcaldía interviniente alegó su falta de legitimación en la causa por pasiva. La entidad afirmó que las entidades responsables de los derechos vulnerados son el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda, encargado este último de asignar e indexar los subsidios, conforme al Decreto 0951 de 2001<sup>27</sup>.

22. En segundo lugar, la autoridad sostuvo que la indexación del subsidio es un acto de equidad necesario para compensar la demora estatal en el reconocimiento y pago del beneficio, y que su ausencia afecta gravemente el derecho fundamental a la vivienda<sup>28</sup>. Adicionalmente, la Alcaldía agregó que, de no concederse la indexación, el municipio tendría que reintegrar aproximadamente \$700.000.000 de pesos por concepto de las obras. Esta suma excede ampliamente su disponibilidad presupuestal en el rubro de “Acceso a Soluciones de Vivienda”, el cual asciende apenas a \$40.000.000 de pesos. Esto dejaría a los hogares sin acceso a una vivienda digna<sup>29</sup>.

---

<sup>21</sup> En concreto, los accionantes identificados por Fonvivienda en su contestación fueron: Ana Leidy Sanchez Cupitra, Blanca Cecilia Galvis, Edwin Serrano, Juan Orjuela, Leydi Cortes, Luis Gutierrez, Luzby Gonzalez, Maria Mejia, Patricia Lopez, Rubiela Chacon, Rubiela Torres y Yined Gonzalez.

<sup>22</sup> Expediente digital, archivo “09ContestacionFonvivienda.pdf”, p. 2.

<sup>23</sup> Expediente digital, archivo “09ContestacionFonvivienda.pdf”, p. 3.

<sup>24</sup> Expediente digital, archivo “09ContestacionFonvivienda.pdf”, p. 4-5.

<sup>25</sup> Expediente digital, archivo “09ContestacionFonvivienda.pdf”, p. 7.

<sup>26</sup> Expediente digital, archivo “10CONT~1.PDF”.

<sup>27</sup> Expediente digital, archivo “10CONT~1.PDF”, p. 1-2.

<sup>28</sup> Para sustentar su argumento, la Alcaldía hizo referencia a un caso similar que resolvió el Tribunal Administrativo de Caquetá, en el que el Tribunal reconoció la indexación de un subsidio familiar de vivienda urbana que, aunque había sido otorgado hace cinco años, las viviendas para las que se aplicarían los mismos no habían sido construidas. Expediente digital, archivo “10CONT~1.PDF”, p. 2-3.

<sup>29</sup> Expediente digital, archivo “10CONT~1.PDF”, p. 4.

23. Por todo lo anterior, la Alcaldía solicitó: (i) conceder las pretensiones de la parte accionante; (ii) su desvinculación del proceso; y (iii) declarar que no ha vulnerado los derechos fundamentales a la igualdad ni a la vivienda digna de los accionantes<sup>30</sup>.

### **1.6. Contestación de la Corporación el Sinaí**

24. La Corporación El Sinaí, ejecutor del proyecto Villa del Lago II Etapa, ubicado en el Municipio de Solita, respondió el 30 de agosto de 2024<sup>31</sup>. La Corporación informó que ha cumplido con el 100% de la construcción de las viviendas que ya han sido indexadas en el marco del proyecto<sup>32</sup>. Asimismo, la interviniente manifestó su disposición para construir las viviendas restantes, siempre que se garantice el cierre financiero correspondiente (30 SMMLV para el año 2024) por parte de la entidad otorgante del subsidio<sup>33</sup>.

### **1.7. Contestación de Financiera de Desarrollo Territorial S.A.**

25. Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) respondió el 2 de septiembre de 2024<sup>34</sup>. La entidad señaló que carece de legitimación por pasiva. Además, la Financiera explicó que, para la época de los hechos, su función se limitaba a recibir y evaluar proyectos con el fin de verificar su elegibilidad conforme a los lineamientos del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo<sup>35</sup>.

26. Por último, la interviniente aclaró que la asignación de subsidios es competencia exclusiva del Ministerio de Vivienda y que Findeter cumplió cabalmente con su papel técnico en el proceso<sup>36</sup>. Por ello, solicitó su desvinculación del trámite y afirmó que no ha vulnerado derecho fundamental alguno<sup>37</sup>.

### **1.8. Contestación del Ministerio de Vivienda**

27. El Ministerio de Vivienda respondió el 28 de agosto de 2024<sup>38</sup>. Alegó que no ha vulnerado los derechos fundamentales de los accionantes, ya que los hechos y pretensiones planteados no recaen en su órbita competencial<sup>39</sup>.

28. El ministerio afirmó que Fonvivienda es la entidad encargada de otorgar los subsidios familiares. En esta línea, la entidad solicitó ser desvinculada por falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>40</sup>.

---

<sup>30</sup> Expediente digital, archivo "10CONT~1.PDF", p. 4.

<sup>31</sup> Expediente digital, archivo "13CONT~1.PDF".

<sup>32</sup> Expediente digital, archivo "13CONT~1.PDF", p. 1.

<sup>33</sup> Expediente digital, archivo "13CONT~1.PDF", p. 1.

<sup>34</sup> Expediente digital, archivo "14ContestacionFindeter.pdf".

<sup>35</sup> Expediente digital, archivo "14ContestacionFindeter.pdf", p. 1-2.

<sup>36</sup> Expediente digital, archivo "14ContestacionFindeter.pdf", p. 2.

<sup>37</sup> Expediente digital, archivo "14ContestacionFindeter.pdf", p. 6.

<sup>38</sup> Expediente digital, archivo "15CONT~1.PDF".

<sup>39</sup> Expediente digital, archivo "15CONT~1.PDF", p. 1.

<sup>40</sup> Expediente digital, archivo "15CONT~1.PDF", p. 6, p. 9.

29. Además, el ministerio señaló que no puede asignar subsidios por fuera del procedimiento regular, ya que hacerlo implicaría desconocer las normas vigentes y vulnerar el derecho a la igualdad de quienes han seguido todos los pasos legales<sup>41</sup>. Por tanto, el Ministerio de Vivienda pidió declarar improcedente la tutela y desvincularlo<sup>42</sup>.

## **1.9. Decisiones judiciales objeto de revisión y recurso de impugnación**

### **1.9.1. Decisión de primera instancia**

30. Mediante Sentencia del 6 de septiembre de 2024, el Juzgado Promiscuo de Familia de Belén de los Andaquíes, Caquetá, declaró improcedente la acción de tutela. Lo anterior, al considerar que los fallos de tutela previamente resueltos aún podrían ser objeto de revisión por parte de la Corte Constitucional. Por ello, los accionantes tenían la posibilidad de solicitar e insistir en su revisión<sup>43</sup>. En ese sentido, para el juzgado, los solicitantes aún contaban con un medio ordinario de defensa para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales<sup>44</sup>. Adicionalmente, el juez señaló que “un juez constitucional no puede controvertir una decisión adoptada por su superior funcional, y, menos por un Tribunal de otra jurisdicción”<sup>45</sup>.

### **1.9.2. Impugnación**

31. El 11 de septiembre de 2024, los accionantes impugnaron la decisión de primera instancia<sup>46</sup>. En primer lugar, los tutelantes manifestaron que el juzgado de primera instancia interpretó erróneamente la revisión como un recurso ordinario con la posibilidad de proteger los derechos de los solicitantes<sup>47</sup>. En todo caso, los actores indicaron que, contrario a lo afirmado en la sentencia, presentaron una solicitud de revisión ante la Corte Constitucional respecto al expediente T-9587658, sin que esta fuera atendida<sup>48</sup>. Adicionalmente, los accionantes argumentaron que, por tratarse de sujetos de especial protección, el juzgado de primera instancia debió aplicar un análisis flexible, tal como lo exige la jurisprudencia<sup>49</sup>.

32. En segundo lugar, los demandantes cuestionaron el argumento del juez de primera instancia sobre su supuesta incapacidad para controvertir una decisión adoptada por un superior funcional, especialmente cuando se trata de un tribunal

---

<sup>41</sup> Expediente digital, archivo “15CONT~1.PDF”, p. 1.

<sup>42</sup> Expediente digital, archivo “15CONT~1.PDF”, p. 10.

<sup>43</sup> Expediente digital, archivo “16Sentencia.pdf”, p. 12.

<sup>44</sup> Como sustento, el juzgado hizo referencia a la Sentencia STP 12368-2023 de la Corte Suprema de Justicia, en la cual la Corte declaró improcedente una acción de tutela por el incumplimiento del requisito de subsidiariedad, puesto que el trámite aún podía ser revisado por la Corte Constitucional. Adicionalmente, el juez señaló que “un juez constitucional no puede controvertir una decisión adoptada por su superior funcional, y, menos por un Tribunal de otra jurisdicción”. Expediente digital, archivo “16Sentencia.pdf”, p. 12-16”.

<sup>45</sup> Expediente digital, archivo “16Sentencia.pdf”, p. 12-16”.

<sup>46</sup> Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”.

<sup>47</sup> Manifestaron que, según la Sentencia SU-060 de 2024, el recurso de revisión es un mecanismo excepcional, por lo que no debe entenderse como un mecanismo ordinario al alcance de cualquier ciudadano que realice una solicitud de revisión. Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”, p. 2.

<sup>48</sup> Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”, p. 3.

<sup>49</sup> Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”, p. 3.

de otra jurisdicción. Para los accionantes, dicho razonamiento desconoció la jurisprudencia del Consejo de Estado<sup>50</sup>, según la cual el juez constitucional debe evaluar la temeridad de una acción de tutela considerando si los demandantes están en situación de vulnerabilidad o son sujetos de especial protección<sup>51</sup>. Por lo anterior, los tutelantes consideraron que el juzgado no evaluó adecuadamente que la finalidad de la acción de tutela no era cuestionar los fallos de tutela anteriores, sino exponer una nueva vulneración de derechos fundamentales. Esta vulneración estaría relacionada con el trato desigual recibido por los demandantes y con la afectación de su derecho a la igualdad<sup>52</sup>.

33. En razón de lo anterior, los actores solicitaron que se revoque la totalidad de la Sentencia proferida el 6 de septiembre de 2024 por el Juzgado Promiscuo de Familia de Belén de los Andaquíes y que, en consecuencia: (i) se tutele su derecho fundamental a la igualdad y el derecho a la vivienda digna en conexidad con la dignidad humana; (ii) se ordene a las entidades accionadas que realicen inmediatamente la indexación del subsidio familiar de vivienda; y (iii) se disponga que las accionadas deben abstenerse de realizar cualquier acto que dilate la indexación del subsidio familiar de vivienda.

### **1.9.3. Decisión de segunda instancia**

34. Mediante sentencia del 10 de octubre de 2024 de segunda instancia, la Sala Segunda de Decisión Civil, Familia, Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia Caquetá, confirmó el fallo de primera instancia<sup>53</sup>, al considerar que la tutela no cumplía con el requisito de subsidiariedad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional<sup>54</sup>. Adicionalmente, la autoridad judicial señaló que, según la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, la tutela no es el mecanismo para obtener el resarcimiento de perjuicios económicos o el reconocimiento de derechos patrimoniales, sino sólo para la protección inmediata de los derechos fundamentales<sup>55</sup>.

35. Adicionalmente, en cuanto a la pretensión de obtener la protección del derecho a la igualdad, el juzgado de segunda instancia consideró que esta también era improcedente. Lo anterior, según su análisis, en tanto la protección del derecho a la igualdad no implica la obligación de unificar criterios en las decisiones judiciales<sup>56</sup>.

### **1.10. Actuaciones en sede de revisión**

---

<sup>50</sup> En concreto, la Sentencia 76001-23-33-000-2014-00578-01 del 8 de octubre de 2014.

<sup>51</sup> Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”, p. 4.

<sup>52</sup> Expediente digital, archivo “18Impugnacion.pdf”, p. 5.

<sup>53</sup> Expediente digital, archivo “04FalloSegunda.pdf”.

<sup>54</sup> El Tribunal hizo referencia a la Sentencia T-903 de 2024.

<sup>55</sup> En concreto, citó la Sentencia STC14611 del 1 de noviembre de 2022 de la Corte Suprema de Justicia, entre otras. Expediente digital, archivo “04FalloSegunda.pdf”, p. 5-6.

<sup>56</sup> Expediente digital, archivo “04FalloSegunda.pdf”, p. 6.

36. Por medio de los autos del 22 de enero y 25 de febrero de 2025<sup>57</sup>, el despacho sustanciador decretó varias pruebas con el objetivo de contar con elementos de juicio suficientes para resolver el asunto bajo examen.

37. En concreto, las pruebas decretadas buscaron esclarecer los hechos del caso concreto e identificar si existen patrones de desprotección en la política pública de subsidios de vivienda dirigidos a la población desplazada. Para ello, las providencias referidas solicitaron información a múltiples entidades -incluyendo autoridades locales, nacionales de control y organizaciones sociales- sobre: (i) el estado de ejecución del proyecto Villa del Lago II, (ii) las demoras en la construcción del proyecto, (iii) la existencia de otros subsidios reconocidos en valores fijos que no han sido cobrados, (iv) el número de litigios presentados para exigir su indexación, (v) los costos fiscales asociados a su eventual actualización, y (v) las barreras que enfrenta la población desplazada para acceder de manera efectiva a estos beneficios. También, solicitó a la Unidad para las Víctimas información sobre la situación de los accionantes, y a estos últimos se les solicitó contestar un cuestionario sobre sus condiciones socioeconómicas. Las respuestas a estos requerimientos probatorios sirvieron para la descripción de los hechos antes expuestos. Igualmente, el contenido de dichas respuestas será retomado en el análisis del caso.

### 1.11. Intervenciones de terceros

38. Durante el trámite de revisión, la Sala recibió cinco escritos de intervención ciudadanas, bajo la figura del *amicus curiae*<sup>58</sup>, remitidos por Carolina Ariza el 13 de marzo de 2025<sup>59</sup>; Felipe Trespalacios Serna, Daniela Devia Romero y Sofía Vera Cárdenas el 13 de marzo de 2025<sup>60</sup>; María José Trujillo Trujillo y Mónica Fernanda Martínez Bonilla el 26 de marzo de 2025<sup>61</sup>; Simón Ospina Sánchez y Ricardo Caro Taborda el 25 de abril de 2025<sup>62</sup>; y Jesús Adrián Ramírez Torres el 27 de abril de 2025<sup>63</sup>. En estas, las y los intervinientes solicitaron el amparo de los derechos fundamentales a la vivienda digna, la igualdad y la vida digna de los accionantes. Los intervinientes coincidieron en que la negativa a indexar los subsidios familiares asignados perpetuaba la situación de vulnerabilidad de aquellos, lo que constituye en su parecer un retroceso injustificado en la garantía de sus derechos sociales y desconoce, por una parte, la especial protección constitucional de las víctimas como su derecho a la igualdad en relación con otros fallos que han reconocido la indexación

<sup>57</sup> Expediente digital, archivos “04Auto\_de\_pruebas\_expediente\_T-10.652.531.pdf”, “08Auto\_requerimiento\_Fonvivienda\_expediente\_T-10.652.531.pdf” y “09Auto\_requerimiento\_UARIV\_expediente\_T-10.652.531.pdf”.

<sup>58</sup> La jurisprudencia de esta Corporación distingue entre dos tipos de intervenciones de terceros en los procesos de tutela: (i) los coadyuvantes, que tienen un interés legítimo en el resultado del proceso y pueden intervenir para apoyar las pretensiones de alguna de las partes, conforme al artículo 13 del Decreto 2591 de 1991; y (ii) los *amicus curiae*, personas o instituciones ajenas al litigio que intervienen con el fin de ofrecer argumentos relevantes sobre aspectos jurídicos o sociales de interés público, basados en su experiencia o conocimiento especializado. A diferencia de los coadyuvantes, los *amicus* no adquieren la calidad de parte, no están facultados para formular pretensiones ni recursos, y sus aportes tienen un carácter ilustrativo y no vinculante. La Corte ha valorado positivamente estas intervenciones, en tanto enriquecen el debate y contribuyen a decisiones más informadas, reflexivas y participativas. Al respecto, ver Corte Constitucional. Sentencias SU-196 de 2023, T-012 y T-029 de 2025 y Auto 107 de 2019, entre otras.

<sup>59</sup> Expediente digital, archivo “Carolina Ariza Zapata - Intervención ante la Corte Constitucional.pdf”.

<sup>60</sup> Expediente digital, archivo “13.Correo\_Probono.pdf”.

<sup>61</sup> Expediente digital, archivo “Intervención Ciudadana proceso T - 10652531.pdf”.

<sup>62</sup> Expediente digital, archivo “Intervención Caso Solita.pdf”.

<sup>63</sup> Expediente digital, archivo “009\_INTERVENCIÓN POBLACIÓN DESPLAZADA - SOLITA CAQUETÁ.pdf”.

en casos idénticos. Los ciudadanos argumentaron que el subsidio es una obligación dineraria estatal cuyo valor debe actualizarse frente al deterioro inflacionario, y que su pago en valores históricos lo torna ineficaz e ilusorio. Algunos intervinientes destacaron que el subsidio para la población desplazada tiene una naturaleza resarcitoria, propia de las medidas de reparación, y no meramente asistencial, lo cual exige una garantía más robusta por parte del Estado. Asimismo, advirtieron que la decisión judicial que negó la tutela incurrió en un análisis formalista al desconocer la conexidad entre la pretensión económica y los derechos fundamentales invocados. Finalmente, señalaron que este caso ofrece a la Corte la oportunidad de sentar un precedente de gran impacto para garantizar el acceso efectivo a la vivienda como medida de reparación y dignidad para la población desplazada.

## II. CONSIDERACIONES

### 2.1. Competencia

39. La Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela seleccionados, con fundamento en los artículos 86 y 241 de la Constitución Política, 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y 61 del Acuerdo 02 de 2015.

### 2.2. Análisis de la cosa juzgada, la temeridad y procedibilidad de la acción de tutela

40. Antes de abordar el análisis de fondo, la Corte evaluará si en este caso se configura la cosa juzgada constitucional y si la actuación de los accionantes es temeraria, dado que previamente interpusieron acciones de tutela con el objetivo de lograr la indexación del subsidio familiar de vivienda. Luego, la Corte verificará si la demanda cumple con los requisitos de procedibilidad de la acción de tutela. Para ello, examinará si se acreditan (i) la legitimación por activa y por pasiva, (ii) el principio de subsidiariedad y (iii) el requisito de inmediatez.

41. Con base en el estudio de la cosa juzgada, la Sala concluirá que si bien 34 de los 35 accionantes promovieron previamente acciones de tutela con el mismo propósito no se configura la cosa juzgada en este caso. La nueva acción se sustenta en hechos que no habían sido considerados en las solicitudes anteriores y que introducen un cargo adicional por la posible vulneración del derecho a la igualdad, pues en el mismo proyecto habitacional, algunos hogares en condiciones sustancialmente equivalentes sí recibieron la indexación del subsidio y hoy gozan de una solución de vivienda. Además, la afectación alegada tiene un carácter continuado, que se agrava con el paso del tiempo debido a la pérdida progresiva de la capacidad adquisitiva del subsidio. Por estas razones, y dado el estado de especial vulnerabilidad de los hogares desplazados, esta Corporación concluirá que concurren elementos particulares y excepcionales que justifican un nuevo examen por parte del juez constitucional. Finalmente, al analizar la posible temeridad, la Sala Plena no encontró evidencia de mala fe, pues los tutelantes actuaron con base en nuevos elementos que consideraban suficientes para reabrir el debate.

42. Por otro lado, con base en el estudio de procedibilidad, la Sala encontrará que la acción de tutela analizada cumple con los requisitos generales de procedencia: hay legitimación en la causa por activa y pasiva, se acreditó la subsidiariedad frente a otros medios de defensa judicial ineficaces por las condiciones de vulnerabilidad de los accionantes, y se satisfizo el principio de inmediatez, dado el contexto particular del caso.

### **2.3. Análisis de la cosa juzgada constitucional y el fenómeno de la temeridad en la acción de tutela**

43. En este caso, Fonvivienda alegó la existencia de la cosa juzgada constitucional respecto de quienes ya habían acudido a esta acción constitucional, mientras que los tutelantes reconocieron la presentación de estas acciones previas, pero argumentaron que su actuar no era temerario. En consecuencia, la Sala analizará si las decisiones anteriores impiden un nuevo examen del caso o si concurren elementos que justifican una nueva intervención del juez constitucional. Vale la pena precisar que este análisis no aplica para la accionante Leidy Yohana Calderón Castro, ya que no había presentado una tutela con dicha pretensión antes.

44. La cosa juzgada constitucional y la temeridad son dos figuras procesales distintas que cumplen funciones diferenciadas en el ámbito de la acción de tutela. La cosa juzgada se configura cuando una decisión judicial adquiere firmeza y busca evitar que un mismo asunto sea reabierto indefinidamente, con esto se garantiza estabilidad y seguridad jurídica<sup>64</sup>. En contraste, la temeridad sanciona el uso abusivo de la tutela cuando se interpone reiteradamente sin justificación válida y con el propósito de buscar decisiones contradictorias. En este escenario, la acción constitucional será rechazada o se decidirán desfavorablemente todas las solicitudes<sup>65</sup>.

45. Para que se configure la cosa juzgada constitucional, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que deben concurrir tres elementos en un nuevo proceso de tutela respecto de otro que ha adquirido firmeza: (i) identidad de partes, lo que significa que los mismos sujetos que intervinieron en la decisión anterior sean quienes promueven la nueva acción; (ii) identidad de objeto, es decir, que la nueva tutela verse sobre las mismas pretensiones ya definidas en el fallo previo; e (iii) identidad de causa, lo que implica que ambos procesos se fundamenten en los mismos hechos. Cuando se verifica esta triple identidad, la acción de tutela debe ser declarada improcedente, salvo que existan nuevos elementos fácticos o jurídicos que modifiquen sustancialmente la controversia<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> Cfr. Sentencias T-661 de 2013, T-001 de 2016, T-427 de 2017, T-219 de 2018, SU-397 de 2022, SU-345 de 2024, entre otras. L

<sup>65</sup> El artículo 38 del Decreto 2591 de 1991 señala que la temeridad se configura “cuando, sin motivo expresamente justificado, la misma acción de tutela sea presentada por la misma persona o su representante ante varios jueces o tribunales (...)”. Como consecuencia de dicha actuación, el mismo artículo establece que “(...) se rechazarán o decidirán desfavorablemente todas las solicitudes”. También, que el abogado “que promoviere la presentación de varias acciones de tutela respecto de los mismos hechos y derechos, será sancionado con la suspensión de la tarjeta profesional al menos por dos años. (...)”.

<sup>66</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias C-774 de 2001, T-019 de 2016, T-427 de 2017, T-296 de 2018, SU-012 de 2020, SU-397 de 2022, SU-345 de 2024, entre otras.

46. En concreto, la Corte ha reconocido escenarios en donde no opera la cosa juzgada constitucional, incluso cuando se cumple la triple identidad de partes, objeto y causa. Estas circunstancias responden a la necesidad de garantizar la primacía de los derechos fundamentales en las situaciones en las que una nueva tutela resulta justificada. Así, este tribunal ha señalado que la cosa juzgada no opera cuando: (i) han surgido hechos nuevos o elementos jurídicos desconocidos al momento de la primera acción de tutela, o circunstancias omitidas en el trámite inicial que incidan en la protección de los derechos fundamentales del accionante; y cuando (ii) la Corte Constitucional ha proferido una sentencia de unificación que extienda sus efectos a un grupo de personas en igualdad de condiciones, lo que permite una nueva acción de tutela para garantizar la aplicación uniforme del precedente<sup>67</sup>. En estos casos, el juez constitucional debe analizar si la nueva solicitud de amparo se justifica a la luz de estas excepciones y si existe un fundamento legítimo para apartarse de la decisión anterior.

47. En consecuencia, cuando se verifica la triple identidad de partes, objeto y causa, la acción de tutela debe ser declarada improcedente por la existencia de la cosa juzgada constitucional, salvo que concurran las circunstancias excepcionales que ameritan un nuevo examen del caso. No obstante, la presentación reiterada de acciones de tutela no solo puede generar la improcedencia, sino que en algunos casos también puede dar lugar a la temeridad, cuando el uso de la tutela responde a una estrategia desleal que pretende manipular el sistema judicial.

48. Si bien la cosa juzgada constitucional se basa en un criterio objetivo -la coincidencia entre los procesos-, la temeridad introduce un análisis subjetivo sobre la conducta del accionante. En este sentido, la Corte ha señalado que la temeridad no se configura únicamente por la presentación sucesiva de acciones de tutela, sino que exige la constatación de una intención dolosa o de mala fe<sup>68</sup>. Esto implica que el demandante haya actuado con el propósito de obtener decisiones contradictorias o de abusar del recurso judicial, lo que atenta contra la buena fe procesal y la eficiencia del sistema de administración de justicia. Para que se configure la temeridad, entonces, es necesario que la nueva tutela no sea solo reiterativa, sino que además se presente sin un motivo legítimo que justifique su interposición.

49. Así, aunque la cosa juzgada impide la revisión de un caso ya decidido, la temeridad evalúa si la repetición de la acción constituye un abuso del derecho. En consecuencia, la determinación sobre la procedencia de una nueva tutela no puede basarse únicamente en la existencia de una sentencia previa, sino que debe considerar la legitimidad de la actuación del accionante, los motivos detrás de la reiteración y la necesidad de garantizar el respeto de los derechos fundamentales.

50. Para continuar con el análisis de procedibilidad, la Corte pasa ahora a evaluar la situación particular de los 34 accionantes que habían interpuesto

---

<sup>67</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-145 de 1995, T-308 de 1995, T-091 de 1996, T-001 de 1997, T-1215 de 2003, T-149 de 1995, T-566 de 2001, T-458 de 2003, T-721 de 2003, T-919 de 2003, T-707 de 2003, T-184 de 2005, T-096 de 2011, SU-027 de 2021, entre otras.

<sup>68</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-149 de 1995, T-308 de 1995, T-009 de 2000, T-263 de 2003, SU-027 de 2021, T-767 de 2005, T-679 de 2009.

previamente acciones de tutela con el mismo objetivo. Con base en la explicación previa sobre la cosa juzgada constitucional y la temeridad, esta Corporación analizará si en sus casos la nueva solicitud de amparo resulta improcedente por la existencia de decisiones judiciales en firme o si, por el contrario, concurren elementos que justifican un nuevo pronunciamiento del juez constitucional.

51. En el presente caso, la acción de tutela que estudia la Corte plantea la necesidad de analizar la posible configuración de la cosa juzgada constitucional, pues 34 de los 35 accionantes habían acudido previamente a este mecanismo con el mismo propósito. Al contrastar esta nueva acción con las interpuestas en 2023, la Corte constata que existe identidad de objeto, pues todas buscan la indexación del subsidio familiar de vivienda que les fue otorgado en virtud de su condición de víctimas de desplazamiento forzado<sup>69</sup>. Del mismo modo, se verifica la identidad de partes, ya que los demandados en todas las acciones son el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda, y quienes promueven la tutela habían participado en las anteriores solicitudes de amparo<sup>70</sup>.

52. En cuanto a la identidad de causa, este tribunal encuentra que la nueva acción de tutela se fundamenta en los mismos hechos alegados en las anteriores: la pérdida del poder adquisitivo de los subsidios de vivienda otorgados a los accionantes y la negativa del Ministerio de Vivienda y Fonvivienda de indexarlos, lo que vulneraría su derecho fundamental a la vivienda digna. No obstante, aunque la causa es sustancialmente la misma, en la tutela que actualmente estudia esta Corporación, los demandantes introducen un argumento adicional: la existencia de decisiones judiciales previas en las que otros beneficiarios del mismo subsidio lograron la indexación a través de acciones de tutela. Este nuevo elemento, ausente en las demandas anteriores, impide afirmar automáticamente que se configura la cosa juzgada constitucional, por lo que resulta necesario determinar si su incorporación modifica sustancialmente el análisis y amerita un pronunciamiento de fondo.

53. Como se expuso previamente, la cosa juzgada constitucional no impide la presentación de una nueva acción de tutela en situaciones específicas, dentro de las que se incluyen: (i) cuando han surgido hechos nuevos o elementos desconocidos al momento de la primera acción de tutela que inciden en la protección de los derechos fundamentales del accionante, y (ii) cuando la Corte Constitucional ha proferido una sentencia de unificación que extienda sus efectos a un grupo de personas en igualdad de condiciones, lo que permite garantizar la aplicación uniforme de la jurisprudencia. En el presente caso, los accionantes fundamentan su pretensión en la existencia de fallos de tutela previos en los que otros beneficiarios del mismo subsidio lograron la indexación por vía judicial, lo que podría interpretarse como un hecho nuevo.

54. En primer lugar, la Corte concluye que no operó la cosa juzgada constitucional en este caso, ya que los accionantes trajeron a colación un hecho

---

<sup>69</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”; “Anexo 2 - Acción de tutela del 5 de enero de 2023, Ana Leidy Sánchez y otros”; y, “Anexo 3 - Acción de tutela del 18 de mayo de 2023, Karen Duarte Díaz y otros”.

<sup>70</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”; “Anexo 2 - Acción de tutela del 5 de enero de 2023, Ana Leidy Sánchez y otros”; y, “Anexo 3 - Acción de tutela del 18 de mayo de 2023, Karen Duarte Díaz y otros”.

nuevo que no fue considerado en las acciones de tutela previas y que plantea, además, una nueva vulneración de derechos fundamentales. Mientras las solicitudes anteriores se centraban únicamente en la afectación al derecho a la vivienda digna por la negativa a actualizar los subsidios, la presente acción incorpora un argumento adicional: el hecho de que, en el mismo proyecto de vivienda, algunos hogares desplazados en condiciones jurídicas y fácticas sustancialmente iguales sí recibieron la indexación del subsidio y hoy gozan de las soluciones habitacionales prometidas<sup>71</sup>. Esta diferencia de trato plantea un nuevo cargo de inconstitucionalidad por la posible violación del derecho a la igualdad, lo cual justifica un nuevo examen por parte del juez constitucional.

55. El tratamiento diferenciado entre hogares desplazados que se encuentran en condiciones sustancialmente iguales, unos beneficiados con la indexación del subsidio y otros excluidos de esa posibilidad, constituye un hecho nuevo relevante que no solo modifica el contexto del caso, sino que introduce un nuevo cargo de inconstitucionalidad no planteado en las acciones anteriores. En ese sentido, no se trata únicamente de una reiteración de las solicitudes previas, sino de una nueva controversia que exige al juez constitucional pronunciarse sobre una vulneración distinta: la posible transgresión del derecho a la igualdad derivada de una actuación estatal desigual frente a sujetos que deberían haber recibido un trato equivalente.

56. Como se sostuvo anteriormente, esta Corte ha reconocido que, si bien la triple identidad de partes, objeto y causa puede configurar la cosa juzgada constitucional, dicho fenómeno no opera cuando concurren hechos nuevos que alteran sustancialmente el análisis de constitucionalidad<sup>72</sup>. En esta oportunidad, los hechos que sustentan la petición de amparo no existían al momento de interponer las primeras acciones de tutela, pues la indexación de algunos subsidios se produjo con posterioridad. Así, las circunstancias que rodean esta nueva solicitud no son idénticas a las que dieron lugar a los procesos anteriores, sino que configuran un escenario fáctico diferente, en el que aparece comprometido un derecho fundamental adicional.

57. La Sala Plena reitera que, conforme a la doctrina constitucional, no cualquier hecho nuevo basta para reabrir el debate constitucional. Sin embargo, cuando dicho hecho compromete el principio de igualdad y pone en evidencia una diferencia de trato entre personas en condiciones sustancialmente equivalentes, el juez debe analizar con particular cuidado si subsisten razones para declarar improcedente la nueva solicitud de tutela<sup>73</sup>. En esta oportunidad, la Corte no puede desconocer la potencial afectación al derecho a la igualdad entre los accionantes, a quienes se les negó la indexación del subsidio, y los otros hogares desplazados que sí accedieron a ese beneficio en el marco del mismo proyecto de vivienda. Esta diferencia impone un deber adicional de análisis a la jurisdicción constitucional, en aras de evitar una aplicación inequitativa de la justicia.

---

<sup>71</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”; “Anexo 2 - Acción de tutela del 5 de enero de 2023, Ana Leidy Sánchez y otros”; y, “Anexo 3 - Acción de tutela del 18 de mayo de 2023, Karen Duarte Díaz y otros”.

<sup>72</sup> Ver, entre otras: Corte Constitucional, Sentencias T-149 de 1995, T-707 de 2003 y T-073 de 2016.

<sup>73</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-022 de 2021.

58. En segundo lugar, la Corte considera que la presunta vulneración de derechos fundamentales en este caso tiene un carácter continuado, lo que permite la presentación de una nueva acción de tutela. Al igual que en materia pensional – donde esta Corporación ha reconocido la posibilidad de presentar tutelas sucesivas frente a la falta de indexación de la primera mesada<sup>74</sup>-, el derecho a una solución habitacional mediante el subsidio familiar de vivienda que no se encuentra indexado, no se agota con su asignación formal. Por el contrario, la omisión en su actualización prolonga en el tiempo la afectación del derecho y la agrava progresivamente, pues la inflación deteriora cada vez más la capacidad adquisitiva del subsidio, lo que reduce así la posibilidad real de que los hogares desplazados accedan a una vivienda.

59. En ese sentido, la jurisprudencia constitucional ha sostenido, en particular en la Sentencia SU-637 de 2016, que cuando la afectación alegada recae sobre una situación continuada en el tiempo -como ocurre en este caso con el incumplimiento en la materialización de una solución habitacional prometida-, la presentación de una primera tutela no impide que la vulneración persista con posterioridad, ni excluye la posibilidad de acudir nuevamente al juez constitucional en busca de amparo. En esa misma línea, esa jurisprudencia ha sostenido que cuando una afectación se prolonga en el tiempo, la reiteración de la acción de tutela no configura temeridad ni impide la presentación de un nuevo amparo<sup>75</sup>. Así como la falta de indexación de la primera mesada pensional afecta de forma constante el monto de la prestación, la omisión en la actualización del subsidio familiar de vivienda prolonga y profundiza la afectación del derecho a la vivienda digna mientras persista. En este escenario, el paso del tiempo intensifica la violación. Por tanto, los accionantes estaban legitimados para acudir nuevamente a la jurisdicción constitucional.

60. Por último, la Corte no pierde de vista que los accionantes en esta oportunidad son hogares víctimas de desplazamiento forzado, una población que se encuentra en una situación de especial vulnerabilidad. En anteriores decisiones, esta Corporación ha reiterado que, al momento de analizar la configuración de la temeridad o de la cosa juzgada constitucional, el juez de tutela debe actuar con extrema cautela cuando se trata de personas víctimas de desplazamiento forzado, especialmente si existe evidencia de una posible afectación a sus derechos fundamentales. Negar el amparo sin un análisis riguroso podría dejar a estas personas completamente desprovistas de la protección constitucional de la que son acreedores. Por este motivo, el control judicial en estos casos debe ejercerse con sensibilidad frente a las circunstancias particulares que enfrentan los hogares desplazados, y procurar no agravar su situación mediante interpretaciones restrictivas del acceso a la jurisdicción constitucional<sup>76</sup>.

61. Por otro lado, en este caso no puede afirmarse que exista temeridad. En efecto, la Corte no evidencia mala fe por parte de los accionantes, quienes desde el inicio reconocieron la existencia de decisiones de tutela previas e, incluso,

---

<sup>74</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-637 de 2016, regla que fue reiterada en la Sentencia SU-168 de 2017.

<sup>75</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-637 de 2016.

<sup>76</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-721 y T-1215 de 2003; regla reiterada en la Sentencia T-919 de 2004.

aportaron elementos de prueba que permitieron a esta Corporación verificar cuáles personas ya habían promovido acciones de tutela previamente y cuál de ellas no lo había hecho<sup>77</sup>. Este comportamiento demuestra que los tutelantes actuaron de buena fe y no con la intención de abusar del sistema judicial.

#### 2.4. Examen de los requisitos de procedencia de la acción de tutela

62. **Legitimación.** El artículo 86 de la Constitución establece que todas las personas pueden acceder a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos fundamentales. Dicho artículo determina que, por regla general, es el titular de los derechos fundamentales cuya protección o restablecimiento se persigue quien cuenta con legitimación para presentar la solicitud de amparo constitucional. En el presente caso, la señora Ana Leidy Sánchez Cupitra y 34 personas más presentaron la acción de tutela en contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda, con el propósito de que se protejan sus derechos fundamentales que consideraron vulnerados. Del expediente, incluido el escrito de tutela y sus respectivos anexos, la Corte pudo constatar que todas las personas accionantes son beneficiarias del subsidio familiar de vivienda otorgado en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa, que cuentan con acreditación como víctimas de desplazamiento forzado y que presentan la acción de tutela de manera directa. En tal sentido cumplen con el requisito de legitimación por activa.

63. Tanto Fonvivienda como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio están legitimados en la causa por pasiva, dado que son autoridades con responsabilidades directas en la política de vivienda y, en particular, en la administración de los subsidios familiares de vivienda para la población desplazada. La presente acción de tutela se dirige contra ellas precisamente por sus competencias en esta materia. Adicionalmente, en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa, la Unión Temporal conformada por el Municipio de Solita y la Corporación El Sinaí actuó como oferente, razón por la cual ambas entidades tienen responsabilidad en la entrega efectiva de las soluciones habitacionales prometidas y se encuentran vinculadas a este proceso. Por su parte, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. (Findeter) participó en la etapa de evaluación y certificación del proyecto, conforme a las competencias que le asignaba el Decreto 2190 de 2009 y la Resolución 895 de 2011 del entonces Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. En efecto, Findeter expidió el certificado de elegibilidad POD-2012-0022 al proyecto Villa del Lago II Etapa. Por último, la Empresa Nacional Promotora del Desarrollo Territorial, Enterritorio era la entidad supervisora del Proyecto Urbanización Villa del Lago. Por estos motivos, dichas entidades se encuentran vinculadas al presente proceso y las decisiones que aquí se tomen podrían incidir en sus competencias o responsabilidades<sup>78</sup>.

---

<sup>77</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”, “Anexo 1 – Cuestionario accionantes”, “Anexo 2 - Acción de tutela del 5 de enero de 2023, Ana Leidy Sánchez y otros”, “Anexo 3 - Acción de tutela del 18 de mayo de 2023, Karen Duarte Díaz y otros”, “Anexo 4 - Sentencia de tutela del 8 de junio de 2023 emitida por el Juzgado Promiscuo de Belén de los Andaquíes”, “Anexo 5 - Sentencia de tutela del 17 de julio de 2023 emitida por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia, Sala Civil Familia La”, “Anexo 6 - Derecho de petición Leidy Yohana Calderón” y “Anexo 7 - Respuesta al derecho de petición Leidy Yohana Calderón”.

<sup>78</sup> Expediente digital, archivos “2025EE0002076 INFORME CORTE CONSTITUCIONAL” y “09ContestacionFonvivienda.pdf”.

64. En concreto, Fonvivienda tiene entre sus funciones la asignación de subsidios de vivienda de interés social<sup>79</sup>. Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, conforme al artículo 2 del Decreto 3571 de 2011<sup>80</sup>, es responsable de formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulación en materia de vivienda y financiación de vivienda urbana y rural. Además, según el artículo 13 del mismo decreto, la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social de este Ministerio debe apoyar la formulación, implementación y seguimiento de las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana y Rural, así como implementar dicho subsidio en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Interés Social.

65. Adicionalmente, el Decreto 1077 de 2015 asigna al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio un conjunto amplio de funciones vinculadas a los subsidios familiares de vivienda para la población desplazada<sup>81</sup>. En virtud de estas disposiciones, tanto Fonvivienda como el Ministerio desempeñan un papel central en la política de subsidios de vivienda, lo que justifica su vinculación a este proceso.

66. **Subsidiariedad.** En materia de subsidios familiares de vivienda para población desplazada, la Corte Constitucional ha establecido que la acción de tutela puede ser procedente a pesar de la existencia de mecanismos ordinarios de defensa, cuando estos no resultan idóneos debido a las graves cargas económicas, procesales y temporales que imponen a personas en situación de vulnerabilidad. En distintos casos, esta Corporación ha reconocido que quienes han sido beneficiarios de estos subsidios enfrentan múltiples barreras para hacer efectivos sus derechos, ya sea por obstáculos administrativos, la revocación del subsidio sin considerar circunstancias excepcionales o la falta de ejecución oportuna de los proyectos de vivienda. Incluso frente a actos administrativos, la Corte ha admitido excepcionalmente la procedencia de la tutela, siempre que se acredite que los medios ordinarios de control, en este caso la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no resulten eficaces para evitar un perjuicio irremediable<sup>82</sup>.

---

<sup>79</sup> Decreto 555 de 2003, artículo 3.

<sup>80</sup> “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.”

<sup>81</sup> El Decreto 1077 de 2015 establece en cabeza del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio funciones clave en la política de subsidios familiares de vivienda, particularmente en materia de población desplazada, incluyendo la definición, en conjunto con las entidades otorgantes, de los mecanismos para la supervisión y vigilancia del uso adecuado de los recursos del subsidio familiar de vivienda (Artículo 2.1.1.1.5.2.3.), el establecimiento de los requisitos y condiciones para que resulte procedente el proceso de actualización y valor adicional de los subsidios familiares de vivienda para arrendamiento asignados a la población en situación de desplazamiento (Artículo 2.1.1.1.2.1.12), establecer el coeficiente a través del cual se realiza la distribución territorial de los recursos de los subsidios de vivienda para la población desplazada (Artículo 2.1.1.1.2.1.15) y establecer el procedimiento a través del cual se atiende de manera prioritaria a los hogares postulados y calificados en las convocatorias para el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social abiertas por el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos para población en situación de desplazamiento, que no hayan sido beneficiarios del subsidio, habiendo cumplido con todos los requisitos establecidos para tal fin (Artículo 2.1.1.1.2.3.1), entre otras.

<sup>82</sup> Sobre la procedencia excepcional de la acción de tutela frente a actos administrativos, la Corte ha señalado que, si bien la regla general es su improcedencia por la existencia de medios ordinarios de control judicial, existen circunstancias en las que la tutela puede proceder. De acuerdo con la Sentencia SU-355 de 2015, reiterada en las Sentencias SU-691 de 2017 y T-149 de 2023, esta excepción se configura cuando la tutela es necesaria para evitar un perjuicio irremediable. Para ello, deben concurrir: (i) motivos serios y razonables de posible violación de

67. En el caso concreto, como se desarrollará con mayor detalle en el análisis del caso concreto, los accionantes enfrentan condiciones precarias de vivienda, poco o nulo acceso a empleo formal y en muchos casos insuficiencia de recursos para cubrir sus necesidades básicas. Estas circunstancias refuerzan su especial situación de vulnerabilidad. En estos escenarios, la Corte ha concluido que la tutela puede ser el mecanismo adecuado para garantizar el acceso efectivo a la vivienda digna, pues someter a las víctimas del conflicto armado a los tiempos y exigencias de un proceso ordinario desconoce su especial protección constitucional y puede traducirse en la pérdida definitiva de la posibilidad de acceder a una solución habitacional<sup>83</sup>.

68. El precedente analizado demuestra que, en casos como el presente, la acción de tutela es procedente debido a la especial situación de vulnerabilidad de los accionantes. No solo han sido reconocidos como víctimas de desplazamiento forzado, sino que también se encuentran en condiciones de precariedad económica<sup>84</sup>. Además, en el escrito de solicitud de selección, algunos accionantes manifestaron contar con otras condiciones de vulnerabilidad, como ser personas con graves dificultades económicas y de salud, lo que refuerza la necesidad de considerar la tutela como el mecanismo idóneo para garantizar su derecho a la vivienda digna.

---

garantías constitucionales; (ii) afectación grave de un derecho fundamental; (iii) daño cierto e inminente que haga urgente la intervención judicial; (iv) afectación de derechos cuyo ejercicio está temporalmente limitado; y (v) ineficacia de los medios ordinarios para garantizar la protección oportuna. En el presente caso, se cumplen estos requisitos: los accionantes alegan una violación continuada del derecho a la vivienda digna y una sobreviniente del derecho a la igualdad; el incumplimiento de la entrega de las soluciones habitacionales es cierto, grave y persistente; y los medios ordinarios no permiten una respuesta eficaz ni oportuna, dada la necesidad urgente de acceder a la vivienda y la carga procesal desproporcionada tras cerca de 15 años de negación del derecho. En este contexto, la tutela se presenta como el único mecanismo judicial idóneo para evitar la consolidación de un perjuicio irremediable hacia un grupo de hogares desplazados que se encuentran en una situación de extrema vulnerabilidad.

<sup>83</sup> En particular, la Corte ha reconocido esta regla en casos relacionados con subsidios familiares de vivienda otorgados a población desplazada. Así, en la Sentencia T-009 de 2021, la Corte conoció el caso de una mujer víctima de desplazamiento forzado a quien se le había asignado un subsidio familiar de vivienda junto con su expareja, y que posteriormente solicitó ser excluida de ese núcleo familiar para acceder a otro subsidio. Fonvivienda negó su petición con base en la normatividad vigente, lo que llevó a la accionante a interponer una tutela, alegando que no contaba con otra alternativa para garantizar su derecho a la vivienda digna. En este caso, la Corte enfatizó que, aunque existían mecanismos administrativos y judiciales ordinarios, estos no resultaban eficaces debido a la carga económica y temporal que implicaban, así como a la grave situación de vulnerabilidad de la accionante como víctima del conflicto armado.

En la Sentencia T-176 de 2021, la Corte analizó el caso de una mujer víctima de desplazamiento forzado y de violencia de género, quien había sido beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda en especie otorgado por Fonvivienda. Debido a las amenazas y agresiones de su expareja, la accionante se vio obligada a desplazarse nuevamente, dejando temporalmente la vivienda que le había sido asignada. Posteriormente, Fonvivienda revocó el subsidio argumentando que no residía en el inmueble, sin tener en cuenta las circunstancias excepcionales que enfrentaba. En este caso, la Corte concluyó que los mecanismos ordinarios de defensa judicial, como la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, no eran eficaces, pues la accionante requería una solución inmediata para evitar la pérdida definitiva de su vivienda, lo que configuraba un perjuicio irremediable.

De manera similar, en la Sentencia T-266 de 2022, la Corte estudió el caso de un grupo de personas desplazadas que habían sido seleccionadas como beneficiarias de un proyecto de vivienda prioritaria bajo la modalidad de subsidio en especie. Sin embargo, la demora en la gestión de recursos y la falta de avances en la ejecución del proyecto amenazaban con frustrar el acceso efectivo a la vivienda digna. En este caso, la Corte reiteró que, aunque en un inicio su jurisprudencia exigía demostrar la conexidad con otros derechos fundamentales para proteger el derecho a la vivienda por vía de tutela, posteriormente amplió su interpretación para admitir su protección directa en favor de poblaciones vulnerables, en particular, la población desplazada. En este sentido, consideró que la acción de tutela era procedente, dado que el derecho fundamental a la vivienda digna de los accionantes no podía depender de los tiempos y cargas procesales de la jurisdicción contencioso-administrativa.

<sup>84</sup> Los elementos probatorios que permitieron a esta Corporación conocer las condiciones socioeconómicas de los accionantes se desarrollan en detalle en el apartado de esta providencia que analiza el caso concreto.

69. En este contexto, la espera que supondría un proceso ordinario en la jurisdicción contencioso administrativa para cuestionar el acto administrativo que negó la indexación del subsidio resulta incompatible con la larga demora que ya han soportado los tutelantes. Desde que se les reconoció el subsidio hace casi quince años, los accionantes han enfrentado una falta de materialización de la promesa estatal, lo que ha convertido la expectativa de una solución habitacional en una falsa esperanza. Exigirles aún más paciencia ante estas dilaciones desproporcionadas no se compadece con las garantías que la Constitución ofrece a quienes han sido víctimas del conflicto.

70. **Inmediatez.** El principio de inmediatez exige que la acción de tutela sea presentada en un plazo razonable desde el momento en que ocurre la presunta vulneración del derecho fundamental<sup>85</sup>. Sin embargo, cuando se trata de víctimas de población desplazada, la Corte Constitucional ha sostenido que este criterio debe evaluarse con flexibilidad, debido a las condiciones de extrema vulnerabilidad en las que se encuentran<sup>86</sup>. Las personas desplazadas enfrentan múltiples obstáculos derivados de su situación, que justifican que el juez de tutela entienda la inmediatez en plazos más amplios, pues exigir a las víctimas que actúen con la misma rapidez que otros ciudadanos desconoce las condiciones materiales en que estas se encuentran y su especial protección constitucional. En línea con esta interpretación, la Corte ha considerado en otros casos que términos superiores a un año pueden ser razonables para cumplir con el requisito de inmediatez<sup>87</sup>.

<sup>85</sup> Cfr. Sentencias SU-961 de 1999, T-491 de 2011 y T-980 de 2011, entre otras.

<sup>86</sup> Cfr. Sentencias T-718 de 2009, T-817 de 2009, T-211 de 2019, T-393 de 2018, T-070 de 2021, entre otras.

<sup>87</sup> En la Sentencia T-377 de 2018, la Corte Constitucional revisó múltiples acciones de tutela interpuestas contra la UARIV por víctimas de desplazamiento forzado que no habían recibido respuesta a sus solicitudes de ayuda humanitaria o habían obtenido respuestas negativas basadas en requisitos no contemplados en la ley. En el caso concreto del expediente T-5533885, el accionante presentó la tutela el 29 de febrero de 2016, más de un año y ocho meses después de recibir una respuesta negativa de la UARIV. La Corte consideró que este plazo era razonable, teniendo en cuenta la situación de vulnerabilidad del accionante, su falta de acceso a asesoría legal y el agravamiento de su condición debido a la ausencia de apoyo estatal, reafirmando la necesidad de un análisis flexible del requisito de inmediatez en el caso de víctimas del conflicto armado. En la Sentencia T-169 de 2019, la Corte Constitucional estudió la acción de tutela interpuesta por un exconcejal de Leiva, Nariño, quien solicitaba su inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV) tras haber sido secuestrado por las FARC-EP en 1998. La UARIV había negado su inscripción argumentando que los hechos no tenían relación con el conflicto armado, aunque sí había reconocido a otros concejales víctimas del mismo secuestro. El accionante presentó la tutela el 30 de mayo de 2018, aproximadamente 18 meses después de la última resolución que negó su inclusión en el RUV. La Corte consideró que este plazo era razonable, dado su estado de vulnerabilidad y su condición de víctima del conflicto armado, flexibilizando así el requisito de inmediatez. En la Sentencia T-211 de 2019, una mujer víctima del conflicto armado, incluida en el RUV por desplazamiento forzado, solicitó mediante tutela su inscripción en el registro por el delito de acceso carnal violento cometido en su contra por paramilitares en 2004. La UARIV negó la inclusión argumentando que la declaración fue extemporánea, sin considerar su especial vulnerabilidad. La Corte concluyó que el término de un poco más de un año entre la decisión administrativa y la tutela era razonable, pues el caso involucraba violencia sexual en el contexto del conflicto armado, una de las formas más graves de victimización, lo que justifica la flexibilización del análisis del principio de inmediatez. En la Sentencia T-070 de 2021, una mujer indígena, madre cabeza de familia, interpuso tutela contra la UARIV tras la negativa de su inclusión en el RUV por desplazamiento forzado, con base en la extemporaneidad de su declaración. La Corte encontró que la entidad aplicó una interpretación rígida e irrazonable de los plazos, sin considerar el enfoque diferencial y la especial protección constitucional de las víctimas del conflicto armado. En este contexto, concluyó que el término de dos años entre la resolución administrativa y la tutela era razonable, pues la vulneración de derechos es permanente en el tiempo y las condiciones de vulnerabilidad persisten, justificando la flexibilización del análisis del principio de inmediatez.

71. En el presente asunto, la acción de tutela fue interpuesta el 16 de agosto de 2024, es decir, un año y dos meses después de que se profiriera la última de las sentencias que reconoció la indexación del subsidio familiar de vivienda a otros beneficiarios del mismo proyecto habitacional, en el marco de acciones de tutela previas. Dicho momento marca el hecho nuevo que, como se explicó en el análisis sobre la cosa juzgada, habilita la presentación de esta nueva acción de tutela. Este hecho -el reconocimiento de la indexación a otros hogares en condiciones análogas- podría configurar una afectación autónoma a los derechos fundamentales de los accionantes, especialmente al derecho a la igualdad. La Corte toma como referencia la fecha de dichas sentencias para determinar el punto de partida aproximado en el análisis de inmediatez; sin embargo, no consta en el expediente la fecha exacta en que los accionantes tuvieron conocimiento de esos fallos, por lo que es razonable presumir que ese conocimiento se dio con posterioridad. Ello implica que el tiempo efectivo entre el conocimiento del hecho nuevo y la interposición de la acción podría ser menor, lo que refuerza la razonabilidad del término.

72. Este plazo debe considerarse razonable si se tiene en cuenta que los accionantes actuaron de manera diligente desde el inicio: solicitaron la indexación el 22 de noviembre de 2022, interpusieron sus primeras acciones de tutela en enero y mayo de 2023 y, tras recibir fallos desfavorables, observaron que otros beneficiarios del subsidio en condiciones similares obtuvieron decisiones favorables en junio y julio de 2023. En este contexto, la presente acción de tutela no responde a una inactividad injustificada, sino a un proceso de litigio escalonado en el que los accionantes han buscado el reconocimiento de su derecho de manera progresiva, particularmente a partir de la existencia de fallos que sustentan su pretensión de igualdad. Incluso frente a la señora Leidy Yohanna Calderón, quien no interpuso acciones de tutela previas, se había producido una negativa administrativa frente a su solicitud de indexación. En su caso, el surgimiento del hecho nuevo -la indexación reconocida a otros hogares en idénticas circunstancias- resulta igualmente determinante para considerar una posible afectación autónoma a sus derechos y, por tanto, habilita el análisis de inmediatez en los mismos términos. Además, su condición de víctimas de desplazamiento forzado y su prolongada espera de cerca de quince años por la materialización del subsidio agrava la presunta vulneración del derecho por la falta de actualización de su valor. Cuanto más se retrasa su entrega, más se deteriora el poder adquisitivo del subsidio, lo que incrementa la presunta afectación a los derechos fundamentales involucrados. En consecuencia, estas circunstancias justifican que el juez constitucional analice la inmediatez con un criterio flexible, en línea con la protección reforzada que la jurisprudencia constitucional ha reconocido a esta población.

## **2.5. Planteamiento del problema jurídico y esquema de la decisión**

73. Una vez establecida la procedencia de la acción de tutela, corresponde a la Sala Plena de la Corte Constitucional resolver el siguiente problema jurídico:

¿Vulneraron el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda los derechos a la vivienda digna, a la igualdad y al principio de confianza legítima de un grupo de víctimas de desplazamiento forzado, al negarles la indexación del subsidio familiar de vivienda que les fue asignado hace más de una década, bajo el argumento de que no se involucraron en la construcción de las viviendas, ni en la contratación de las obras, ni pueden asignar o ajustar subsidios por fuera del procedimiento regular, pese a que la ejecución efectiva del subsidio se ha visto frustrada por razones ajenas a la voluntad y actuación de los beneficiarios?

74. Para resolverlo, la Sala adoptará el siguiente esquema:

(i) Se reiterará la evolución jurisprudencial del derecho a la vivienda y su protección reforzada en contextos de desplazamiento forzado, con el fin de demostrar que la jurisprudencia constitucional ha reconocido el carácter fundamental de este derecho y, por tanto, puede ser exigible mediante la acción de tutela, especialmente cuando su contenido se concreta en derechos subjetivos o cuando su afectación compromete gravemente otros derechos fundamentales, particularmente tratándose de personas en situación de desplazamiento forzado.

(ii) Se sistematizará el precedente constitucional sobre subsidios familiares de vivienda asignados a la población desplazada, en particular en relación con las demoras en su ejecución o entrega. Así, se evidenciará que la Corte ha construido una línea clara según la cual la carga de las fallas operativas, los incumplimientos institucionales y las demoras injustificadas no pueden trasladarse a los hogares desplazados, quienes han cumplido los requisitos exigidos y han depositado su confianza en las instituciones.

(iii) Se analizará el contexto y la magnitud del problema de ejecución de proyectos de vivienda relacionados con subsidios familiares de vivienda para población desplazada, a partir de la información allegada al expediente. Este análisis mostrará que el caso concreto no constituye una situación aislada, sino que refleja una problemática compleja no resuelta: la existencia de decenas de miles de subsidios asignados que no han podido ejecutarse por fallas estructurales de la política pública, y cuya corrección implica un esfuerzo fiscal considerable que amerita una intervención decidida y proporcionada del juez constitucional.

(iv) Se expondrá los contenidos y alcances de los principios de igualdad material y confianza legítima en el contexto del desplazamiento forzado, para sustentar que la ausencia de actualización de los subsidios no solo obstaculiza la realización efectiva de las medidas de acción afirmativa adoptadas para esta población, sino que además introduce diferencias injustificadas entre los beneficiarios en condiciones equivalentes y frustra las expectativas legítimas generadas por la actuación estatal.

(v) Por último, se examinará el caso concreto y definirá los remedios judiciales adecuados para solventar los problemas advertidos.

## **2.6. Evolución jurisprudencial del derecho a la vivienda y su protección reforzada en el contexto del desplazamiento forzado**

75. La jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna ha evolucionado desde una visión inicialmente restringida, centrada en su carácter prestacional, hacia un reconocimiento progresivo de su naturaleza fundamental y su exigibilidad por vía de tutela en contextos específicos. Este desarrollo ha permitido ampliar el alcance de la acción de tutela como mecanismo de protección del derecho a la vivienda. Dadas las particularidades del desplazamiento forzado, la Corte también ha construido un desarrollo particular en torno al derecho a la vivienda de la población desplazada y su exigibilidad a través de la tutela, en el cual ha reconocido la gravedad del desarraigo y la necesidad de adoptar medidas diferenciadas para garantizar condiciones de vida dignas a quienes han sido víctimas de esta forma de violencia. A continuación, la Corte reiterará brevemente este desarrollo jurisprudencial.

76. En sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional sostuvo que el derecho a la vivienda digna no era fundamental, sino prestacional y, por tanto, no era exigible por vía de tutela. Esta Corporación consideró que, al tratarse de un derecho asistencial, no generaba un derecho subjetivo reclamable directamente al Estado judicialmente, sino que su realización dependía de la formulación de políticas públicas y la disponibilidad de recursos para su implementación. No obstante, la Corte estableció que las tutelas, en materia de vivienda, podían proceder excepcionalmente cuando la falta de acceso a una vivienda digna comprometiera de manera directa un derecho fundamental que sí era considerado fundamental. En ese sentido, la Corte intervino en situaciones excepcionales como cuando la falta de información obstaculizaba el acceso equitativo a programas de vivienda o cuando las intervenciones de las autoridades generaron afectaciones a la vivienda que implicaron riesgos inminentes para la vida de sus habitantes<sup>88</sup>.

---

<sup>88</sup> Por ejemplo, en la Sentencia T-251 de 1995, la Corte estudió el caso de un ciudadano cuya vivienda, ubicada en un asentamiento informal en Palmira, Valle, había sido demolida por la administración municipal al encontrarse en una zona declarada de alto riesgo. El demandante interpuso una acción de tutela argumentando la vulneración de su derecho a la vivienda digna y solicitó que se le garantizara un lugar donde vivir. La Corte negó la tutela al considerar que el derecho a la vivienda digna, al ser de carácter prestacional, no generaba un derecho subjetivo exigible directamente al Estado por esta vía. Sostuvo que la responsabilidad del Estado en materia de vivienda consiste en fijar condiciones y promover programas habitacionales, mas no en proporcionar vivienda individual a cada persona que lo requiera. Además, la Corte reafirmó que la tutela no era procedente para modificar decisiones administrativas sobre la asignación de viviendas, ya que estas corresponden a la ejecución de políticas públicas sujetas a criterios previamente definidos por las autoridades competentes. En la Sentencia T-499 de 1995, la Corte Constitucional estudió una tutela presentada por la falta de asignación de un subsidio de mejoramiento de vivienda. La Corte reiteró que el derecho a la vivienda digna es de carácter prestacional y, por tanto, no es exigible por vía de tutela. Sin embargo, señaló que cuando el Estado establece condiciones para hacer efectivo este derecho a través de programas y subsidios, su distribución debe garantizar la igualdad y la participación, derechos que sí pueden ser protegidos mediante tutela. En este caso, ordenó a las autoridades informar adecuadamente a la comunidad sobre el procedimiento para acceder a los subsidios, destacando que la falta de información puede generar barreras que afectan el acceso equitativo a estos beneficios. En la Sentencia T-258 de 1997, la Corte Constitucional analizó una tutela presentada contra la reubicación de familias asentadas en las márgenes del río Yumbo, alegando que las nuevas viviendas no garantizaban condiciones dignas. La Corte reiteró que el derecho a la vivienda digna es de carácter prestacional y, en principio, no es exigible mediante tutela. No obstante, enfatizó que una vez el Estado desarrolla planes de vivienda, estos deben cumplir con condiciones mínimas de habitabilidad. Al considerar que la reubicación mejoraba las condiciones de vida frente al riesgo previo y que existía un compromiso para corregir deficiencias, la

77. Con el tiempo, la Corte replanteó esta posición y reconoció que los derechos económicos, sociales y culturales también son fundamentales, en línea con instrumentos internacionales como la Declaración Universal de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En la Sentencia T-585 de 2008, la Corte destacó la estrecha relación entre la dignidad humana y estos derechos, por lo que subrayó que su carácter prestacional no los diferencia esencialmente de otros derechos humanos. Sin embargo, esta Corporación aclaró que su exigibilidad mediante tutela es limitada, pues su satisfacción depende de la formulación de políticas públicas y la disponibilidad de recursos, cuya asignación corresponde a las autoridades democráticamente elegida<sup>89</sup>.

78. Así, la Corte estableció que la acción de tutela era procedente en tres escenarios. En primer lugar, cuando el derecho a la vivienda digna es objeto de una amenaza o vulneración derivada de injerencias arbitrarias de autoridades o particulares, lo que corresponde a su faceta de abstención o defensa. En segundo lugar, cuando las políticas públicas han definido criterios y procedimientos específicos para el acceso a prestaciones en materia de vivienda, generando derechos subjetivos que pueden ser protegidos mediante tutela en caso de incumplimiento. Este fenómeno, denominado "transmutación del derecho", implica que, cuando el Estado ha reconocido expresamente prestaciones en materia de vivienda a través de políticas o programas, las personas pueden exigir su cumplimiento mediante tutela. Por último, cuando la intervención del juez resulta necesaria para garantizar la igualdad material de sujetos en condiciones de debilidad manifiesta, y evitar así que la ausencia o inoperancia de medidas estatales impida su acceso a condiciones de vida dignas<sup>90</sup>.

79. Además, la Corte ha reconocido que el derecho a la vivienda digna es uno de los más gravemente afectados en el contexto del desplazamiento forzado y, en consecuencia, ha desarrollado una jurisprudencia particular en la materia. Esta conclusión se apoya en la comprensión de que el abandono forzado del hogar no

---

Corte concluyó que no se vulneraron derechos fundamentales y confirmó la negativa de la tutela. En la Sentencia T-190 de 1999, la Corte Constitucional estudió una tutela interpuesta por una ciudadana cuya vivienda resultó gravemente afectada por una obra pública de canalización en Buenaventura, generando un riesgo inminente para su vida y la de su familia. La Corte reiteró que el derecho a la vivienda digna era de carácter prestacional y, en principio, no era exigible por vía de tutela. Sin embargo, consideró que en este caso la vulneración de dicho derecho ponía en peligro el derecho fundamental a la vida, lo que hacía procedente la acción de tutela. En consecuencia, ordenó a la administración municipal reubicar temporalmente a la accionante y exigir a la empresa contratista la reconstrucción de la vivienda, destacando que la tutela era viable cuando la falta de condiciones dignas de vivienda amenazaba derechos fundamentales. Por último, en la Sentencia T-203 de 1999, la Corte Constitucional analizó una tutela presentada por damnificados de la tragedia de Armero, quienes reclamaban la escrituración de sus viviendas, la legalización de servicios públicos y la reparación de fallas estructurales en un proyecto de reubicación. La Corte reiteró que el derecho a la vivienda digna es de carácter prestacional y no es exigible por vía de tutela, salvo que su vulneración comprometa derechos fundamentales. Concluyó que, si bien hubo deficiencias en la ejecución del plan de vivienda, estas no implicaban una afectación directa a derechos fundamentales. Al existir mecanismos judiciales ordinarios para reclamar los incumplimientos contractuales, la tutela fue declarada improcedente.

<sup>89</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008. El carácter fundamental del derecho a la vivienda ha sido reiterado por esta Corporación en la jurisprudencia posterior, entre otras, en las Sentencias T-430 de 2011, T-709 de 2017, T-139 de 2017 y SU-016 de 2021.

<sup>90</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2008, en la cual citó las Sentencias T-309 de 1995, T-958 de 2001, T-585 de 2006, T-754 de 2006 y T-601 de 2007, entre otras. En cuanto a los tres escenarios en donde procede la acción de tutela para la protección del derecho fundamental a la vivienda descritos, aquellos han sido reiterados en jurisprudencia más reciente como, entre otras, las Sentencias T-139 de 2017, T-206 de 2019 y SU-016 de 2021.

es solo una pérdida material, sino una fractura en la estabilidad y el arraigo de quienes se ven obligados a huir de sus hogares. Por ello, esta Corporación ha enfatizado que este derecho requiere una atención especial, prioritaria y diferenciada para garantizar su efectiva protección a quienes han sufrido este fenómeno<sup>91</sup>.

80. En ese sentido, la Sentencia T-585 de 2006 recogió la jurisprudencia sobre la especial protección al derecho fundamental a la vivienda de la población desplazada y su exigibilidad por medio de la acción de tutela, y sintetizó las obligaciones derivadas de las autoridades en esta materia. En primer lugar, reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en zonas de alto riesgo. En segundo lugar, brindar soluciones de vivienda de carácter temporal y, luego, facilitar el acceso a soluciones de vivienda de carácter permanente. En tercer lugar, proporcionar asesoría clara y accesible sobre los procedimientos establecidos para acceder a los programas de vivienda. En cuarto lugar, diseñar planes y programas que respondan a las necesidades específicas de la población desplazada, prestando especial atención a grupos en mayor situación de vulnerabilidad, como adultos mayores, madres cabeza de familia, niños y personas con discapacidad. Finalmente, eliminar las barreras que impiden a la población desplazada acceder efectivamente a los programas de asistencia social del Estado y garantizar que estas ayudas lleguen de manera oportuna y adecuada a quienes las necesitan. Estos deberes han sido reiterados por la jurisprudencia constitucional desde entonces<sup>92</sup>.

81. En suma, el desarrollo jurisprudencial de la Corte consolidó el derecho a la vivienda digna como fundamental, cuya protección resulta especialmente apremiante en contextos de vulnerabilidad extrema como el desplazamiento forzado. Esta evolución no solo amplió el espectro de exigibilidad del derecho a través de la acción de tutela, sino que resaltó su viabilidad cuando el Estado incumple políticas públicas que crearon derechos subjetivos exigibles. En este contexto, la Corte también ha reiterado la obligación de facilitar soluciones permanentes de vivienda a la población desplazada, como una medida indispensable para restablecer condiciones materiales de dignidad. En el siguiente apartado, la Corte centrará su análisis en la jurisprudencia constitucional sobre subsidios familiares de vivienda dirigidos a esta población.

## **2.7. El precedente constitucional sobre subsidios de vivienda para población desplazada**

82. Para determinar la exigibilidad de la indexación de subsidios familiares de vivienda para población desplazada por vía de tutela, es necesario examinar el precedente construido por la Corte en la materia. Este análisis se desarrollará en dos partes: primero, la Sala expondrá las reglas jurisprudenciales derivadas de decisiones de tutela sobre acceso, asignación, desembolso y ejecución de los subsidios. También, presentará los principales hallazgos de la Corte en el marco

---

<sup>91</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-440 de 2012.

<sup>92</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-585 de 2006. Reiterada en las Sentencias T-440 de 2012, T-188 de 2016 y SU-026 de 2021, entre otras.

del seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004, que evidencian la persistencia de las fallas en la política de vivienda para esta población. Esta Corporación hasta el momento no ha abordado directamente la indexación como problema jurídico. Sin embargo, la Corte sí ha protegido el derecho fundamental a la vivienda digna frente a múltiples fallas en el acceso, asignación, desembolso y ejecución de los subsidios. De esas decisiones se desprenden reglas jurisprudenciales que destacan, entre otros aspectos, el deber del Estado de evitar que el incumplimiento de compromisos asumidos -por causas contractuales, de descoordinación institucional o ineficiencia- se traduzcan en nuevas afectaciones para esta población. En esta línea, la Corte ha sostenido que la simple adjudicación formal de un subsidio no agota la responsabilidad estatal, y que el principio de confianza legítima exige garantizar su ejecución efectiva, sin dilaciones indebidas. También, a lo largo del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, esta Corporación ha constatado que los compromisos en materia de vivienda para esta población no siempre se traducen en soluciones reales, lo que obliga al juez constitucional a adoptar decisiones que impidan que las promesas normativas se desvanezcan en la práctica.

83. Así, en relación con los subsidios familiares de vivienda para población desplazada, la Corte ha estudiado diversos asuntos<sup>93</sup>, pero ha concentrado su atención en aspectos como: (i) errores en el análisis de la postulación de familias desplazadas a subsidios familiares de vivienda; (ii) la negación de subsidios por contar con una propiedad en el caso de la población desplazada; (iii) la demora en la asignación de subsidios de vivienda luego de ser calificados positivamente; (iv) en el desembolso de subsidios de vivienda luego de ser asignados; y (v) en la construcción y entrega de viviendas objeto de subsidios.

84. De esta extensa jurisprudencia, se pueden extraer algunas reglas jurisprudenciales sobre las cuales el precedente resulta claro. En primer lugar, el Estado debe remover obstáculos administrativos que afectan el acceso efectivo a subsidios de vivienda para la población desplazada. Esto incluye corregir errores en la postulación que no sean imputables a las víctimas y ajustar las exigencias a su situación de especial vulnerabilidad<sup>94</sup>. En segundo lugar, las entidades no

---

<sup>93</sup> Entre otros asuntos, la Corte ha abordado la obligación de las entidades estatales de actualizar los datos personales de quienes han solicitado la desvinculación de grupos familiares con el objetivo de acceder a subsidios familiares de vivienda (Sentencias T-057 de 2008 y T-009 de 2021); la obligación del Estado de permitir la nueva postulación a subsidios familiares de vivienda cuando el subsidio original no se ejecutó (Sentencia T-761 de 2011); la obligación de renovar los subsidios de vivienda en casos en que se presenten demoras en la construcción o entrega de las soluciones de vivienda no imputables a los beneficiarios (Sentencia T-311 de 2016); la prohibición de realizar interpretaciones restrictivas de las normas sobre subsidios familiares de vivienda (Sentencia T-761 de 2011); y la inviabilidad de la acción de tutela para exigir la entrega de subsidios familiares de vivienda (Sentencia T-1028 de 2012).

<sup>94</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-736 de 2014, T-628 de 2015, T-003 de 2016, T-152 de 2016 y T-409 de 2016. En ese sentido, en la Sentencia T-736 de 2014, la Corte protegió los derechos de una mujer desplazada excluida por un error de una caja de compensación que registró equivocadamente una doble postulación, y ordenó corregir la información y reexaminar su caso. En la Sentencia T-152 de 2016, una situación similar se presentó cuando otra víctima fue rechazada de la convocatoria a un subsidio de vivienda por un error en su lugar de residencia, también atribuible a una entidad operadora. En ambos casos, la Corte señaló que no es tolerable la negación del acceso a un subsidio de vivienda por fallas que no son imputables a la persona desplazada. En las Sentencias T-628 de 2015 y T-003 de 2016, la Corte analizó cómo la exigencia de mantener inmodificable la conformación del hogar desde convocatorias realizadas muchos años atrás desconocía la realidad de las personas desplazadas, cuyos vínculos familiares suelen transformarse como consecuencia del conflicto armado. Por último, en la Sentencia T-409 de 2016,

pueden rechazar automáticamente a personas desplazadas de convocatorias a subsidios de vivienda por tener propiedades en el lugar del que fueron expulsados, sin antes valorar si dicha propiedad constituye una solución habitacional real, si existen condiciones que permitan el retorno digno y si la información es veraz<sup>95</sup>.

85. En tercer lugar, en materia específica de las demoras en la asignación, desembolso y materialización de los subsidios de vivienda, se deriva la siguiente regla: por un lado, las autoridades deben garantizar a las personas desplazadas calificadas para subsidios de vivienda o incluso beneficiaria de un subsidio de vivienda, una asignación oportuna y con enfoque diferencial, sin alterar el orden, e, igualmente, evitar que la espera prolongada se convierta en una barrera que frustre el goce efectivo del derecho<sup>96</sup>. En ocasiones específicas, las autoridades pueden vulnerar el derecho a la vivienda si el subsidio se retrasa indefinidamente sin suministrar información clara, razonable y suficiente sobre el estado de su solicitud y el tiempo estimado para el desembolso<sup>97</sup>.

---

la Corte tuteló los derechos de una mujer desplazada a quien se le negó el subsidio de vivienda por considerar que su hijo era propietario de otro inmueble, cuando aquel realmente se trataba de un lote en un cementerio, y donde no se verificó adecuadamente la información ni se notificó la decisión. Estos casos permiten inferir que, para garantizar efectivamente el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, el Estado no solo debe corregir los errores administrativos que afectan su postulación, sino también ajustar las exigencias y procedimientos a su situación de especial vulnerabilidad.

<sup>95</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-150 de 2010, T-177 y T-581 de 2010, T-706 y T-919 de 2011, T-442 y T-724 de 2012. En ese sentido, en las Sentencias T-150 de 2010, T-177 de 2010 y T-706 de 2011, la Corte evidenció que Fonvivienda había negado subsidios a personas desplazadas con base en información descontextualizada o errónea sobre supuestas propiedades, sin valorar que aquellas eran inhabitables, inexistentes o estaban ubicadas en territorios inseguros para el retorno. En estos casos, la Corte insistió en que esta población merece una protección reforzada y que las decisiones administrativas deben fundarse en una interpretación favorable de las normas, basada en los principios de buena fe, legalidad, enfoque diferencial y respeto por los derechos adquiridos. Igualmente, en las sentencias T-442 y T-724 de 2012, esta Corporación estudió casos en los que a personas desplazadas se les negó el subsidio de vivienda por supuestamente contar con propiedades previas, cuando en realidad se trataba de registros inexactos o de predios ubicados en el lugar de expulsión. Estas decisiones permiten inferir que no basta con que una persona desplazada cuente con una propiedad para negar el subsidio, sino que se debe verificar que esta constituye una solución de vivienda digna y viable para ello.

<sup>96</sup> Cfr. Corte Constitucional, Sentencias T-287 de 2010, T-254 y T-445 de 2012, T-349 y T-878 de 2013 y T-661 de 2016. En ese sentido, en la Sentencia T- T-287 de 2010, la Corte advirtió que el acceso a subsidios no podía depender indefinidamente de la disponibilidad presupuestal, aunque tampoco podía imponerse por vía judicial una entrega inmediata sin vulnerar la igualdad frente a otros hogares en lista de espera. De forma similar, en las Sentencias T-245 y T-878 de 2012 y 2013, el Tribunal reafirmó que la condición de “calificado” no genera un derecho adquirido a la asignación inmediata del subsidio, y que la acción de tutela solo es procedente cuando se acredita una vulnerabilidad excepcionalísima que justifique alterar el orden establecido. Sin embargo, en la Sentencia T-349 de 2013, consideró que, aun sin alterar el turno, era inaceptable mantener a una persona desplazada en un estado de incertidumbre indefinida y ordenó a Fonvivienda fijar una fecha concreta para el desembolso. Ahora bien, en casos en donde confluyen otras características de especial vulnerabilidad, como el caso de adultos mayores o de personas con discapacidad, la Corte ha tomado medidas adicionales. Por ejemplo, en la Sentencia T-445 de 2012 ordenó priorizar ayudas humanitarias para una pareja de adultos mayores calificados desde hacía años, y en la T-661 de 2016 ordenó reactivar y acompañar con enfoque diferencial el trámite de una mujer de la tercera edad quien ejercía labores de apoyo y cuidado de su madre con discapacidad. Estas decisiones permiten concluir que existe un deber de evitar dilaciones indefinidas en la asignación de subsidios de vivienda a personas desplazadas, sin que lo anterior habilite la adjudicación judicial de dichos subsidios.

<sup>97</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-479 de 2011 y T-729 de 2013. En estas providencias, la Corte analizó casos de personas desplazadas que habían sido calificadas o declaradas beneficiarias de subsidios de vivienda, pero que llevaban años esperando sin recibir el desembolso y sin conocer un plazo aproximado para ello. En ambas decisiones, la Corte subrayó que la ausencia de información clara y oportuna sobre el estado del proceso y los tiempos de entrega trasladaban a los hogares desplazados una carga desproporcionada de incertidumbre, incompatible con su derecho a la vivienda digna. En ese sentido, afirmó que el derecho a conocer un plazo cierto o al menos estimado para la entrega es parte integral de la garantía del derecho a la vivienda, especialmente cuando está en juego la seguridad jurídica de la tenencia y la posibilidad de planear un proyecto de vida digno. Por ello, en la Sentencia T-479 de 2011 ordenó fijar una fecha concreta de desembolso, y en la Sentencia T-729 de 2013 dispuso que se brindara a la accionante información precisa sobre su posición en la lista y el tiempo aproximado en que se haría efectivo el subsidio.

86. En cuarto lugar, el precedente construido a partir de casos en donde se presentan demoras en la construcción y entrega de viviendas objeto de subsidios familiares de vivienda para población desplazada es de particular interés para el caso que la Corte estudia. En estos casos, esta Corporación ha sostenido que, cuando personas desplazadas beneficiarias de subsidios de vivienda ven frustrado su acceso efectivo a una solución habitacional por fallas en la ejecución de los proyectos —ya sea por incumplimientos contractuales, descoordinación institucional o ineficiencia administrativa—, el Estado vulnera su derecho fundamental a la vivienda digna. En tales casos, las entidades responsables deben reactivar los subsidios, garantizar la entrega efectiva de las viviendas o una solución equivalente. Además, las entidades deben adoptar medidas provisionales como subsidios de arrendamiento hasta que se logre la materialización de la solución definitiva, sin trasladar a las víctimas las consecuencias del incumplimiento<sup>98</sup>.

87. En relación con este último punto, por la relevancia para el análisis del caso concreto, es necesario elaborar con mayor detalle el precedente sentado en la materia. Así, en al menos diez decisiones de tutela previas, la Corte Constitucional estudió casos en los que hogares en situación de desplazamiento forzado, beneficiarios de subsidios familiares de vivienda, no accedieron efectivamente a una solución habitacional por demoras prolongadas en la ejecución de los proyectos de vivienda asociados a los subsidios. En todos estos escenarios, los accionantes cumplieron con los requisitos exigidos y actuaron diligentemente con la esperanza de materializar la vivienda prometida. Sin embargo, aquellas no fueron entregadas dentro de los plazos previstos como consecuencia de incumplimientos por parte de las entidades ejecutoras, trabas administrativas, problemas contractuales o fallas en la coordinación institucional<sup>99</sup>.

88. En algunos casos, los proyectos de vivienda quedaron paralizados por falta de pólizas o por la liquidación de las constructoras<sup>100</sup>. En otros, las viviendas estaban construidas parcialmente o terminadas, pero no se legalizaban por embargos, litigios sobre la titularidad del suelo o falta de desembolsos complementarios<sup>101</sup>. El factor común en todos estos expedientes fue el paso de varios años -en algunos casos más de seis- sin que los hogares recibieran la solución habitacional prometida, a pesar de que ya se habían asignado y movilizado los subsidios. Frente a esta realidad, esta Corporación tuteló el derecho a la vivienda digna y adoptó medidas dirigidas a lograr la entrega de las casas o la garantía de soluciones efectivas<sup>102</sup>.

---

<sup>98</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-472 y 573 de 2010, T-088 de 2011, T-409 y T-602 de 2013, T-886 de 2014, T-279 y T-763 de 2015, T-433 de 2016 y T-299 de 2017.

<sup>99</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-472 y 573 de 2010, T-088 de 2011, T-409 y T-602 de 2013, T-886 de 2014, T-279 y T-763 de 2015, T-433 de 2016 y T-299 de 2017.

<sup>100</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-433 de 2016.

<sup>101</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-299 de 2017.

<sup>102</sup> Por ejemplo, en la Sentencia T-602 de 2013, la Corte confirmó las órdenes de los jueces de instancia relacionadas con la prórroga del subsidio de vivienda y la entrega de las soluciones de vivienda, a la vez que ordenó a la Unidad para las Víctimas otorgar a las familias beneficiarias la ayuda humanitaria correspondiente a alojamiento transitorio hasta tanto se materialicen las viviendas objeto de los subsidios. Por último, ordenó a Fonvivienda investigar y sancionar a los constructores y en futuras oportunidades, verificar la seriedad y viabilidad de los proyectos de vivienda sobre los cuales los beneficiarios aplicarán sus subsidios. En la Sentencia T-88 de 2014, ordenó a

89. A partir de esos casos, la Corte concluyó que el incumplimiento de las obligaciones contractuales, la descoordinación entre entidades o la ineficacia administrativa no pueden ser cargas que recaigan sobre los hogares desplazados. Estas fallas no justifican que las personas beneficiarias queden indefinidamente privadas del acceso a una vivienda digna en relación con la cual el Estado ya generó expectativas legítimas. Por el contrario, este Tribunal insistió en que el deber del Estado no se agota con la asignación formal del subsidio, sino que se extiende a asegurar su aplicación efectiva, sin dilaciones ni obstáculos<sup>103</sup>.

90. Las demoras prolongadas en la ejecución de proyectos de vivienda dirigidos a la población desplazada comprometen gravemente el principio de confianza legítima de los hogares beneficiarios. Estos beneficiarios, tras ser expulsados de sus territorios por la violencia y luego de cumplir los requisitos exigidos por el Estado, quedan en una situación de incertidumbre prolongada entre las expectativas legítimas generadas por la asignación de sus subsidios, y la realidad de la ausencia de materialización de sus soluciones habitacionales. Adicionalmente, el precedente en la materia muestra que estas situaciones no corresponden a hechos aislados. Por el contrario, los casos analizados reflejan la repetición de los mismos patrones de incumplimiento, inacción o descoordinación institucional, con un déficit persistente en la protección real del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

91. Esté fenómeno tampoco escapó a la atención de la Corte en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. En la mencionada decisión, la Corte declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, al verificar la vulneración masiva y sistemática de los derechos de la población desplazada y la ineficacia de la respuesta estatal a dicho fenómeno<sup>104</sup>. En el marco de dicho seguimiento, esta Corporación ha insistido en la importancia de que las promesas de la política pública dirigidas a esta población

---

Fonvivienda, la Unidad para las Víctimas, el departamento del Meta y al municipio de Villavicencio identificar los problemas de ejecución del proyecto de vivienda y adoptar un plan de acción interinstitucional que permitiera terminar, en el plazo máximo de 1 año, la construcción de las viviendas o, en su defecto, otorgarles a los beneficiarios una solución habitacional alternativa de carácter permanente. En la Sentencia T-433 de 2016 ordenó a la Gobernación de Córdoba que, dentro de los 9 meses siguientes a la notificación de la decisión hiciera entrega de las soluciones de vivienda pactadas y, de resultar necesario, adelantara las actuaciones administrativas a que hubiera lugar para elevar el subsidio complementario a los accionantes, en caso de que el valor del subsidio otorgado por Fonvivienda no fuera suficiente para cubrir los precios actuales de las viviendas.

<sup>103</sup> Al respecto, la Sentencia T-299 de 2017 afirmó que: “[...] respecto a los casos en que por causa del incumplimiento de las entidades del sistema nacional de vivienda de interés social, se ve perturbada la entrega de las unidades habitacionales a las familias beneficiarias del subsidio de vivienda, esta Corte ha señalado que las cargas derivadas de dicho incumplimiento deben ser soportadas por las entidades incumplidas, pues no es constitucionalmente admisible que se someta a los beneficiarios del subsidio a una situación de total incertidumbre sobre sus posibilidades de acceso a una vivienda digna”. En la Sentencia T-763 de 2015, la Corte manifestó que: “[...] en todos los casos, las entidades que intervinieron en el proceso de postulación, asignación, desembolso y legalización de los subsidios de vivienda de interés social desconocieron la efectiva realización del derecho a la vivienda digna en varios de sus componentes [...] al haberle trasladado a los beneficiarios la carga económica y temporal de las fallas administrativas”. Posteriormente, también afirmó que: “[...] no se ha logrado la finalidad prevista, que es el acceso efectivo a una solución de vivienda nueva de interés social. Esta situación, revela la inobservancia absoluta del componente de asequibilidad a una vivienda adecuada, que no se trata de un acceso formal o puramente simbólico [...]”. En la Sentencia T-279 de 2015, la Corte ratificó que: “[...] una vez el Estado y las autoridades que lo representan adquieren una obligación inmediata respecto al desarrollo del derecho a la vivienda digna, estas tienen la responsabilidad de garantizar el cumplimiento de los compromisos adquiridos con los ciudadanos para materializar su derecho a través de la construcción de una vivienda adecuada”.

<sup>104</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

no se queden en simples anuncios normativos, sino que se traduzcan en acciones efectivas que garanticen el acceso real a sus derechos. Esto se debe a que, de manera recurrente, las medidas adoptadas han resultado insuficientes o han permanecido en el papel sin generar un impacto tangible en la vida de las personas desplazadas. Por ello, esta Corporación ha enfatizado que los compromisos adquiridos con las víctimas del desplazamiento forzado deben cumplirse de manera efectiva. Además, para la Corte se debe evitar que la falta de implementación de las políticas públicas agrave aún más la situación de vulnerabilidad de las personas desplazadas.

92. Así, la dimensión de la crisis humanitaria derivada del desplazamiento forzado y la inadecuada respuesta estatal a aquel fue constatada en la Sentencia T-025 de 2004. En dicho pronunciamiento, esta Corporación reiteró que la protección a esta población no puede reducirse a un catálogo de medidas bien intencionadas, sino que deben traducirse en soluciones concretas que permitan a las víctimas recuperar las condiciones de vida que les fueron arrebatadas<sup>105</sup>. En materia específica de vivienda, la Sentencia T-025 de 2004 identificó una brecha considerable entre las promesas normativas y los resultados prácticos de aquellas<sup>106</sup>.

93. Posteriormente, en el marco del seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, los Autos 008 de 2009 y 219 de 2011 ordenaron al Gobierno nacional replantear la política de vivienda para la población desplazada, ya que el modelo basado en subsidios presentaba serias falencias. En particular, en su primera evaluación de la política de vivienda dirigida a la población desplazada en 2008, la Corte constató que aquella tuvo una cobertura insuficiente, que los subsidios entregados no se lograban materializar y que incluso en aquellos que se ejecutaban, no siempre cumplían los requisitos mínimos para ser consideradas dignas<sup>107</sup>. Posteriormente, en 2011, la Corte verificó la persistencia de las falencias identificadas previamente, entre ellas, la bajísima oferta de vivienda para población desplazada y el muy bajo porcentaje de subsidios dirigidos a población desplazada que resultaron efectivamente desembolsados<sup>108</sup>.

---

<sup>105</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004. En aquella, la Corte afirmó, por ejemplo, que “[l]os avances en la formulación de las políticas no se han traducido en la generación de resultados concretos. Por ejemplo, si se toman en cuenta las metas establecidas en el Documento CONPES 3057 y en el 'Plan Estratégico', es posible concluir que 'no se lograron los resultados esperados.'” También, afirmó que “[v]arios de los problemas que han sido abordados por la Corte son de vieja data y frente a ellos persiste la omisión de las autoridades de adoptar los correctivos necesarios. Entre estos se destacan la insuficiencia de recursos destinados efectivamente para la atención de los distintos componentes de la política y los problemas de capacidad institucional que afectan el desarrollo, implementación y seguimiento de la política estatal”. En ese sentido, la declaratoria del estado de cosas inconstitucional de la Sentencia T-025 de 2004 reconoció la existencia de normas y programas dirigidos a la atención de la población desplazada, pero insistió en que aquellas no lograban traducirse en acciones efectivas que permitieran a la población desplazada recuperar sus condiciones de vida.

<sup>106</sup> En concreto, la Sentencia T-025 de 2004 identificó una insuficiencia de acciones concretas en relación con los programas de adjudicación de vivienda, los cuales se facilitaban a un número mínimo de población desplazada. También, que los requisitos y condiciones para acceder a los créditos de vivienda no se ajustaban a las carencias económicas de los hogares desplazados y que, en los programas de subsidio para la adquisición de vivienda, la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda generó reasentamientos en barrios marginales que no contaban con servicios públicos domiciliarios o en zonas de alto riesgo. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-025 de 2004.

<sup>107</sup> Corte Constitucional. Auto 008 de 2009.

<sup>108</sup> Corte Constitucional. Auto 219 de 2011.

94. Estas falencias advertidas en el seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 respondían a lo que el Gobierno denominó los primeros dos momentos de la política de vivienda dirigida a la población desplazada. Así, en un primer momento, a partir de la Ley 387 de 1997 y el Decreto 951 de 2001, el Gobierno adoptó un enfoque centrado en subsidios en dinero y el fomento a la demanda, el cual implementó a través de convocatorias en 2004 y 2007. Posteriormente, en 2009, con los Decretos 3540 y 4911, el Gobierno estableció un modelo mixto que buscaba integrar instrumentos de oferta y demanda, y que se materializó en tres convocatorias realizadas en 2011. Ambos esquemas se caracterizaron por una ejecución fragmentada, obstáculos operativos y una baja efectividad en la garantía del derecho a la vivienda<sup>109</sup>.

95. Como parte del tercer momento de la política de vivienda, y en cumplimiento de las órdenes relativas al replanteamiento integral de dicha política impartidas por la Corte en sede de seguimiento, el Gobierno adoptó el Programa de Vivienda Gratuita (PVG) mediante la Ley 1537 de 2012. Esta estrategia buscó superar las falencias identificadas en los esquemas anteriores, en particular el problema del cierre financiero, mediante la entrega de soluciones habitacionales en especie. Este modelo permitió avances significativos tanto en materia de cobertura como en las condiciones de las viviendas entregados. Lo anterior, fue reconocido por esta Corporación en el Auto 373 de 2016, en el que también se resaltó que persistía un incumplimiento de las autoridades en garantizar a las personas beneficiarias de los esquemas previos condiciones dignas de vivienda. En concreto, existían numerosos proyectos que, pese a haberse gestionado hace más de una década, continuaban en estado de siniestro, incumplimiento, paralización o fueron objeto de indemnización sin ofrecer soluciones efectivas a sus destinatarios<sup>110</sup>.

96. Por último, resulta pertinente resaltar que esta Corporación, en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado, ha sostenido desde el 2009 que la superación de aquel, en materia de vivienda, no requiere necesariamente la satisfacción de una solución de vivienda mediante la entrega de subsidios por cuanto esto resulta financieramente insostenible. No obstante, el Gobierno nacional ha insistido en las estrategias de subsidios como herramienta para responder de manera principal al déficit en la garantía del derecho a la vivienda de la población desplazada<sup>111</sup>. En ese sentido, la Corte ha sido deferente con el Gobierno nacional para que defina, en el marco

---

<sup>109</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016.

<sup>110</sup> Cfr. Corte Constitucional. Auto 373 de 2016.

<sup>111</sup> Cfr. Corte Constitucional. Autos 008 de 2009 y 373 de 2011. En particular, en este último, la Corte afirmó que: “Esta Sala Especial encuentra con preocupación la falta de una acción decidida por parte del Gobierno en esta dirección. A pesar de haberse advertido, ya desde el 2009, que la satisfacción de una solución de vivienda no tenía que materializarse necesariamente mediante la entrega de subsidios, por ser financieramente insostenible, y de advertir que el goce efectivo del derecho a la vivienda no implica per se la propiedad de la vivienda, el Gobierno Nacional sigue insistiendo en su respuesta a esta problemática mediante la asignación de subsidios, los cuales difícilmente tendrán una cobertura aceptable por más esfuerzos presupuestales que se realicen en la materia. Al insistir en la estrategia de subsidios, por lo tanto, el Gobierno está pasando por alto estrategias que reducirían la necesidad de incurrir en gastos sumamente altos y, no obstante, lograrían proporcionar alternativas reales de acceso efectivo al derecho a la vivienda para las comunidades desplazadas. La legalización y regularización de los asentamientos informales, junto con la garantía de la seguridad jurídica de las viviendas, sería un primer paso en esa dirección”.

de sus competencias legales y constitucionales, las herramientas de política pública que opta por desplegar para lograr la garantía de los derechos de la población desplazada. No obstante, una vez tomada dicha decisión, esta Corporación debe velar porque en la ejecución de los compromisos adquiridos con la población desplazada, no se le someta nuevamente al olvido institucional.

En este contexto, la Corte ha reiterado que el reconocimiento de un derecho subjetivo en materia de vivienda -como ocurre con la asignación de un subsidio familiar a personas desplazadas- no garantiza por sí mismo la realización efectiva del derecho fundamental a la vivienda digna. Como lo ha evidenciado tanto en sede de revisión como en el seguimiento al estado de cosas inconstitucional, persiste una brecha entre los compromisos asumidos por el Estado y su implementación concreta. La reiteración de fallas operativas, demoras injustificadas e incumplimientos sistemáticos no puede trasladarse a los hogares desplazados, quienes han cumplido con los requisitos exigidos y depositado su confianza en las instituciones. Así, el precedente constitucional exige que la responsabilidad del Estado se extienda más allá del anuncio o asignación formal de los subsidios, hasta asegurar su ejecución real. Este criterio debe orientar el análisis del juez constitucional frente a casos que, como el presente, cuestionan la falta de actualización del valor de los subsidios en contextos inflacionarios que impiden su aplicación efectiva. En tales escenarios, corresponde al juez valorar si la inacción estatal compromete el principio de confianza legítima y si resulta procedente adoptar medidas que garanticen, en términos materiales, el goce efectivo del derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

## **2.8. Contexto y magnitud del problema en la política de subsidios de vivienda para la población desplazada**

97. Para valorar si la problemática identificada en el caso concreto obedece a una omisión puntual o si responde, por el contrario, a una falla reiterada de la política pública de vivienda dirigida a la población desplazada, es necesario ofrecer primero un contexto breve sobre el subsidio familiar de vivienda en el marco de la Bolsa para Población Desplazada establecida en el Decreto 951 de 2001. A partir de este panorama general, la Sala analizará como estas fallas se insertan en una política estructuralmente ineficaz. Este apartado busca demostrar que los obstáculos en la ejecución de los subsidios familiares de vivienda asignados a esta población, en particular aquellos reconocidos en valores fijos y no indexados, no son hechos excepcionales. Por el contrario, reflejan un patrón de incumplimientos ampliamente documentados por esta Corporación, como se mostró anteriormente, pero también por órganos de control e instancias de seguimiento como la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. Asimismo, la Sala presentará una estimación aproximada de la magnitud del problema y de los costos que implicaría una respuesta adecuada, con base en la información allegada al expediente.

98. Los subsidios analizados en este caso fueron asignados en el marco de la Bolsa para Población Desplazada, creada mediante el Decreto 951 de 200. Este esquema fue creado específicamente para garantizar una solución habitacional a las personas desplazadas por la violencia, mediante un aporte estatal en dinero o

especie, otorgado una única vez. Los hogares desplazados podían postularse de forma individual o colectiva: en el primer caso, un hogar solicitaba el subsidio de manera autónoma; en el segundo, un grupo de hogares -como los accionantes en el presente caso- lo solicitaba para ser aplicado a un mismo proyecto habitacional. La financiación de estos subsidios corre a cargo del Gobierno nacional, pero el diseño y la ejecución exigía la participación activa de las entidades territoriales, quienes debían aportar recursos económicos, terrenos o apoyo logístico, según el artículo 25 del mismo decreto. Esta política habitacional, por tanto, se basaba en un principio de concurrencia, donde las autoridades nacionales y locales compartían responsabilidades para asegurar el acceso efectivo a una vivienda digna para la población desplazada<sup>112</sup>.

99. En desarrollo de esta política, la Resolución 608 de 2011 de Fonvivienda asignó un cupo por \$803.400.000 para financiar la construcción de 200 viviendas en el proyecto Villa del Lago II Etapa, en el Municipio de Solita, Caquetá. Esta asignación se realizó con cargo a los recursos de la Bolsa Especial para Población Desplazada y en cumplimiento del artículo 25 del Decreto 951 de 2001, que previó la participación de las entidades territoriales en la ejecución de los proyectos de vivienda. Posteriormente, la Resolución 940 de 2011 de la misma entidad reconoció a los hogares accionantes, y a otros beneficiarios, un subsidio individual por valor de \$16.068.000, dentro de un total de 7.871 subsidios familiares de vivienda asignados a población desplazada en dicho acto administrativo. Estos subsidios fueron asignados en valores fijos lo que, como se verá más adelante, ha impedido el cierre financiero de las unidades habitacionales cuyo valor no se ha indexado.

100. El impacto limitado de esta política se puede ver reflejado en las condiciones actuales de la población desplazada. De acuerdo con la información de la medición de superación de situación de vulnerabilidad que adelanta la Unidad para las Víctimas, a julio de 2024, sólo el 18,3% de la población desplazada habitaba una vivienda digna<sup>113</sup>. De los ocho derechos cuyo cumplimiento determina la superación de situación de vulnerabilidad, el derecho a la vivienda es el que presenta mayor rezago en la población desplazada, pues el 68,5%<sup>114</sup> de las víctimas de desplazamiento (5.272.961 personas) aún enfrentan un déficit habitacional, habitan en zonas de alto riesgo por eventos naturales o

---

<sup>112</sup> Cfr. Decreto 951 de 2001.

<sup>113</sup> De acuerdo con los criterios establecidos para determinar la superación de la situación de vulnerabilidad en el derecho a la vivienda digna de conformidad con los criterios establecidos en la Resolución 2200 de 2018, aquel se entiende cumplido cuando el hogar habita en una vivienda sin déficit cuantitativo o cualitativo. El déficit cuantitativo consiste en identificar hogares que habitan viviendas con fallas estructurales o de espacio, que solo pueden subsanarse con viviendas nuevas. El déficit cualitativo se identifica cuando los hogares requieren mejoramientos o adecuaciones a las condiciones materiales de la vivienda, que se pueden subsanar a través de subsidios de mejoramiento de vivienda. Cfr. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Boletín de datos para la paz N.º 16: Medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), Bogotá, UARIV, 2024, disponible en: [https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP\\_N16.pdf](https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_N16.pdf).

<sup>114</sup> El 13% restante de la población desplazada, no incluida entre quienes gozan el derecho y quienes no cumplen con el criterio de goce efectivo, corresponde al universo de víctimas sobre los que no hay información, que a julio de 2024 eran 1.008.565 personas. Cfr. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Boletín de datos para la paz N.º 16: Medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), Bogotá, UARIV, 2024, disponible en: [https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP\\_N16.pdf](https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_N16.pdf).

carecen de garantías adecuadas sobre la tenencia de su vivienda<sup>115</sup>. Estos datos coinciden, a grandes rasgos, con los hallazgos de la IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos (GED) de la Población Desplazada (2023), realizada por la Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (CSPPDF). La encuesta evidenció que apenas el 15,5% de los hogares desplazados cumple simultáneamente con los requisitos de una vivienda digna. Los principales déficits identificados se relacionan con la baja seguridad jurídica en la tenencia (sólo el 25,1% cuenta con título de propiedad o contrato escrito de arriendo), el limitado acceso a servicios públicos como alcantarillado, gas natural e internet (con un promedio de 24,4%) y la ubicación en zonas de alto riesgo (19,6%) o en barrios no legalizados (25%)<sup>116</sup>. Estos hallazgos evidencian que una parte significativa de la población desplazada permanece en condiciones habitacionales precarias, de marginación territorial con bajo acceso a infraestructura adecuada y pocas garantías para una integración urbana plena. Esta información cobra especial relevancia si se tiene en cuenta que, según la misma encuesta, cerca del 75% de la población desplazada desea permanecer, al menos en principio, en el lugar de recepción urbano y no contempla el retorno o la reubicación como opciones viables<sup>117</sup>.

101. En este contexto, la Comisión de Seguimiento a la Política Pública de Desplazamiento Forzado ha sostenido que los subsidios familiares de vivienda no son el instrumento adecuado para garantizar el acceso a vivienda digna de la población desplazada<sup>118</sup>. En ese sentido, la Comisión manifestó que desde 1991 el Gobierno adoptó una política basada en subsidios a la demanda, pero que dicha estrategia resultó inadecuada para una población en situación de alta vulnerabilidad como la desplazada. Adicionalmente, la IV Encuesta Nacional de Verificación sobre el Goce Efectivo de Derechos (GED) de la Población Desplazada mostró que solo un 25,4% de los hogares desplazados había solicitado el subsidio, y de estos apenas un 43,5% lo recibió. Pero incluso entre los hogares beneficiarios, persisten obstáculos; un 3,7% no ha podido usar el subsidio, principalmente porque el monto no alcanza para adquirir una vivienda o por los incumplimientos de las convocatorias de 2004 y 2007<sup>119</sup>. Este bajo nivel de solicitud, adjudicación y aplicación de subsidios refleja no solo problemas operativos, sino la desconexión entre el diseño del instrumento y la realidad de las condiciones de vida de la población desplazada.

102. Esta situación, lejos de ser una anomalía individual, forma parte de un conjunto de fallas en la política de vivienda dirigida a la población desplazada, ampliamente reconocidas por entidades estatales y órganos de control. La problemática en torno a los subsidios de vivienda reconocidos en montos fijos y las fallas en la ejecución de los proyectos de vivienda a los que se encontraban atados, no es aislada ni era desconocida por el Gobierno. Por un lado, identificada

---

<sup>115</sup> Cfr. Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Boletín de datos para la paz N.º 16: Medición de la Superación de Situación de Vulnerabilidad (SSV), Bogotá, UARIV, 2024, disponible en: [https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP\\_N16.pdf](https://datos.paz.unidadvictimas.gov.co/archivos/datosPaz/boletines/BDPP_N16.pdf).

<sup>116</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta al Auto de Pruebas Vivienda”, p 2-4.

<sup>117</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta al Auto de Pruebas Vivienda”, p 4.

<sup>118</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta al Auto de Pruebas Vivienda”, p 5.

<sup>119</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta al Auto de Pruebas Vivienda”, p 5.

por esta Corporación en sus decisiones tanto en sede de revisión como en el marco del estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Por otra parte, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas (CSMLV), cuyos hallazgos fueron recogidos por organismos de control como la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación en el marco del presente proceso, también advirtió desde hace varios años los serios rezagos y bloqueos en la ejecución de los subsidios de vivienda asignados a la población desplazada, especialmente en los programas anteriores al de Vivienda Gratuita<sup>120</sup>. Al respecto, la Procuraduría señaló que las personas con subsidios antiguos otorgados en valores fijos enfrentan una desventaja estructural frente a quienes reciben subsidios actualizados en salarios mínimos. Esta situación se agrava por demoras institucionales que han impedido culminar los proyectos o realizar los cierres financieros, sin que la falta de ejecución pueda atribuirse a las víctimas<sup>121</sup>.

103. Lo Informes IX, X y XI presentados por la CSMLV ante el Congreso de la República evidencian la existencia de miles de subsidios sin aplicar. En concreto, el X Informe identificó que, entre el año 2000 y marzo de 2023, se asignaron 316.127 apoyos habitacionales de vivienda urbana y 59.915 de vivienda rural a población víctima de desplazamiento. De ese total, 48.127 viviendas urbanas y 21.886 viviendas rurales aún no han sido entregadas o legalizadas, lo que refleja un rezago de 70.013 subsidios sin ejecutar o asociados a proyectos inconclusos<sup>122</sup>. En cuanto a las ayudas para viviendas urbanas otorgadas entre 2004 a 2011, destinadas a la compra de vivienda nueva y consignadas en el Banco Agrario como Cuentas de Ahorro programados -CAP-, a marzo de 2023 se reportaban 19.367 asignaciones por un valor de \$288.069 millones, que aún no habían podido ser utilizadas por sus beneficiarios<sup>123</sup>.

104. El Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, en respuesta al auto de pruebas proferido por el despacho sustanciador, informó a la Corte que a la fecha se registran 18.942 subsidios familiares de vivienda asignados a población víctima de desplazamiento forzado que no han sido cobrados. FONVIVIENDA también señaló que dichas asignaciones se realizaron con base en montos fijos y de acuerdo con la disponibilidad de recursos de la respectiva vigencia fiscal. Además, el Fondo indicó que el costo de traer a valor presente dichos subsidios equivale, aproximadamente, a \$525.860 millones de pesos<sup>124</sup>. A su vez, en respuesta a las preguntas sobre el presupuesto de inversión asignado y ejecutado por el Fondo Nacional de Vivienda, la entidad reportó los siguientes datos:

| Vigencia | Apropiación (millones) | Presupuesto comprometido (millones) | Presupuesto obligado (millones) |
|----------|------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| 2022     | \$1.674.428            | \$1.655.326                         | \$1.259.690                     |
| 2023     | \$3.080.269            | \$3.073.871                         | \$1.313.281                     |
| 2024     | \$3.231.755            | \$3.230.724                         | \$795.133                       |

<sup>120</sup> Expediente digital, archivos “Respuesta CGR 2025EE0016066 – Auto CCo 2025-01-22 Vivienda.pdf” y “PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.pdf”

<sup>121</sup> Expediente digital, archivo “PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN.pdf”

<sup>122</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta CGR 2025EE0016066 – Auto CCo 2025-01-22 Vivienda.pdf”, p. 4.

<sup>123</sup> Expediente digital, archivo “Respuesta CGR 2025EE0016066 – Auto CCo 2025-01-22 Vivienda.pdf”, p. 4.

<sup>124</sup> Expediente digital, archivo “31.1.25.Respuesta Corte Constitucional.pdf”, p. 17.

105. En tal sentido, el valor total de la indexación de los subsidios que comparten características con los analizados en este caso representa una partida presupuestal significativa. Esta equivale a cerca de una sexta parte del presupuesto apropiado y comprometido para los proyectos de inversión de subsidios familiares de vivienda en las vigencias de 2023 y 2024.

106. En línea con lo anterior, Fonvivienda reportó que actualmente existen 15 proyectos en el marco de la Bolsa Desplazados – Proceso de generación de oferta y demanda, regulado por la Resolución 1024 de 2011, que cuentan con subsidios familiares de vivienda sin legalizar. Estas asignaciones fueron realizadas en el marco de las convocatorias de 2004 y 2007 y otorgadas bajo la modalidad individual<sup>125</sup>.

107. Igualmente, Fonvivienda informó que a la fecha se han indexado 1.676 subsidios familiares de vivienda a población víctima de desplazamiento forzado mediante resoluciones expedidas en cumplimiento de órdenes judiciales. El total de los recursos asignados por concepto de indexación en cumplimiento de dichas sentencias equivale aproximadamente a \$17.531 millones de pesos<sup>126</sup>. Estos datos permiten estimar el impacto acumulado de una política que, aunque adoptada como respuesta del Estado a la precaria situación habitacional de la población desplazada, resultó fallida en buena parte de su implementación.

108. En suma, el caso concreto que motiva el análisis pone de presente una problemática compleja no resuelta: la alta cantidad de subsidios familiares de vivienda asignados a población desplazada que no han podido ejecutarse por múltiples fallas institucionales. Las cifras presentadas permiten advertir que esta situación afecta a miles de hogares desplazados en todo el país y que su corrección implicaría un esfuerzo fiscal considerable, pero representa una decisión urgente y necesaria para contribuir al cierre de las brechas más críticas en el goce efectivo del derecho a la vivienda de la población desplazada.

## **2.9. La igualdad material y la protección de la confianza legítima en el contexto del desplazamiento forzado**

109. Para determinar si la falta de indexación de los subsidios de familiares de vivienda desconoce los principios de igualdad material y confianza legítima, el presente acápite analizará dichos principios, especialmente relevantes en el contexto de los hogares víctimas de desplazamiento forzado por la violencia. En ese sentido, la Corte sostendrá que el mandato de igualdad material trasciende la simple formulación normativa de acciones afirmativas, y exige su ejecución efectiva y la garantía de un trato equitativo entre sus beneficiarios. A su vez, la Sala analizará cómo las promesas y actuaciones del Estado en el marco de estas medidas generan expectativas legítimas en quienes han depositado su fe en ellas, cuya frustración injustificada configura una vulneración del principio de confianza legítima.

---

<sup>125</sup> Expediente digital, archivo “31.1.25.Respuesta Corte Constitucional.pdf”, p. 18.

<sup>126</sup> Expediente digital, archivo “31.1.25.Respuesta Corte Constitucional.pdf”, p. 21.

110. La igualdad es uno de los pilares esenciales sobre los que se estructura el orden constitucional colombiano. Esta Corte ha reconocido reiteradamente que la igualdad, a la luz de la Constitución de 1991, tiene una triple dimensión: constituye un valor fundamental del Estado Social de Derecho, un principio estructural que informa la interpretación y aplicación de todas las normas jurídicas, y un derecho fundamental cuya titularidad corresponde a todas las personas. En su dimensión como valor fundamental, guarda una estrecha relación con la dignidad humana, en cuanto parte del presupuesto según el cual todas las personas tienen el mismo valor y merecen las mismas oportunidades para desarrollar sus proyectos de vida. En su carácter de principio, exige a todas las autoridades adoptar decisiones que respeten, desarrollen y garanticen un tratamiento equitativo. Finalmente, en su faceta como derecho subjetivo, impone una obligación de no discriminar injustificadamente y permite exigir la adopción de medidas que aseguren el goce efectivo de los demás derechos fundamentales en condiciones de equidad<sup>127</sup>.

111. El artículo 13 de la Constitución recoge esta idea y le da un contenido normativo claro. En su primer inciso, consagra el principio de *igualdad formal*, al establecer que “todas las personas nacen libres e iguales ante la ley”, y deben recibir “la misma protección y trato de las autoridades”. Esta garantía se concreta en la prohibición de discriminación por razones como el sexo, la raza, el origen nacional o familiar, la religión o la opinión política. Sin embargo, el mandato constitucional no se agota allí. Los incisos segundo y tercero introducen un componente de igualdad sustantiva, orientada a remover las desigualdades materiales que enfrentan ciertos grupos históricamente discriminados o marginados, o personas en situación de vulnerabilidad. Se trata del derecho a la *igualdad material*, que exige al Estado promover condiciones reales de equidad mediante acciones afirmativas o tratamientos diferenciados. Estas medidas constituyen una expresión necesaria del mandato constitucional, sin el cual la universalidad de los derechos y garantías fundamentales resultaría meramente formal y su eficacia, limitada<sup>128</sup>.

112. La igualdad material, en tanto derecho y mandato de optimización, exige al Estado la adopción de medidas positivas orientadas a remover los obstáculos sociales, económicos y culturales que impiden a ciertos grupos ejercer sus derechos de forma plena y equitativa. Este deber de actuación concreta se puede materializar en acciones afirmativas, entendidas como instrumentos jurídicos y políticos diseñados para compensar las desventajas estructurales que históricamente han afectado a sectores marginados o discriminados. Tales medidas no son concesiones discrecionales ni privilegios infundados: constituyen desarrollos necesarios del principio de igualdad, cuya omisión comprometería gravemente el mandato constitucional de justicia material<sup>129</sup>. En este sentido, el artículo 13 Superior no solo autoriza, sino que impone al Estado el deber de promover condiciones reales de equidad, mediante tratamientos preferentes en

<sup>127</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-291 de 2009, T-340 de 2010 y T-629 de 2010, entre otras.

<sup>128</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-388 y SU-389 de 2005; y, C-371 de 2000, entre otras.

<sup>129</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-388 de 2005, C-371 de 2001, C-184 de 2003, C-221 de 2011 y C-048 de 2020, entre otras.

favor de personas en situación de debilidad manifiesta. Este deber se intensifica tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como ocurre con las víctimas de desplazamiento forzado, respecto de quienes el Estado no puede permanecer indiferente ni aplicar un trato uniforme que desconozca las profundas asimetrías que afectan su posición frente al resto de la sociedad.

113. En esa línea, los subsidios familiares de vivienda reconocidos en el marco de la Bolsa para Población Desplazada constituyen una manifestación concreta de acción afirmativa. Al estar dirigidos exclusivamente a hogares víctimas de desplazamiento forzado, estos subsidios buscaban compensar las afectaciones estructurales derivadas del desarraigo, mediante el acceso preferente a un bien social escaso como lo es la vivienda propia.

114. Este mandato constitucional de igualdad material no se agota en la adopción de medidas afirmativas como las mencionadas previamente. También impone al Estado el deber de garantizar que, una vez implementadas dichas medidas, su ejecución respete el principio de igualdad entre quienes se encuentran en condiciones equivalentes. Este deber se deriva del principio general de igualdad entre iguales, conforme al cual las autoridades están obligadas a otorgar el mismo trato jurídico a quienes comparten una situación fáctica comparable, salvo que exista una razón constitucionalmente válida para hacer una diferenciación<sup>130</sup>. Así, al interior de una política pública de acción afirmativa, como los subsidios familiares de vivienda dirigidos a la población desplazada, la administración debe abstenerse de introducir distinciones que resulten discriminatorias o que generen tratos inequitativos entre quienes accedieron al beneficio bajo condiciones similares de vulnerabilidad, necesidad y propósito.

115. En este marco, el derecho a la igualdad material se articula con otro pilar del Estado constitucional: el principio de la buena fe, consagrado en el artículo 83 de la Constitución. Conforme a este mandato, las autoridades están obligadas a actuar con lealtad frente a la ciudadanía y a honrar las expectativas legítimas que generen sus actuaciones<sup>131</sup>. De dicho principio se deriva el deber de proteger la confianza legítima que las personas depositan en las promesas, anuncios o conductas sostenidas por la administración. Esta Corte ha reconocido que dicha confianza es digna de tutela, en la medida en que se funda en la expectativa razonable de que las autoridades cumplirán con los compromisos que han hecho explícita o implícitamente y no adoptarán decisiones que frustren, sin justificación suficiente, las condiciones sobre las cuales los particulares construyeron sus proyectos de vida<sup>132</sup>.

116. En síntesis, la igualdad material y la confianza legítima no son principios estáticos, sino que exigen una acción dinámica y consecuente por parte de la administración. La efectiva materialización de las acciones afirmativas, el trato equitativo entre sus beneficiarios y el cumplimiento de las promesas estatales son

---

<sup>130</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-564 de 1993, C-410 de 1994, T-098 de 1994, C-481 de 1998, C-371 de 2000, T-1090 de 2005, T-152 de 2007 y T-629 de 2010, entre otras.

<sup>131</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-617 de 1995, T-472 de 2009 y T-006 de 2022, entre otras.

<sup>132</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-617 de 1995, C-131 de 2004, T-729 de 2006, T-1179 de 2008, T-424 de 2017 y T-006 de 2022, entre otras.

deberes ineludibles. Es en la realización de estas responsabilidades a través de las cuales el Estado ratifica su compromiso con la dignidad humana y construye los cimientos de una sociedad justa.

## 2.10. Análisis del caso concreto

117. La Corte entra ahora a examinar el caso concreto, con base en las pruebas recogidas en el expediente y en los criterios jurisprudenciales previamente expuestos. Como se mostrará, los hogares accionantes reúnen las condiciones que permiten exigir, por vía de tutela, el cumplimiento de su derecho a una vivienda digna. Este derecho se deriva del subsidio familiar que les fue otorgado hace más de una década como parte del proyecto Villa del Lago II Etapa, sin que hasta la fecha se haya hecho efectivo. La Corte encuentra que este incumplimiento no es responsabilidad de las familias beneficiarias, pero son ellas quienes han debido soportar, por años, sus efectos más adversos. A partir de esta realidad, la Sala precisará las obligaciones del Estado frente a estas personas desplazadas, identificará qué entidades deben remediar la situación y dictará las órdenes necesarias no solo para resolver el caso concreto, sino también para contribuir a solucionar el problema más amplio que afecta a miles de hogares en condiciones similares.

118. De la información aportada en el marco del proceso de tutela que se revisa, la Sala Plena puede concluir lo siguiente respecto del grupo de accionantes: (i) realizaron las gestiones necesarias para ser reconocidos como beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda en monto fijo de \$16.068.000 de pesos, en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa, en el Municipio de Solita, Caquetá<sup>133</sup>; (ii) se encuentran incluidos en el Registro Único de Víctimas<sup>134</sup>; (iii) no han recibido aún las viviendas objeto del subsidio referido<sup>135</sup>; y, (iv) están en precarias condiciones socioeconómicas.

119. Sobre este último aspecto, según la medición de superación de vulnerabilidades realizada por la Unidad para las Víctimas, ninguno de los accionantes respecto de los cuales se cuenta con información ha superado su situación de vulnerabilidad. En particular, ninguno cuenta con la garantía del derecho a la vivienda digna satisfecha, y solo una accionante pertenece a un hogar con ingresos iguales o superiores a la línea de pobreza monetaria<sup>136</sup>. Asimismo, con base en la información aportada por los actores a través del cuestionario enviado por esta Corporación, de los 30 hogares que lo diligenciaron, 28 no cuentan con ingresos fijos. La mayoría subsiste mediante trabajos informales, ayudas de familiares o conocidos, o se encuentran desempleados. Solo en tres hogares al menos una persona contaba con empleo formal. Varias familias sobreviven con ingresos diarios o intermitentes, y en muchos casos solo una

---

<sup>133</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos”.

<sup>134</sup> Todos los accionantes se encuentran reconocidos en el Registro Único de Víctimas por el hecho victimizante de desplazamiento forzado. Varios, adicionalmente, cuentan con otros hechos victimizantes reconocidos, entre los que se encuentran amenaza, homicidio, desaparición forzada minas antipersonal, munición sin explotar y artefactos explosivos. Cfr. Expediente digital, archivo “1. Cruce contra RUV Anexo I Listado de la poblacion.xlsx”

<sup>135</sup> Expediente digital, archivo “4.2Correo\_ Alcaldia de Solita Caqueta.pdf”

<sup>136</sup> Expediente digital, archivo “2. Respuesta situacion de superacion de vulnerabilidad.xlsx”

persona por hogar aporta recursos. En 26 de los 30 hogares, los ingresos no alcanzan para cubrir sus necesidades básicas<sup>137</sup>.

120. La insuficiencia de ingresos, también identificada por la Unidad para las Víctimas, se agrava por la carga que representa el costo de la vivienda. En 20 de los 30 hogares que diligenciaron el cuestionario, más del 50% de los ingresos se destina al pago de alojamiento, mientras que solo en tres casos este gasto representa menos del 25%. La mayoría reportó vivir en arriendo sin contrato formal, generalmente mediante acuerdos verbales. Otras familias habitan viviendas prestadas por conocidos o familiares, y varias indicaron que comparten habitación, en algunos casos con hasta cuatro personas por cuarto<sup>138</sup>.

121. Lo anterior permite a la Corte concluir que los accionantes hacen parte del grupo de personas desplazadas respecto del cual, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional expuesta en la parte general de esta providencia, existe un derecho subjetivo a acceder a una vivienda digna mediante la acción de tutela. Este derecho surge del compromiso adquirido por el Estado a través de una política pública específica -la asignación de subsidios familiares de vivienda a los accionantes-, cuyo incumplimiento en la ejecución del proyecto Villa del Lago II Etapa no es atribuible a los hogares beneficiarios. En consecuencia, no resulta constitucionalmente admisible trasladarles la responsabilidad por la ineficacia de las autoridades en materializar ese compromiso. Esta conclusión se refuerza en el contexto particular de este caso, donde las condiciones de precariedad en las que viven los accionantes -exacerbadas por los altos costos de arrendamiento para los hogares y la inestabilidad jurídica sobre la tenencia de los inmuebles que habitan- evidencian una situación de vulnerabilidad crítica.

122. En ese sentido, la Corte concluye que existe una obligación clara y vigente en cabeza del Estado de cumplir la promesa institucional de acceso a la vivienda formulada a estas familias mediante la asignación del subsidio. Esta obligación no puede permanecer abstracta ni sujeta indefinidamente a demoras administrativas, sino que exige una respuesta concreta y eficaz. Así, en este escenario, el juez constitucional no solo está autorizado para ordenar los remedios que permitan la materialización efectiva de ese derecho, sino que está llamado a hacerlo en cumplimiento de su deber de protección de los derechos fundamentales, en particular del derecho a la vivienda digna. Definido lo anterior, corresponde ahora a este Tribunal determinar qué entidades del Estado son responsables de garantizar esta obligación y qué órdenes deben impartirse para solventar no solo la situación de los accionantes, sino también la de los miles de hogares desplazados que, como se evidenció en este expediente, enfrentan problemáticas similares.

123. El proyecto Villa del Lago II Etapa, así como los subsidios otorgados a los accionantes para hacerse efectivos mediante dicho programa, se enmarcaron en la política de vivienda dirigida a la población desplazada. Esta política respondía, en ese entonces, a las medidas adoptadas mediante la Ley 387 de 1997 y se encontraba reglamentada, en lo pertinente, por los Decretos 2190 y 4911 de 2009.

---

<sup>137</sup> Expediente digital, archivo “Anexo 1 - Cuestionario accionantes.pdf”

<sup>138</sup> Expediente digital, archivo “Anexo 1 - Cuestionario accionantes.pdf”

Este último, en su artículo 7º, estableció la participación de las entidades territoriales en la política habitacional para la población desplazada. En virtud del principio de concurrencia, los entes territoriales debían aportar recursos económicos, físicos o logísticos para su desarrollo<sup>139</sup>.

124. En cumplimiento de este marco normativo, el Municipio de Solita, en calidad de oferente, suscribió el contrato 130-UT-2019 con la Corporación El Sinaí para la formulación, postulación y ejecución del proyecto Villa del Lago II Etapa. El contrato tenía un plazo inicial de 18 meses contados a partir del acta de inicio, prorrogable por mutuo acuerdo entre las partes hasta la fecha de escrituración y entrega de las viviendas<sup>140</sup>.

125. Por su parte, el artículo 23 del Decreto 2190 de 2009 establece que “[l]a supervisión de la ejecución de los planes de soluciones de vivienda, independientemente de la categoría del municipio en el que serán ejecutados, deberá ser adelantada por la entidad pública o privada con la que FONVIVIENDA suscriba un convenio para tales efectos”<sup>141</sup>. En atención a esta norma, Fonvivienda celebró contratos interadministrativos con la Empresa Nacional Promotora de Desarrollo Territorial – Enterritorio (antes Fonade)- desde el año 2003, con el objetivo de supervisar la correcta aplicación de los subsidios familiares de vivienda<sup>142</sup>.

126. En ejercicio de esta función, Enterritorio identificó en múltiples ocasiones demoras en la ejecución del proyecto. En un informe del 22 de octubre de 2012, se reportó que las obras de urbanismo se encontraban en fase inicial (descapote, movimiento de tierras y localización de manzanas), y no fue sino hasta el 3 de septiembre de 2015 que se certificó su finalización. No obstante, según el informe del 15 de diciembre de 2018, aún no había fecha de inicio para la construcción de las viviendas, dado que no se contaba con cierre financiero. Recién el 10 de diciembre de 2019 se reportó la ejecución de 40 viviendas. Posteriormente, el 25 de mayo de 2021, se informó que el proyecto estaba nuevamente paralizado, y solo se reactivó en octubre de ese año, cuando la indexación de 113 subsidios permitió al oferente contar con el capital necesario para completar el cierre financiero. El 21 de noviembre de 2023 se indexaron 37 subsidios más, con lo cual se alcanzó un total de 151 apoyos legalizados para agosto de 2024. Sin embargo, a partir del 3 de septiembre de 2024, el proyecto volvió a reportarse como paralizado, ya que el oferente no contaba con cierre financiero para las 40 viviendas restantes, cuyos subsidios no fueron indexados<sup>143</sup>.

127. Estos antecedentes permiten concluir que Fonvivienda tenía conocimiento de las falencias en la ejecución del proyecto y de las consecuencias que las demoras generaban sobre la viabilidad financiera del mismo. A pesar de ello, la entidad sostiene que la responsabilidad por la ejecución recae exclusivamente en el oferente, es decir, en el Municipio de Solita. Por su parte, la Alcaldía municipal

---

<sup>139</sup> Decreto 4911 de 2009.

<sup>140</sup> Expediente digital, archivo “31.1.25.Respuesta Corte Constitucional.pdf”

<sup>141</sup> Decreto 2190 de 2009. Art. 23.

<sup>142</sup> Expediente digital, archivo “4.8Correo\_Ministerio de Vivienda.pdf”

<sup>143</sup> Expediente digital, archivo “4.8Correo\_Ministerio de Vivienda.pdf”

informó que las demoras obedecieron a que el terreno donde se planificó el proyecto estaba ubicado en zona rural y se encontraba conformado por dos predios separados, lo que requirió un proceso legal y técnico de englobe y posterior desenglobe para permitir la viabilidad del proyecto. Este procedimiento no concluyó sino hasta el año 2022. Solo una vez finalizado, se realizó la subdivisión del terreno, lo que permitió el inicio de la construcción de las 151 viviendas, con subsidios indexados por el Ministerio de Vivienda y, en algunos casos, complementados por aportes del municipio<sup>144</sup>.

128. En este contexto, la Corte considera que tanto la entidad territorial como oferente y principal responsable de la ejecución del proyecto Villa del Lago II Etapa, como Fonvivienda, en su calidad de administradora de los recursos y responsable del seguimiento general del programa de subsidios familiares de vivienda<sup>145</sup>, tienen responsabilidad frente a las demoras en la ejecución del proyecto. Si bien el Municipio de Solita asumió la ejecución directa del contrato y la coordinación con el operador del proyecto, las dificultades técnicas y administrativas que enfrentó fueron del conocimiento de Fonvivienda a través de los informes de supervisión emitidos por Enterritorio, entidad contratada por esta última precisamente para ejercer dicha función. Además, resulta evidente para Fonvivienda que la viabilidad financiera del proyecto y la posibilidad de finalizar la construcción dependían, en buena medida, de su actuación, especialmente respecto de los esfuerzos necesarios requeridos para lograr el cierre financiero. No obstante, no se evidencia que esta entidad hubiese adelantado gestiones eficaces para garantizar la disponibilidad presupuestal para asegurar dicho cierre financiero, a pesar de tener conocimiento de los riesgos que su inacción implicaba para el goce efectivo del derecho a la vivienda por parte de los hogares beneficiarios.

129. Ahora bien, para garantizar de manera efectiva el derecho a la vivienda digna de los accionantes, la Corte ordenará la indexación de los subsidios familiares de vivienda que les fueron reconocidos. Esta medida permite mantener el poder adquisitivo de la prestación otorgada y no representa un gasto extraordinario ni una extralimitación judicial, sino una acción indispensable para cumplir el compromiso estatal adquirido y evitar retrocesos en la garantía de los derechos sociales. Este tipo de medidas no ha sido ajeno a la jurisprudencia. Por ejemplo, esta Corporación ha construido una sólida línea jurisprudencial sobre la obligación de indexar la primera mesada pensional, cuyas principales conclusiones resultan pertinentes para el análisis de este caso<sup>146</sup>.

<sup>144</sup> Expediente digital, archivo “CORTE CONSTITUCIONAL SOLITA, CAQUETA.pdf”

<sup>145</sup> Decreto 555 de 2003. Art. 3 No. 8. Establece dentro de las funciones de Fonvivienda:

“8. Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda, de acuerdo con las políticas señaladas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:

8.1 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener mecanismos de control y seguimiento financiero y físico de la política de vivienda, en particular, de la asignación de recursos del programa de Subsidio Familiar de Vivienda en un sistema de información integrado para este sector.

8.2 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener los instrumentos para la obtención, sistematización, verificación y actualización de la información”.

<sup>146</sup> *Cfr.* Corte Constitucional. Sentencias SU-120 de 2003, C-862 y C-891A de 2006, SU-1073 de 2012, SU-131 de 2013, SU-415 de 2015, SU-542 de 2016, T-532 de 2017 y T-241 de 2021, entre otras.

130. En efecto, en diferentes sentencias, la Corte ha mostrado cómo la inflación conlleva una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda, lo que afecta el equilibrio real de las prestaciones en dinero<sup>147</sup>. Por ello, ha entendido la indexación como el mecanismo mediante el cual se ajusta el valor nominal de dichas prestaciones, con el fin de preservar su contenido económico y garantizar que conserve su valor en el tiempo<sup>148</sup>. En el contexto de las pensiones, la Corte ha señalado que la indexación es una herramienta fundamental para evitar que las personas pensionadas vean afectado su derecho al mínimo vital, como consecuencia del paso del tiempo<sup>149</sup>. En esa medida, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que el Estado tiene el deber de garantizar y materializar los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos y que la actualización periódica de las prestaciones reconocidas es una aplicación concreta de dicho deber<sup>150</sup>.

131. De igual manera, en el marco del estudio de la indexación de la primera mesada pensional, la Corte ha indicado que la ausencia de una previsión legal expresa no exime al juez constitucional de ordenar dicha actualización<sup>151</sup>. Por el contrario, en cuanto la obligación de indexar se deriva directamente de los principios constitucionales, resulta procedente aplicar la Constitución de manera directa para preservar el valor real de la prestación, incluso ante el silencio del legislador<sup>152</sup>.

132. En síntesis, la jurisprudencia constitucional ha entendido la indexación como un instrumento para conservar el valor real de una prestación frente a la pérdida de valor causada por la inflación y el paso del tiempo. No se trata, entonces, de reconocer un beneficio adicional, sino de garantizar el cumplimiento íntegro de lo ya reconocido, conforme a los principios de dignidad, igualdad y justicia material.

133. En línea con lo anterior, para la Corte, en el presente caso, la negativa de las autoridades nacionales de aplicar la indexación cuestionada vulneró el derecho a la vivienda digna de los accionantes, al desconocer que la prestación económica

---

<sup>147</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2006. En aquella oportunidad, esta Corporación sostuvo que: “Los efectos de la inflación son especialmente sensibles en el campo de las obligaciones dinerarias, es decir, de aquellas que deben satisfacerse mediante el pago de una cantidad de moneda determinada -entre las que se cuentan por supuesto las obligaciones laborales- pues en la medida en que la inflación produce una pérdida de la capacidad adquisitiva de la moneda y ésta mantiene su poder liberatorio nominal, se afecta el equilibrio de las prestaciones, principio esencial de todo el sistema jurídico.

De ahí que desde tiempo atrás se haya insistido en la necesidad de actualizar toda obligación de dar sumas de dinero si entre el día en que se contrajo y la fecha en la que debe pagarse la capacidad adquisitiva de la moneda se ha visto afectada por la inflación. Tal actualización se lleva a cabo mediante distintos mecanismos, los cuales permiten la revisión y corrección periódica de las prestaciones debidas, uno de los cuales es la indexación”.

<sup>148</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2006.

<sup>149</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-241 de 2021.

<sup>150</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia C-862 de 2006. Al respecto, la Corte sostuvo: “Por otra parte, caber recordar brevemente que el surgimiento y consolidación del Estado social de derecho estuvo ligado al reconocimiento y garantía de derechos económicos, sociales y culturales, entre los que ocupa un lugar destacado el derecho a la seguridad social, de manera tal que la actualización periódica de las mesadas pensionales sería una aplicación concreta de los deberes de garantía y satisfacción a cargo del Estado colombiano en materia de los derechos económicos, sociales y culturales en virtud del modelo expresamente adoptado por el artículo primero constitucional”.

<sup>151</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-120 de 2003, C-862 de 2006 y SU-542 de 2016, entre otras.

<sup>152</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-542 de 2016.

asignada debería estar acompañada de corrección monetaria para poder materializarse efectivamente. Así, ordenar la indexación de los subsidios familiares de vivienda, al igual que en el caso de la primera mesada pensional, no constituyen una extralimitación judicial, sino una aplicación directa y obligatoria de la Constitución, necesaria para evitar que el paso del tiempo anule el contenido real del derecho reconocido y asegurar, con ello, su eficacia y no regresividad.

134. Además de vulnerar el derecho a la vivienda digna, la negativa de indexar los subsidios familiares desconoció el derecho a la igualdad material de los accionantes. Como lo expuso esta Corte en la parte general de la presente providencia, el mandato de igualdad material no se agota con la adopción de medidas afirmativas como los subsidios especiales para la población desplazada, sino que exige que estas se materialicen y exige un trato equitativo entre quienes accedieron a estos beneficios en condiciones similares de vulnerabilidad. En el presente caso, la Sala Plena constató que otros treinta y nueve hogares, también víctimas de desplazamiento forzado y beneficiarios del mismo subsidio asignado para el proyecto Villa del Lago II Etapa, sí recibieron fallos judiciales que ordenaron la indexación de sus subsidios<sup>153</sup> y actualmente cuentan con soluciones de vivienda. Aunque comparten una situación fáctica y jurídica equivalente, los accionantes han recibido un trato diferenciado e injustificado, pues no se les ha aplicado la misma medida de indexación que permitió a otros beneficiarios acceder efectivamente a una solución de vivienda. Esta omisión quebranta el principio de igualdad entre iguales y perpetúa una diferencia de trato contraria a la justicia material que ampara a los sujetos de especial protección constitucional.

135. Igualmente, la falta de indexación vulneró el principio de confianza legítima, al defraudar las expectativas razonables que el Estado generó en los accionantes al reconocerles un subsidio familiar de vivienda para un proyecto específico, sin garantizar la conservación de su valor real en el tiempo por demoras ajenas a su voluntad y actuar. Tal como lo señaló esta Corte en párrafos anteriores, las víctimas de desplazamiento forzado tienen derecho a confiar en que las medidas adoptadas a su favor serán ejecutadas de manera coherente y eficaz. En este caso, sin embargo, las autoridades incumplieron esa expectativa legítima, al dejar transcurrir más de una década sin adoptar las acciones necesarias para materializar la promesa realizada, lo que incluye actualizar el valor del subsidio y permitir así su ejecución efectiva. Este incumplimiento no solo menoscaba la buena fe en la administración, sino que afecta de forma directa los proyectos de vida de quienes, tras haber depositado su confianza en una medida estatal específica, han visto frustrado su acceso a una vivienda digna por causas ajenas a ellos, y frente a las cuales han permanecido institucionalmente olvidados.

136. Ahora bien, si bien la Corte puede identificar deficiencias en la ejecución de un proyecto de política pública y valorar las actuaciones de las entidades involucradas, su función principal en el marco de una acción de tutela no radica en dirimir controversias administrativas entre entidades ni en atribuir responsabilidades contractuales. La función que constituye el núcleo de su

---

<sup>153</sup> Expediente digital, archivo “01EscritoTutelayAnexos” y “Anexo 4- Sentencia de tutela del 8 de junio de 2023 emitida por el Juzgado Promiscuo de Belen de los Andaquies.pdf”.

competencia, es la de garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales cuando estos se ven vulnerados, como ocurre en este caso con el derecho a la vivienda digna de los hogares desplazados accionantes. En virtud de ello, corresponde a esta Corporación establecer cuál o cuáles entidades se encuentran en mejor capacidad de adoptar medidas inmediatas y eficaces para poner fin a la vulneración y evitar su prolongación.

137. Con todo, esta Corte no puede dejar de manifestar su reproche frente a la forma en que actuaron -o dejaron de actuar- las distintas autoridades involucradas en el proyecto Villa del Lago II Etapa. Durante más de una década, ninguna asumió plenamente su responsabilidad frente a los obstáculos evidentes que impedían avanzar en la ejecución del proyecto, pese a contar con información suficiente sobre sus causas y consecuencias. Esta omisión reiterada no solo ha perpetuado la vulneración del derecho a la vivienda de personas en extrema vulnerabilidad, sino que ha erosionado gravemente la confianza legítima que estas familias depositaron en las instituciones. El hecho de que algunas entidades no hubieran intervenido directamente en la contratación de las obras -como es el caso del Ministerio de Vivienda y Fonvivienda- no los eximía de actuar con diligencia frente a los reiterados retrasos y obstáculos que impedían avanzar en la ejecución del proyecto. Igualmente, las restricciones administrativas o presupuestales no pueden convertirse en justificación para dejar de responder ante fallas estructurales en la implementación de una política pública. Por esta razón, esta Corporación remitirá copia del expediente a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, con el fin de que adelanten las investigaciones fiscales y disciplinarias a que haya lugar, si lo estiman pertinente.

138. Adicionalmente, esta Corte considera necesario manifestar su preocupación por el tratamiento que los jueces de instancia le dieron al caso. Las decisiones proferidas en sede ordinaria desconocieron los estándares constitucionales aplicables a la población desplazada y resultaron contrarias a los derechos fundamentales de los accionantes. En particular, la valoración de la subsidiariedad fue abiertamente restrictiva, al no tener en cuenta las especiales condiciones de vulnerabilidad de las víctimas ni la jurisprudencia reiterada que flexibiliza este requisito tratándose de sujetos de especial protección constitucional.

139. Además, los jueces de instancia desestimaron injustificadamente el componente patrimonial del derecho a la vivienda digna en contextos como el actual, donde la eficacia del derecho depende de la ejecución de una prestación económica previamente reconocida por la administración. La Sala también encuentra problemático que algunas providencias consideraran la solicitud de revisión ante esta Corte como una vía idónea para la protección de los derechos fundamentales, lo que desvirtúa la finalidad y excepcionalidad del mecanismo de selección<sup>154</sup>. Igualmente, resulta inadmisibles el argumento según el cual el principio de igualdad no conmina a los jueces constitucionales a fallar de manera similar en casos semejantes, pues esto desconoce el alcance del mandato de igualdad material reiterado en esta providencia, al igual que el deber de congruencia en las decisiones judiciales.

---

<sup>154</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia SU-060 de 2024.

140. Ahora bien, en atención a la información allegada al expediente, y al considerar las capacidades presupuestales de cada entidad, la Corte concluye que resulta imperioso que Fonvivienda indexe de los subsidios faltantes, para permitir la ejecución y entrega de las viviendas a que tienen derecho a los accionantes.

141. Así mismo, y con el fin de garantizar la igualdad entre grupos de persona que se encuentran en una misma situación de hecho, al igual que para asegurar principios tales como la economía procesal, la seguridad jurídica y la garantía de acceso efectivo a la justicia<sup>155</sup>, la Corte otorgará efectos *inter comunis* a dicha orden respecto de los subsidios restantes vinculados al proyecto Villa del Lago II Etapa. En consecuencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 10 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo<sup>156</sup>, las autoridades administrativas deberán aplicar de manera uniforme esta decisión a los demás casos que se encuentren en los mismos supuestos fácticos y jurídicos.

142. De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación los efectos *inter comunis* pueden adoptarse, en caso en que haya: (i) un grupo de personas en la misma situación; (ii) identidad de los derechos fundamentales vulnerados; (iii) coincidencia en el hecho generador de la vulneración; (iv) identidad del accionado; (v) coincidencia en el derecho a proteger; e, (vi) identidad en la pretensión<sup>157</sup>. En el presente caso, se verificó que (i) existen cuarenta soluciones habitacionales sin construir por falta de indexación, lo que evidencia la presencia de otros hogares desplazados en la misma situación de los accionantes; (ii) frente a estos hogares también se presenta la vulneración a sus derechos a la vivienda, a la igualdad y al principio de confianza legítima; (iii) dichas vulneraciones tienen origen en la falta de actualización del subsidio; (iv) la entidad responsable de aplicar dicha actualización es la misma; y, (v) los derechos comprometidos son idénticos.

143. Cabe aclarar, además, que esta Corte ha reconocido que la adopción de efectos *inter comunis* de sus decisiones tengan la posibilidad de modificar decisiones judiciales sobre las cuales se predica la cosa juzgada constitucional<sup>158</sup>. Igualmente, esta Corporación resalta que ya ha conferido efectos *inter comunis* en casos estrechamente relacionados, tanto en materia de subsidios familiares de vivienda como en decisiones orientadas a garantizar los derechos fundamentales de la población desplazada<sup>159</sup>.

---

<sup>155</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias T-203 de 2002, T-526 de 2016, T-299 de 2017 y T-420 de 2018 al igual que el Auto 312 de 2018.

<sup>156</sup> Ley 1437 de 2011. Artículo 10. Deber de aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia. Al resolver los asuntos de su competencia, las autoridades aplicarán las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias de manera uniforme a situaciones que tengan los mismos supuestos fácticos y jurídicos. Con este propósito, al adoptar las decisiones de su competencia, deberán tener en cuenta las sentencias de unificación jurisprudencial del Consejo de Estado en las que se interpreten y apliquen dichas normas.

<sup>157</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-203 de 2002, reiterado en el Auto 312 de 2018.

<sup>158</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-388 y 389 de 2005, SU-254 de 2013, SU-349 de 2019 y Auto 312 de 2018, entre otros.

<sup>159</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-254 de 2013, T-526 de 2016 y T-299 de 2017. En concreto, en la Sentencia T-526 de 2016, la Corte extendió las medidas con efectos *inter comunis* a todas las personas que, en las mismas circunstancias (beneficiarios del proyecto "Villa Melisa" con subsidios vencidos), no vieron prorrogados sus subsidios. Lo anterior, para asegurar la protección del derecho fundamental invocado y atender a razones de "celeridad, seguridad jurídica y economía procesal", así como para evitar que la protección de los accionantes

144. De igual forma, se ordenará al Municipio de Solita garantizar la ejecución, culminación y entrega efectiva de las obras, teniendo en cuenta que el tipo de subsidio reconocido se desembolsa con la firma de las escrituras de propiedad. Al respecto, la Sala reconoce que la pretensión principal de los accionantes giró en torno a la indexación de los subsidios familiares de vivienda, pero recuerda que por regla general el juez de tutela en Colombia tiene la facultad de proferir decisiones con alcance *extra petita* y *ultra petita*, con el objetivo de garantizar los derechos fundamentales<sup>160</sup>. En tal sentido, la finalidad primordial de la acción judicial en sede de tutela consiste en asegurar la defensa y protección real y efectiva de los derechos fundamentales, motivo por el cual aquella no se somete a la lógica de la justicia rogada<sup>161</sup> y, por tanto, puede proferir órdenes más allá de lo pedido por los accionantes.

145. Por último, la Corte observa que la situación de los accionantes no constituye un caso aislado, sino que se inscribe en un patrón más amplio identificado en el marco del análisis general sobre la política de vivienda para la población desplazada. Tal como se expuso en la parte general de esta providencia, la problemática que enfrentan los hogares accionantes refleja las falencias complejas de los esquemas previos de dicha política, en los cuales se asignaron subsidios sin que se garantizara su materialización efectiva. En el curso del análisis del expediente, se constató que aún persiste cerca de 19.000 subsidios familiares de vivienda otorgados a hogares desplazados que no se han hecho efectivos, lo que representa una grave situación de incumplimiento estatal.

146. En este contexto, la Corte expresa su preocupación por el uso reiterado de la acción de tutela como vía para obtener la indexación de subsidios previamente reconocidos por la administración. Tal como se mencionó previamente, de acuerdo con la información aportada al expediente, 1.676 subsidios han sido actualizados mediante resoluciones expedidas en cumplimiento de órdenes judiciales. Esta práctica refleja un funcionamiento regresivo de la administración, que ha omitido activar mecanismos internos de evaluación y ajuste a sus políticas de vivienda, pese a estar llamado a garantizar el cumplimiento efectivo de sus propios actos. La instrumentalización de la tutela para suplir estos deberes desconoce el principio de eficacia administrativa consagrado en el artículo 209 de la Constitución, así como el principio de buena fe y el respeto del acto propio como una faceta de aquel<sup>162</sup>. Corresponde a las entidades responsables adoptar, de forma oficiosa y sistemática, medidas correctivas frente a las omisiones o barreras que han generado afectaciones prolongadas en los derechos de la población,

---

perjudicara a los demás beneficiarios. Además, advirtió que la entidad no podría excusarse en una decisión judicial previa para negar la restitución del subsidio. En la Sentencia T-299 de 2017, la Corte otorgó efectos *inter comunis* para garantizar el derecho a la igualdad de todas las familias beneficiarias del proyecto “Pinares de Oriente” en Villavicencio, que se encontraban en circunstancias similares, debido a la “no entrega real, material y efectiva de viviendas adjudicadas. En la Sentencia SU-254 de 2013, la Corte otorgó efectos *inter comunis* a su decisión para garantizar el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado, asegurando una respuesta uniforme en el reconocimiento de la indemnización administrativa

<sup>160</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-195 de 2012, T-115 de 2015, T-104 de 2018 y SU-150 de 2021, entre otras.

<sup>161</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencias SU-195 de 2012 y SU-150 de 2021, entre otras.

<sup>162</sup> Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-122 de 2015.

particularmente de aquella que ha sufrido el desplazamiento forzado. En este sentido, la Corte reafirma que la acción de tutela no puede convertirse en el mecanismo ordinario para forzar a la administración a cumplir con las obligaciones derivadas de sus propias decisiones.

147. Esta circunstancia exige una respuesta seria y coordinada en el ámbito de la política pública, orientada a prevenir la continuidad en la vulneración de los derechos de la población desplazada y a cumplir las promesas institucionales formuladas por el Estado en su favor.

148. Fonvivienda informó que, en el año 2024, en coordinación con la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control para el Seguimiento del Acuerdo de Paz, diseñó e implementó una estrategia de trabajo orientada a culminar la ejecución del programa de promoción de oferta y demanda. En desarrollo de esta estrategia, se programaron visitas a los municipios con proyectos vinculados a dicho programa, con el propósito de verificar el estado de avance de cada uno, así como la disposición y capacidad institucional de las entidades territoriales para apoyar o cofinanciar la ejecución de proyectos correspondientes a esquemas anteriores, en los que aún existen subsidios pendientes de legalización<sup>163</sup>. Sin embargo, no es claro cuál es el impacto de este esfuerzo frente a la magnitud de la problemática identificada. Fonvivienda no precisó cuántos subsidios están vinculados a los proyectos objeto de la estrategia, ni cuántos hogares desplazados podrían beneficiarse de las soluciones propuestas en el marco de aquella. Si estos proyectos tienen un número de unidades habitacionales similares al caso analizado en esta sentencia, el número de hogares potencialmente beneficiarios sería cercano a los 3.000, lo cual representa solo una fracción de los casi 19.000 subsidios asignados que permanecen sin cobrar.

149. En relación con la problemática amplia en que se inscribe el presente caso, la Sala de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004<sup>164</sup> ordenó a la entonces ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, entre otras, establecer una estrategia que incorpore criterios de priorización y diseñar acciones para aplicar el principio de subsidiariedad. Dicha orden tenía como fin subsanar las carencias identificadas de las entidades territoriales en el marco de la política habitacional para población desplazada<sup>165</sup>.

150. Con base en las obligaciones previamente descritas, para la Corte el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como coordinador de la política de vivienda, debe avanzar de manera decidida en la definición de una respuesta estructural a los hogares desplazados que participaron en esquemas anteriores de política habitacional, y no accedieron a una solución de vivienda. Esta respuesta debe atender tanto a las fallas históricas en el diseño e implementación de dichos esquemas como a las condiciones actuales de capacidad institucional de los entes territoriales, así como el grado de avance de los proyectos asociados a los subsidios otorgados.

---

<sup>163</sup> Expediente digital, archivo “31.1.25.Respuesta Corte Constitucional.pdf”

<sup>164</sup> En la valoración global del estado de cosas inconstitucional realizado por medio del auto 373 de 2016.

<sup>165</sup> Corte Constitucional. Auto 373 de 2016. Ordinal décimo primero.

151. Con el propósito de avanzar hacia una solución estructural para los hogares desplazados beneficiarios de subsidios familiares de vivienda asignados bajo esquemas previos en montos fijos, la Corte ordenará al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda, que en el término de 6 meses contados a partir de la notificación de esta decisión, elabore y presente un plan integral orientado a garantizar el acceso efectivo a una solución habitacional para dichos hogares.

152. Para ello, en primer lugar, las entidades deberán realizar un diagnóstico claro y actualizado que determine, cuando menos: (i) el número exacto de subsidios que fueron asignados a hogares desplazados, pero aún no han sido cobrados o materializados; y, (ii) los motivos o causas que han impedido su ejecución o legalización, en especial cuando estos se encuentran asociados a proyectos habitacionales específicos.

153. Con base en dicho diagnóstico, deberán diseñar un plan que permita la materialización efectiva de las soluciones de vivienda para los hogares beneficiarios identificados. Este plan podrá incluir, entre otras alternativas; (i) la indexación o actualización de los subsidios para traerlos a valor presente; (ii) el traslado automático de los beneficiarios a esquemas habitacionales contemporáneos, siempre que estos superen en valor al monto que resultaría de la actualización y garanticen la viabilidad del cierre financiero y el acceso real a una vivienda digna; o (iii) cualquier otra modalidad que resulte más eficaz. En todo caso, la efectividad del plan solo podrá entenderse cumplida cuando se haya garantizado materialmente el acceso a una solución habitacional por parte de los hogares beneficiarios, y no por la sola transformación del subsidio o su actualización nominal.

154. Dado que, como se evidenció en la parte considerativa de esta providencia, la implementación de este plan requiere de un esfuerzo presupuestal considerable, el mismo podrá ejecutarse en un plazo máximo de cinco (5) años. De acuerdo con las estimaciones presentadas por el propio Gobierno, su implementación representaría una inversión aproximada de \$105.000 millones de pesos anuales. La destinación de estos recursos deberá ser garantizada mediante su inclusión en los presupuestos de inversión correspondientes durante la vigencia del plan.

155. El plan deberá incluir un mecanismo de priorización que permita atender primero a los hogares en situación de mayor necesidad. Para ello, el criterio de priorización deberá considerar, al menos: (i) la conformación de los hogares; (ii) la presencia de población con vulnerabilidades específicas; (iii) las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios; y, (iv) el tiempo transcurrido entre la asignación del subsidio y el diseño del presente plan. Igualmente, el plan deberá incorporar mecanismos efectivos de aplicación del principio de concurrencia, lo que implica incluir a las entidades territoriales en su diseño e implementación, de acuerdo con sus capacidades financieras y responsabilidades legales y contractuales, para que estas concurren también en la garantía de las soluciones habitacionales para la población desplazada. Por último, el diseño del plan deberá

incorporar mecanismos de participación de la población desplazada beneficiaria de sus medidas.

156. El plan deberá ser presentado, dentro del término de seis (6) meses, a la Procuraduría General de la Nación, en particular a la Procuraduría Delegada Preventiva y de Control para el Seguimiento del Acuerdo de Paz y a la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales; así como a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo. Aquellas podrán, a petición del Gobierno, prorrogar por otro término igual la presentación del plan cuando dicho plazo se requiera para garantizar un diseño adecuado y participativo.

157. Los órganos de control mencionados, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales<sup>166</sup>, deberán: (i) evaluar la pertinencia y eficacia del plan propuesto por el Ministerio de Vivienda y Fonvivienda; (ii) verificar su cumplimiento; y (iii) velar porque las entidades territoriales que tienen responsabilidad y capacidad concurren con acciones y recursos, en función de sus competencias, para la efectiva materialización de las soluciones de vivienda. Estas funciones de seguimiento y vigilancia no implican funciones de coadministración ni de formulación de políticas públicas, pues la responsabilidad de la elaboración y ejecución del referido plan recae exclusivamente en el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda. Asimismo, deberán informar a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 si, en el desarrollo o ejecución del plan, se identifican bloqueos institucionales críticos que requieran su intervención excepcional.

158. Las órdenes aquí impartidas se encuentran plenamente armonizada con los criterios establecidos por la Corte Constitucional en su jurisprudencia sobre el seguimiento a estados de cosas inconstitucionales, en particular lo dispuesto en la Sentencia SU-092 de 2021<sup>167</sup>. En este caso, la Corte constató una vulneración

<sup>166</sup> En concreto, la Procuraduría General de la Nación, conforme al artículo 277 de la Constitución y al Decreto Ley 262 de 200, tiene funciones preventivas y de control de gestión que le permiten vigilar el cumplimiento de las decisiones judiciales, así como exigir información y verificar el ejercicio diligente de las funciones públicas. A su vez, la Contraloría General de la República, según el artículo 267 de la Constitución, ejerce control fiscal sobre los recursos públicos, incluidos los destinados a subsidios de vivienda, y puede hacerlo de forma concomitante y en tiempo real. Por su parte, la Defensoría del Pueblo, de acuerdo con el artículo 282 de la Constitución y el Decreto 25 de 2014, tiene el deber de proteger y promover los derechos humanos, lo que incluye verificar que las medidas estatales, como los subsidios de vivienda, respondan adecuadamente a la situación de especial vulnerabilidad de la población desplazada. Estas entidades integran, además, la Comisión de Seguimiento a la Ley 1448 de 2011.

<sup>167</sup> Corte Constitucional. Sentencia SU-092 de 2021. Al respecto, dicha providencia definió que: “[...] a efectos de unificar la jurisprudencia sobre la metodología a seguir en estos eventos, la Sala Plena encuentra que, tan pronto se constate la amenaza o vulneración de un derecho fundamental en un caso particular enmarcado en un estado de cosas inconstitucional declarado por esta Corporación, para efectos de orientar las medidas protectoras concretas, el juez de tutela debe proceder a:

(i) determinar si la afectación del derecho se encuentra asociada a una problemática estructural que se examine en el marco del seguimiento al estado de cosas inconstitucional;

(ii) identificar si se han emitido órdenes en el seguimiento que se relacionan con el derecho a analizar;

(iii) establecer si en el caso particular es necesario adoptar medidas adicionales o complementarias a las órdenes estructurales para conjurar la vulneración de los derechos sobre los cuales se solicita el amparo; y,

(iv) verificar la coherencia entre las órdenes simples o complejas a adoptar en el caso concreto y las medidas estructurales, para lo cual, a su vez, debe considerar que:

a) el remedio a adoptar verse sobre las dimensiones del derecho que se protegieron en la orden estructural, lo que implica precisar cuál es el componente de la estrategia de superación del estado de cosas inconstitucional al cual se adscriben o en el cual inciden las órdenes simples y/o complejas que se llegue a determinar en el caso concreto.

b) los destinatarios de las órdenes, tiempos y modos de ejecución guarden correspondencia con la orden estructural, y

actual y continua del derecho fundamental a la vivienda digna de hogares desplazados, que se enmarca en las problemáticas estructurales previamente identificadas en el seguimiento al estado de cosas inconstitucional declarado en la Sentencia T-025 de 2004. Las medidas adoptadas son coherentes con la orden estructural vigente, traída a colación previamente en esta decisión, a la vez que se orientan a reforzar su eficacia mediante acciones complementarias que atiendan las dimensiones específicas del derecho comprometido, y designan como destinatarios a las autoridades con mayor capacidad de respuesta. Además, las órdenes impartidas guardan plena correspondencia con lo ordenado en el Auto 373 de 2016, sin interferir con las estrategias adoptadas para la superación de las fallas estructurales.

159. Por lo tanto, se revocarán las decisiones de instancia y se concederán los amparos solicitados, en los términos que han sido expuestos anteriormente, porque la Constitución no protege solo a quienes alzan la voz, sino también a quienes esperan, con razón, que su país les cumpla.

### DECISIÓN

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

### RESUELVE

**PRIMERO. REVOCAR** las sentencias proferidas el 6 de septiembre de 2024, por el Juzgado Promiscuo de Familia de Belén de los Andaquíes, Caquetá y el 10 de octubre de 2024 por la Sala Segunda de Decisión Civil, Familia, Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Florencia Caquetá en el proceso de referencia. En su lugar, **CONCEDER** el amparo del derecho a la vivienda digna, a la igualdad y a la confianza legítima de los accionantes referidos en el anexo I de la presente providencia.

**SEGUNDO. ORDENAR** al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- que, dentro de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, adelante todos los trámites administrativos necesarios para indexar los subsidios familiares de vivienda asignados a los accionantes del presente caso, en el marco del proyecto Villa del Lago II Etapa, ubicado en el Municipio de Solita, Caquetá.

**TERCERO. EXTENDER** con efectos *inter comunis* la orden de indexación señalada en el numeral anterior a los subsidios restantes vinculados al proyecto Villa del Lago II Etapa, ubicado en el Municipio de Solita, Caquetá, cuya situación fáctica y jurídica sea análoga a la de los hogares accionantes, en los términos expuestos en la parte motiva de esta providencia, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de todas las personas integrantes de dicho grupo en condiciones de igualdad.

---

c) las órdenes a impartir no deberían interferir en el alcance de las medidas dispuestas para superar las falencias estructurales”.

**CUARTO. ORDENAR**, al Municipio de Solita que, dentro del término de cinco (5) días contados a partir de la notificación de esta providencia, inicie las acciones necesarias para garantizar la ejecución, culminación y entrega efectiva de las obras de vivienda del proyecto Villa del Lago II Etapa a los hogares beneficiarios, teniendo en cuenta que el subsidio familiar de vivienda asignado se desembolsa con la firma de la escritura pública de transferencia del dominio del inmueble.

**QUINTO. ORDENAR**, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y al Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda– que, dentro del término de seis (6) meses contados a partir de la notificación de esta providencia, elaboren y presenten un plan integral orientado a garantizar el acceso efectivo a una solución habitacional para los hogares desplazados beneficiarios de subsidios familiares de vivienda asignados bajo esquemas previos con montos fijos, y que aún no han sido cobrados o materializados. Dicho plan deberá:

1. Incluir un diagnóstico actualizado y detallado que permita establecer, al menos: (i) el número exacto de subsidios asignados que no han sido ejecutados o legalizados; y (ii) los motivos o causas que han impedido su materialización, en especial cuando se encuentran vinculados a proyectos habitacionales específicos.
2. Diseñar una estrategia clara para lograr la materialización efectiva de los subsidios, que podrá contemplar, entre otras alternativas: (i) la indexación o actualización del valor de los subsidios para traerlos a valor presente; (ii) el traslado automático de los beneficiarios a esquemas habitacionales contemporáneos, siempre que esto resulte más favorable que la simple actualización y permita un cierre financiero viable y el acceso real a una vivienda digna; o (iii) cualquier otro mecanismo más eficaz. La efectividad del plan se medirá exclusivamente con base en la garantía material y efectiva de la solución habitacional a los hogares beneficiarios, y no por la sola actualización o transformación del subsidio.
3. Establecer un plazo máximo de ejecución del plan de cinco (5) años, durante el cual el Gobierno deberá garantizar su financiación mediante la inclusión progresiva de los recursos requeridos en los respectivos presupuestos de inversión.
4. Incorporar un mecanismo de priorización para asegurar la atención preferente de los hogares en mayor situación de necesidad, teniendo en cuenta: (i) la conformación del hogar; (ii) la presencia de población con vulnerabilidades específicas; (iii) las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios; y (iv) el tiempo transcurrido desde la asignación del subsidio hasta la formulación del presente plan.
5. Reconocer e implementar el principio de concurrencia, lo que incluye a las entidades territoriales en el diseño y ejecución del plan, para que estas aporten recursos y adelanten acciones conforme con sus capacidades institucionales y responsabilidades legales y contractuales.
6. Garantizar la participación de la población desplazada beneficiaria de sus medidas en el diseño del plan.

7. Presentar el plan a la Procuraduría General de la Nación —en particular a la Delegada Preventiva y de Control para el Seguimiento del Acuerdo de Paz y a la Delegada para el Seguimiento al Cumplimiento de las Sentencias de Tutela—, así como a la Contraloría General de la República, con copia a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

**SEXTO. ORDENAR** a la Procuraduría General de la Nación, a la Contraloría General de la República y a la Defensoría del Pueblo que, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, acompañen, evalúan y verifiquen la formulación e implementación del plan que debe presentar el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda, en cumplimiento de la orden quinta de esta providencia. En particular, deberán valorar la pertinencia y eficacia del plan propuesto, hacer seguimiento a su ejecución, verificar que las entidades territoriales concurren en la garantía de las soluciones habitacionales conforme a sus capacidades y responsabilidades, e informar a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 si, en el desarrollo o implementación del plan, identifican bloqueos institucionales críticos que requieran su intervención excepcional

En caso de que el Gobierno nacional solicite una prórroga para la presentación del plan, las entidades de control deberán analizar dicha solicitud y, de considerarlo justificado para garantizar un diseño adecuado y participativo, podrán autorizar una única prórroga adicional de hasta seis (6) meses.

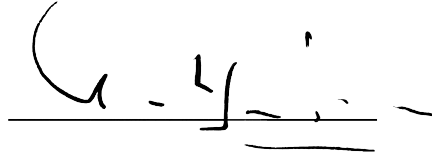
El Gobierno nacional deberá presentar a estas entidades, y a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004, informes semestrales sobre el desarrollo del diagnóstico, diseño e implementación y evaluación del plan integral ordenado.

**SÉPTIMO. REMITIR**, por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación, copia de la presente decisión a la Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 de esta Corte, para su conocimiento y con el fin de que incluya el monitoreo del cumplimiento del plan integral orientado a garantizar el acceso efectivo a una solución habitacional para los hogares desplazados beneficiarios de subsidios familiares de vivienda asignados bajo esquemas previos con montos fijos, y que aún no han sido cobrados o materializados, dentro de sus estrategia de seguimiento al estado de cosas inconstitucional en materia de desplazamiento forzado.

**OCTAVO.** Por intermedio de la Secretaría General de esta Corporación **COMPULSAR** copias del presente proceso y de esta decisión a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, para que, si lo consideran pertinente dentro del marco de sus competencias constitucionales y legales, adelante las investigaciones disciplinarias y fiscales a que haya lugar respecto de las demoras prolongadas en la ejecución de los subsidios familiares de vivienda dirigidos a población desplazada.

**NOVENO.** Por Secretaría, líbrense las comunicaciones previstas en el artículo 36 del Decreto Ley 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, publíquese y cúmplase.



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR  
Presidente



NATALIA ÁNGEL CABO  
Magistrada



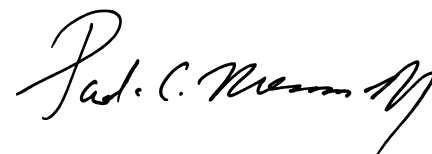
JUAN CARLOS CORTÉS GONZÁLEZ  
Magistrado



DIANA FAJARDO RIVERA  
Magistrada



VLADIMIR FERNÁNDEZ ANDRADE  
Magistrado  
Aclaración de voto



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA  
Magistrada



MIGUEL POLO ROSERO

Magistrado

Aclaración de voto



CAROLINA RAMÍREZ PÉREZ

Magistrada (e)



JOSE FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado



ANDREA LILIANA ROMERO LOPEZ

Secretaria General

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **9cf8de8d4722098e824293747226eb5156f60819eab31c6614ac46eee9f1c0a0**

Verifique este documento electrónico en: <https://siicor.corteconstitucional.gov.co/firmaelectronica/validararchivo.php>

## ANEXO I

| #  | Nombre                            | Cédula     | Tutela Previa   |
|----|-----------------------------------|------------|---|
| 1  | Ana Leidy Sánchez Cupitra         | 1117262375 | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 2  | Blanca Cecilia Galvis Pinilla     | 40782866   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 3  | Carlos Arturo Duarte Jaramillo    | 17634383   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 4  | Edwin Serrano Rivera              | 17610508   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 5  | Juan De Dios Orjuela González     | 1118070662 | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 6  | Leidy Cortez Gómez                | 1117498419 | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 7  | Luzby González Ruiz               | 26524790   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 8  | María Rosalva Mejía Fajardo       | 40626600   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 9  | Patricia López Muñoz              | 1004251435 | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 10 | Rubiela Chacón Charo              | 43852102   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 11 | Rubiela Torres Endo               | 30507811   | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 12 | Yined González Álvarez            | 1133159026 | Tutela 13 de enero de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 13 | Karen Yulieth Duarte Gómez        | 1006487419 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 14 | Gustavo Peña Jara                 | 12238958   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 15 | Hortencia Reyes Ortiz             | 26638460   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 16 | Johana Pantoja Delgado            | 1006909035 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 17 | Julio Cesar Gaitán Mendoza        | 93360540   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 18 | Leivi Vanegas Mamian              | 1117265170 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 19 | Liliana Patricia Pérez Chilatra   | 1119583019 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 20 | Luz Helena García Sánchez         | 40595759   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 21 | Luz Marina Henao López            | 40595693   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 22 | María del Carmen Ocampo Manquillo | 1117262674 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 23 | María del Rosario Cortez Gómez    | 400752212  | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |
| 24 | María Delfa Malambo Tapiero       | 40767158   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes  |

| #  | Nombre                            | Cédula     | Tutela Previa  |
|----|-----------------------------------|------------|--|
| 25 | María Edith Ortiz Ortega          | 1117510042 | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 26 | María Elsy Beltrán Agreda         | 30505669   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 27 | María Isabel Ramírez Calderón     | 69011103   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 28 | Maria Orlafi Cruz                 | 55148839   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 29 | Martha Cecilia Cotacio Artunduaga | 36177499   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 30 | Mercedes Plazas Yague             | 69011099   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 31 | Mireya Urquina Sabi               | 40768123   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 32 | Miryam González Rodríguez         | 40776718   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 33 | Nancy Bejarano Puentes            | 28722274   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 34 | Suleima Garaviz Jiménez           | 40595547   | Tutela 16 de mayo de 2023 – 1a instancia Juzgado Único Promiscuo de Belén de los Andaquíes |
| 35 | Leidy Yohanna Calderón Castro     | 1117262538 | No presentó tutela previamente   |