

# REPÚBLICA DE COLOMBIA



## CORTE CONSTITUCIONAL SALA PLENA

### SENTENCIA C-191 DE 2021

Referencia: Expediente D-13686

Acción de inconstitucionalidad contra el artículo 6<sup>1</sup> (parcial) de la Ley 3 de 1991, *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”*

Demandantes: Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Paula Villa, Juan Carlos Ospina y David Fernando Cruz

Magistrado ponente:  
José Fernando Reyes Cuartas

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de junio de dos mil veintiuno (2021).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241.4 de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto Ley 2067 de 1991, profiere la siguiente:

### SENTENCIA

#### I. Antecedentes

1. En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Gustavo Gallón Giraldo, Julián González Escallón, Paula Villa, Juan Carlos Ospina y David Fernando Cruz demandaron el artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991, *“por la cual se crea el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, se establece el subsidio familiar de vivienda, se reforma el Instituto de Crédito Territorial, ICT, y se dictan otras disposiciones”*.

---

<sup>1</sup> Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.

2. Mediante auto del 18 de mayo de 2020, el magistrado sustanciador inadmitió la demanda de inconstitucionalidad por cuanto no se acreditaron los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. En dicho auto se les concedió a los actores el término de tres días, para que, si lo estimaban conveniente, corrigieran los defectos señalados.

3. En escrito del 26 de mayo de 2020, los accionantes allegaron la subsanación de la demanda. Mediante auto del 10 de junio de 2020, el magistrado sustanciador decidió admitir la demanda en relación con los cargos de inconstitucionalidad propuestos contra las disposiciones acusadas.

4. Además, el magistrado ordenó comunicar el presente asunto al presidente de la república, al presidente del Congreso y a los ministros del interior, de justicia y del derecho, y de vivienda. A su vez, se corrió traslado de la demanda a la procuradora general de la nación y se invitó a participar en el trámite a la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), a la Agencia de Restitución de Tierras, a los decanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Libre de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Externado de Colombia, Nacional de Colombia, del Cauca y de Caldas; a la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario; a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y a la Mesa Nacional de Víctimas.

## II. Texto de la norma demandada

5. El texto demandado es el siguiente:

“LEY 3 DE 1991  
(enero 15)

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

El Congreso de Colombia,  
DECRETA:

Artículo 6o. Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011. Establézcase el Subsidio Familiar de Vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que podrá aplicarse en lotes con servicios para programas de desarrollo de autoconstrucción, entre otros, otorgado **por una sola vez** al beneficiario con el objeto de facilitar el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario de las señaladas en el artículo 5o de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.

La cuantía del subsidio será determinada por el Gobierno Nacional de acuerdo con los recursos disponibles, el valor final de la solución de vivienda y las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, en cuya postulación se dará un tratamiento

preferente a las mujeres cabeza de familia de los estratos más pobres de la población, a las trabajadoras del sector informal y a las madres comunitarias.

Los recursos de los subsidios familiares de vivienda, una vez adjudicados y transferidos a los beneficiarios o a las personas que estos indiquen, independientemente del mecanismo financiero de recepción, pertenecen a estos, y se sujetarán a las normas propias que regulan la actividad de los particulares.

Parágrafo 1o. Los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en cualquiera de sus modalidades, cuyas viviendas hayan sido o fueren afectadas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia, o por atentados terroristas, debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes, tendrán derecho a postularse nuevamente, para acceder al subsidio familiar de vivienda, de acuerdo con las condiciones que para el efecto establezca el Gobierno nacional<sup>2</sup>.

### III. La demanda

6. Los ciudadanos consideraron que las expresiones subrayadas del artículo 6 de la Ley 3 de 1991<sup>3</sup> infringen el preámbulo y los artículos 1, 2, 13 y 51 de la Constitución; 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (en adelante CADH); y los derechos fundamentales de las víctimas del desplazamiento forzado reconocidos por la Corte Constitucional<sup>4</sup>.

7. Los accionantes señalaron que la Corte identificó como eje fundamental de la Constitución y, por lo tanto, parámetro de control, la obligación del Estado de garantizar los derechos de las víctimas del conflicto armado, entre ellos, la vivienda y la restitución de tierras<sup>5</sup>. En consecuencia, limitar la postulación al subsidio familiar de vivienda a *una sola vez* les impide aspirar de nuevo a quienes recibieron la vivienda, pero perdieron su uso y goce por el despojo o abandono por el desplazamiento forzado.

8. Los demandantes explicaron que el artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 prevé la restitución de vivienda a través de los programas de subsidios de vivienda previstos en la Ley 3 de 1991. Esta permite la postulación *por una sola vez*. De manera que, si la víctima accedió antes a un subsidio, no obtendría la restitución y, por ende, no recibiría una verdadera reparación.

9. Los accionantes explicaron que el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 establece excepciones a la aplicación de la expresión *por una sola vez* cuando se trata de la obtención del subsidio familiar de vivienda. Sin embargo, esta opera únicamente para las víctimas de atentados terroristas y excluye otros hechos victimizantes, como el despojo, el abandono y la pérdida o menoscabo de la vivienda en el marco del conflicto armado.

10. Para los actores, dicha exclusión constituye un trato desigual que infringe el artículo 13 de la Constitución y constituye una omisión legislativa relativa.

---

<sup>2</sup> Se subraya el texto acusado.

<sup>3</sup> Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.

<sup>4</sup> En las Sentencias T-025 de 2004, T-821 de 2007, SU-254 de 2013 y C-588 de 2019.

<sup>5</sup> Citaron las Sentencias C-579 de 2013 y C-588 de 2019.

Según los demandantes, los elementos de esa omisión son los siguientes. i) La *existencia de la norma*: el parágrafo 1 del artículo 6 de la ley 3 de 1993 sobre la que recae la omisión legislativa. ii) La *exclusión por parte de la norma de otros casos que debería cobijar*: al realizar una diferenciación de trato basada en el hecho victimizante y no en razón de su condición de víctimas. iii) La *carencia de razón suficiente*: el legislador no establece ninguna justificación fáctica o jurídica para mantener este tratamiento diferenciado. iv) La *verificación de una desigualdad objetiva*: la norma otorga a las víctimas de atentados terroristas la posibilidad de acceder por segunda vez al subsidio familiar de vivienda, mientras que restringe esta misma posibilidad a las víctimas del conflicto armado interno, pese a que ambos grupos están en una situación fáctica similar. Finalmente, v) *la omisión de un deber específico impuesto al legislador*: la Corte ha establecido que la protección a las víctimas del conflicto armado interno es un pilar esencial de la Constitución.

11. Los accionantes consideraron que el legislador impuso un trato desigual entre víctimas. El Congreso de la República tuvo en cuenta la situación de aquellas personas que sufrieron atentados terroristas, pero excluyó a quienes perdieron o abandonaron su vivienda como consecuencia del conflicto armado interno. En su criterio, tal distinción afecta el derecho fundamental a la vivienda digna, sin que exista ninguna justificación fáctica o jurídica para mantener este tratamiento diferenciado entre las víctimas de atentados terroristas y aquellas que sufrieron el despojo, el abandono, la pérdida o el menoscabo de sus viviendas por razón del desplazamiento forzado u otros hechos victimizantes.

12. Por lo anterior, los ciudadanos le solicitaron a la Corte declarar la exequibilidad condicionada de las expresiones: i) “por una sola vez” del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, “en el sentido de que dicha limitación no es constitucionalmente aplicable a las víctimas que hayan sido beneficiarias de subsidios familiares de vivienda con posterioridad a la fecha de los hechos victimizantes que conllevaron el despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su solución de vivienda y cuando el subsidio esté destinado a garantizar su derecho a la restitución de vivienda”; y ii) “o por atentados terroristas” contenida en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, en el sentido que “incluya a las víctimas del conflicto armado que sufrieron despojo, abandono, pérdida o menoscabo de su vivienda por otros hechos ocurridos en el marco del conflicto, como los combates, ataques, masacres, desplazamientos forzados, reclutamientos forzados, entre otros”.

#### **IV. Intervenciones**

13. Durante el término de fijación en lista, la Corte recibió cuatro escritos de intervención. Dos solicitaron la *exequibilidad* de las normas estudiadas (el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras). La Consultoría para Derechos Humanos (en adelante Codhes) pidió la *exequibilidad condicionada* de las expresiones censuradas. El ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña solicitó la *inhibición* y otros pronunciamientos sobre distintas normas. El sentido de las intervenciones se sintetiza en la *tabla 1*.

<b>Tabla 1. Síntesis de las intervenciones recibidas en el marco de la demanda de inconstitucionalidad</b>		
<b>Intervenciones</b>	<b>Síntesis</b>	<b>Sentido de la decisión</b>
<b>Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio</b>	<p>El apoderado solicitó la exequibilidad de las expresiones censuradas. Argumentó que el párrafo del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 estableció que el Gobierno Nacional reglamentará las excepciones en la asignación del subsidio familiar de vivienda. Esto ocurrió con la expedición del Decreto 1077 de 2015, “por medio del dual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”.</p> <p>Concretamente, en materia de víctimas del conflicto armado, adoptó la definición de víctima de la Ley 1448 de 2011 y en el literal c del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2. estableció que no se podrían postular al subsidio familiar de vivienda los hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda “salvo (...) cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, o haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno (...)”.</p> <p>Lo anterior significa que la situación descrita por los accionantes se encuentra normativamente prevista en el reglamento dictado por el Gobierno Nacional.</p>	<i>Exequibilidad</i>
<b>Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras</b>	<p>Señaló que no existe la infracción señalada por los demandantes. El Gobierno Nacional, en ejercicio de la potestad reglamentaria, expidió el Decreto 1077 de 2015, que en los artículos 2.1.1.1.3.3.1.2, 2.1.1.3.1.3.1, 2.1.1.4.1.3.1, 2.1.1.6.3.2 y 2.1.1.7.7 excepcionó de la única postulación a los subsidios de vivienda a las víctimas del conflicto armado que abandonaron o sufrieron el despojo de su vivienda en el marco del conflicto armado interno.</p> <p>Adicionalmente, el apoderado de la entidad explicó que las condiciones establecidas en las Leyes 3 de 1991 y 1448 de 2011 no afectan la igualdad material ni excluyen a la población víctima del conflicto armado interno de cara a la doble postulación al beneficio referido. Lo anterior por cuanto una interpretación constitucional de la norma permitiría establecer que es exequible pues “no solo se subsume a la expresión taxativa de su contenido, también debe estar acorde a la realidad social y jurídica en la cual se pretende dar aplicación a la misma, y por supuesto sin pasar por ello el desarrollo jurídico evolutivo a la que se ha visto sometida durante el ejercicio legislativo y ejecutivo de las ramas del poder público en Colombia. Ello nos lleva a concluir que la regulación del canon normativo acusado con la demanda no genera mayor dificultad en cuanto a su estudio en el caso particular”<sup>6</sup>.</p>	<i>Exequibilidad</i>
<b>Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes)</b>	<p>Después de referirse al régimen legal de los subsidios de vivienda y a las excepciones a la prohibición de doble postulación, señaló que existen excepciones de origen legal (i.e. Ley 3 de 1991, Ley 546 de 1999 o Ley 1537 de 2015) y reglamentarias (i.e. Decreto 1077 de 2015), encontrándose la población desplazada dentro de las segundas, lo que quiere decir que la protección para este grupo no tiene rango de ley y, por tal razón, la Corte debería estudiar el régimen de excepciones legal y concluir que existe una omisión legislativa relativa.</p> <p>En criterio del interviniente, se acreditaron los requisitos exigidos por la jurisprudencia a efecto de configurar una</p>	<i>Exequibilidad condicionada del párrafo del artículo 6 de la Ley 3 de 1991</i> <sup>7</sup> .

<sup>6</sup> Intervención de la UAGERDT, p. 5.

<sup>7</sup> Intervención de Codhes, p. 17.

	<p>omisión legislativa relativa, pues el Congreso “ha omitido legislar en favor de las víctimas del conflicto armado, en especial las de desplazamiento forzado y despojo, en materia de excepciones a la regla general que solo permite ser beneficiario del subsidio de vivienda familiar por una sola vez”, lo que deriva en un escenario de desprotección de las víctimas del conflicto a nivel legislativo.</p> <p>Para finalizar, estimó que la Corte debería estudiar si el régimen de excepciones de la única postulación al subsidio de vivienda familiar crea una situación de desigualdad inadmisiblemente constitucionalmente, en tanto que excepciona a quienes perdieron la vivienda por atentados terroristas y deja por fuera a las víctimas del conflicto armado interno, para quienes no contempló ninguna opción a nivel legal.</p>	
<p><b>Harold Eduardo Sua Montaña</b></p>	<p>Solicitó a la Corte declarar la inhibición por falta del requisito de suficiencia y pertinencia; así como la inexecutable de la expresión “por una sola vez” y otra serie de peticiones sobre apartes normativos que según su dicho deben incorporarse al cargo de constitucionalidad.</p> <p>Además, formuló solicitudes en relación con el seguimiento a la sentencia T-025 de 2004 y exhortos al presidente de la República, al ministro de hacienda y crédito público y al Congreso, a efecto de que adopten políticas y medidas para atender población desplazada, así como a personas extranjeras.</p> <p>Como sustento de sus pretensiones, hizo referencia al contexto colombiano en materia de vivienda digna de los desplazados, para lo cual citó el auto 331 de 2019 de la Corte y resaltó la importancia de que esta corporación establezca el alcance de los artículos 5 de la Ley 3 de 1991, 32 de la Ley 387 de 1997 y 2.1.1.1.2.1.1 y 2.1.1.1.2.1.5 del Decreto 1077 de 2015.</p>	<p><i>Inhibición, inexecutable y executable condicionada</i></p>

## V. Concepto de la procuradora general de la Nación

14. El ministerio público solicitó a la Corte declarar la executable de las disposiciones acusadas “bajo el entendido de que los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda cuyas viviendas hayan sido abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado interno podrán volver a postularse para acceder a dicho beneficio”<sup>8</sup>.

15. La procuradora general de la nación estimó que en el presente caso existe una omisión legislativa relativa que afecta el principio de igualdad. Esto es así porque el marco legal vigente no autoriza a las víctimas del conflicto armado interno a postularse por segunda vez al subsidio familiar de vivienda. Señaló que la protección que existe es de carácter reglamentario, lo que no releva a la Corte de estudiar la constitucionalidad de las normas de rango legal. Por jerarquía del sistema normativo, una excepción a una disposición legal solo se puede prever en una norma de igual o superior rango.

16. La procuradora estructuró los requisitos de la omisión legislativa relativa, así: i) el cargo de constitucionalidad recae sobre el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 que establece las excepciones a la única postulación al subsidio familiar de vivienda, donde solo incluye a quienes vieron afectada la vivienda por atentados terroristas; ii) la disposición mencionada no incluye a las personas

<sup>8</sup> Concepto del Ministerio Público, p. 8.

que perdieron su lugar de habitación por razón del conflicto armado interno pese a que accedieron al subsidio y “por razones ajenas a su voluntad, no pudieron disfrutar del mismo”<sup>9</sup>; iii) la exclusión carece de razón suficiente pues no hay motivos para que el legislador se abstuviera de incluir a las víctimas del conflicto dentro de las excepciones a la única postulación, y un análisis de las normas jurídicas sobre la materia permitirían concluir que “los afectados por la violencia armada merecen una protección y un trato igualitario a los afectados por actos terroristas”<sup>10</sup>; iv) la exclusión de las víctimas del conflicto armado genera una desigualdad negativa frente a las víctimas de atentados terroristas; y v) la omisión del legislador constituye una infracción al mandato de igualdad del artículo 13 de la Constitución.

## **VI. Consideraciones**

### **1. Competencia**

17. De acuerdo con el artículo 241.4 de la Constitución Política, este tribunal es competente para conocer y decidir la demanda de inconstitucionalidad de la referencia porque la norma acusada parcialmente es la Ley 3 de 1991.

### **2. Estructura de la presente sentencia**

18. En primer lugar, la Sala Plena de la Corte se referirá a las cuestiones previas, es decir, determinará la idoneidad del cargo formulado y establecerá el objeto y el alcance del pronunciamiento (*sección 3*). En segundo lugar, el tribunal formulará el problema jurídico a resolver (*sección 4*). En tercer lugar, la Corte abordará los núcleos temáticos relacionados con el fondo del asunto (*secciones 5 y 6*). Finalmente, esta sentencia se pronunciará sobre la omisión legislativa relativa propuesta y la violación del principio de igualdad y el derecho a la vivienda digna (*sección 7*).

### **3. Cuestiones previas**

19. Una vez sintetizados los fundamentos de la demanda, las intervenciones y el concepto del Ministerio Público, antes de pronunciarse sobre el fondo del asunto, la Corte estima necesario efectuar algunas precisiones sobre la aptitud del cargo y el objeto de estudio del pronunciamiento por parte de este tribunal.

20. En primer lugar, la Sala Plena observa que en la intervención del señor Harold Eduardo Sua Montaña, este advirtió que existe una ineptitud sustantiva de la demanda. Para este tribunal no es de recibo tal afirmación y, en consecuencia, se determinará que la demanda cumple con los requisitos que habilitan el estudio de fondo (*sección 3.1*).

21. En segundo lugar, la Sala Plena advierte que el mismo interviniente solicitó una serie de pronunciamientos en torno a otras disposiciones normativas distintas a la demandada y pidió la adopción de medidas legislativas y en

---

<sup>9</sup> Concepto del Ministerio Público, p. 7.

<sup>10</sup> *Ibíd.*

materia de política pública. Al respecto, la Corte estima que el estudio de constitucionalidad se limitará al análisis de la omisión legislativa relativa del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991 (*sección 3.2*).

### **3.1. Examen de aptitud de la demanda: el cargo formulado satisface todos los requisitos legales y jurisprudenciales**

22. La Corte Constitucional ha establecido un sistema de filtros para la admisión y decisión de fondo de las acciones públicas de inconstitucionalidad. Este sistema evita las demandas temerarias, racionaliza el ejercicio del derecho político a demandar la inconstitucionalidad de las leyes y cualifica deliberativamente el proceso de control de constitucionalidad. Como ha señalado la Corte, se trata de una manifestación del carácter rogado del control de constitucionalidad, de una carga mínima de quien ejerce el derecho político a demandar las leyes y de una manifestación del principio democrático que se concreta en la presunción de constitucionalidad de los actos normativos proferidos por el legislador.

23. Dicho diseño se basa en los requisitos que deben satisfacer las demandas de constitucionalidad. Además de los elementos generales establecidos en el artículo 2 del Decreto 2067 de 1991 (objeto de la demanda, concepto de la violación y fundamento de la competencia), la jurisprudencia definió las condiciones mínimas que debe observar el concepto de la violación: i) el señalamiento de las disposiciones de la Constitución que se consideran infringidas; ii) la descripción del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas y iii) la exposición de los argumentos por los cuales las disposiciones normativas atacadas son contrarias a la Constitución. Estos últimos argumentos deberán ser claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes<sup>11</sup>.

24. Sobre el requisito de la *claridad*, la Corte Constitucional ha indicado que este se refiere a la existencia de un hilo conductor en la argumentación que le permita al lector la comprensión del contenido de la demanda<sup>12</sup>. La exigencia de *certeza* implica que el actor formula cargos contra una norma real, existente y que tenga conexión con la disposición acusada. De manera que se excluyen las demandas que se basan en las simples deducciones del demandante<sup>13</sup>. El requerimiento de *especificidad* hace alusión a que el ciudadano debe proponer, al menos, un cargo constitucional concreto y directamente relacionado con las disposiciones que se acusan. Eso significa que no se admiten razonamientos vagos o indeterminados<sup>14</sup>.

25. En cuanto a la *pertinencia*, la Corte ha establecido que esta se relaciona con la existencia de reproches basados en la confrontación de una norma de la Constitución con el contenido normativo de la disposición demandada. En consecuencia, las premisas no deben ser de orden legal o doctrinario ni expresar meros puntos de vista subjetivos del accionante<sup>15</sup>. Finalmente, el criterio de

---

<sup>11</sup> Sentencia C-1052 de 2001. Fundamento Jurídico 3.4.2.

<sup>12</sup> Sentencias C-382 de 2012 y C- 227 de 2015.

<sup>13</sup> Sentencias C-913 de 2004, C-1154 de 2005 y C-619 de 2015.

<sup>14</sup> Sentencias C-555 de 2005 y C-614 de 2013.

<sup>15</sup> Sentencias C-259 de 2008 y C-229 de 2015.

*suficiencia* guarda relación con la exposición de los elementos de juicio necesarios para llevar a cabo un juicio de constitucionalidad y con el empleo de argumentos que despierten una duda mínima sobre la constitucionalidad de la disposición atacada; de manera que la demanda tenga un alcance persuasivo y ponga en duda la presunción de constitucionalidad de las leyes<sup>16</sup>.

26. Además, cuando se trata de acciones públicas de inconstitucionalidad por omisión legislativa, el sistema de filtros es cualificado. Por una parte, la jurisprudencia constitucional ha establecido que los cargos por omisión legislativa relativa exigen una carga de argumentación concreta en relación con los efectos jurídicos de una exclusión que debe resultar contraria a la Constitución. Por otra parte, el ciudadano debe ser especialmente escrupuloso cuando se trata de los requisitos de especificidad y certeza<sup>17</sup>.

27. Ahora bien, de acuerdo con la jurisprudencia, cuando se trata de una omisión legislativa relativa, los demandantes deben acreditar el test que ha estructurado esta corporación<sup>18</sup>. Este exige identificar la norma sobre la que recae el cargo y que excluya a sujetos asimilables que debían estar incluidos, la ausencia de justificación para su exclusión al punto que genere una desigualdad negativa, y que exista un deber específico para el Congreso de legislar sobre la materia.

28. Los anteriores requisitos deben ser verificados por el magistrado sustanciador al admitir la demanda. Sin embargo, este análisis inicial tiene un carácter provisional debido a que carece de la exigencia y el rigor deliberativos “de aquél que debe realizarse al momento de entrar a decidir sobre la exequibilidad de los enunciados o de los contenidos normativos acusados”<sup>19</sup>. Por esa razón, la Corte ha señalado que la superación de la fase de admisión no impide que la Sala Plena analice con mayor detenimiento y profundidad los cargos propuestos<sup>20</sup>. Ello, en tanto la admisión de la demanda “responde a una valoración apenas sumaria de la acción que no compromete ni define la competencia del pleno de la Corte”<sup>21</sup> para decidir los asuntos puestos a su consideración en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales<sup>22</sup>. En definitiva, no se trata de que la Sala Plena use un baremo distinto o más exigente que el aplicado por el magistrado sustanciador, sino de que un cargo de inconstitucionalidad que ha sido admitido en aplicación del principio *pro actione* se somete a una deliberación más amplia en la que participa el pleno del tribunal.

29. En este caso, los accionantes demandaron las expresiones “por una sola vez” y “o por atentados terroristas” contenidas en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 que se refieren a la prohibición de una nueva postulación para el subsidio familiar de vivienda. Los actores consideraron que el legislador les otorgó un trato desigual a las víctimas porque previó una nueva postulación para aquellas

---

<sup>16</sup> Sentencias C-048 de 2006 y C-819 de 2011.

<sup>17</sup> Sentencia C-666 de 2016.

<sup>18</sup> Sentencia C-185 de 2002.

<sup>19</sup> Sentencia C-781 de 2007.

<sup>20</sup> Sentencias C-112 de 2018, C-085 de 2018, C-389 de 2017, C-384 de 2017 y C-191 de 2019.

<sup>21</sup> Sentencia C-281 de 2013.

<sup>22</sup> Sentencia C-173 de 2017.

que perdieron la vivienda como consecuencia de atentados terroristas y dejó fuera a quienes perdieron el uso y goce del bien debido al despojo o abandono en el marco del conflicto armado interno. Lo anterior, a juicio de los accionantes, configura una omisión legislativa relativa que vulnera el principio de igualdad.

30. La demanda fue admitida con base en los argumentos expuestos. Sin embargo, en las intervenciones que se presentaron durante el trámite de constitucionalidad, el ciudadano Harold Eduardo Sua Montaña pidió a la Corte que se declarara inhibida para estudiar el fondo de las pretensiones porque, en su criterio, el cargo propuesto era impertinente e insuficiente. Pese a que el interviniente no presentó ninguna consideración adicional a su afirmación, la Corte encuentra que su petición no está llamada a prosperar. Los reproches efectuados por la parte actora a las expresiones censuradas fueron confrontados con la Constitución, en concreto, con el eje axial que establece el deber estatal de garantizar la protección de los derechos de las víctimas.

31. De otra parte, esta corporación encuentra que la exposición efectuada por los demandantes en relación con el trato desigual otorgado por el legislador a las víctimas del conflicto armado interno fue ampliamente sustentada. En efecto, los actores señalaron que existen normas de rango superior que protegen de manera especial a esta población y, por tal razón, debían ser incluidas en las excepciones legales a la única postulación para el subsidio familiar de vivienda.

32. En otras palabras, el cargo por omisión legislativa relativa fue construido con los elementos de juicio necesarios para realizar el estudio de constitucionalidad. Los argumentos de la demanda despertaron una mínima duda sobre la constitucionalidad de las expresiones objeto de la censura. Lo mismo se predica del cargo por violación al principio de igualdad, ya que los demandantes estructuraron el correspondiente test de comparación exigido por la jurisprudencia de esta corporación.

### **3.2. Objeto de estudio: la norma sobre la cual se efectuará el control de constitucionalidad es el artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991**

33. En la intervención presentada por el ciudadano Sua Montaña se solicitaron una serie de pronunciamientos sobre normas distintas a la demandada<sup>23</sup>. La Corte encuentra que la integración del cargo que propone el interviniente no deben ser objeto de pronunciamiento por parte de este tribunal en la medida en que el interviniente no aportó argumentos que las justificaran.

---

<sup>23</sup> Solicitó a la Corte declarar: i) la inexequibilidad de expresiones contenidas en los artículos 6 de la Ley 3 de 1991 y 2.1.1.1.2.1.1. del Decreto 1077 de 2015 y ii) la exequibilidad condicionada de apartes normativos de los artículos 5 de la Ley 3 de 1991, 32 de la Ley 387 de 1997 y 2.1.1.1.2.1.5. del Decreto 1077 de 2015. || Asimismo, pidió ordenar iii) al presidente de la República corregir el yerro tipográfico del artículo 2.1.1.1.2.1.10. del Decreto 1077 de 2015; y iv) a la Sala Especial de Seguimiento de la sentencia T-025 de 2004 realizar una audiencia pública semipresencial con distintas autoridades para valorar aspectos relacionados con la política pública de vivienda de la población desplazada. || Para finalizar, pidió v) exhortar al Congreso de la República para que otorgue facultades extraordinarias al presidente de la República para que expida un decreto con “revisión forzosa” del Consejo de Estado para regular la atención a la población desplazada, incluyendo los extranjeros; y vi) al Ministerio de Hacienda y Crédito Público a contemplar la posibilidad de un proyecto de ley que establezca una contribución o impuesto a “todos los servidores públicos y grandes empresas ubicadas en los lugares de origen y recepción de población desplazada destinado para la atención integral a la población desplazada (p. 2-10 de la intervención).

De conformidad con la jurisprudencia reiterada, la Corte realiza excepcionalmente una integración normativa en los siguientes eventos:

“(i) cuando se demande una disposición cuyo contenido deóntico no sea claro, unívoco o autónomo, (ii) cuando la disposición cuestionada se encuentre reproducida en otras que posean el mismo contenido deóntico de aquella, y (iii) cuando la norma se encuentre intrínsecamente relacionada con otra disposición que pueda ser, presumiblemente, inconstitucional”<sup>24</sup>.

34. Para el caso que ocupa a la Corte, ninguna de las normas señaladas por el interviniente se encuentra dentro de las situaciones previstas. En tanto que el artículo 6 de la Ley 6 de 1991 posee contenido autónomo, las expresiones invocadas por el ciudadano no reproducen la norma cuya omisión legislativa relativa se reclama. El interviniente pretende que esta corporación integre al cargo de constitucionalidad un análisis general de la política pública de vivienda y que se pronuncie sobre aspectos que no son parte del debate constitucional propuesto por los demandantes.

35. En efecto propone: i) el estudio de normas de rango legal que no fueron demandadas en esta oportunidad y respecto de las cuales no procede la integración normativa; ii) un juicio de constitucionalidad contra normas de orden reglamentario cuyo conocimiento le corresponde a otra autoridad judicial en el ejercicio del medio de control de simple nulidad o nulidad por inconstitucionalidad; iii) exhortos que no se relacionan directamente con la evaluación normativa que ahora realiza esta corporación; y iv) peticiones que el interviniente puede promover en ejercicio del derecho de petición, la acción de cumplimiento o, incluso, el recurso de amparo.

36. En consecuencia, la Corte concluye que el estudio de constitucionalidad por omisión legislativa relativa se circunscribirá exclusivamente a las expresiones “por una sola vez” y “o por atentados terroristas” contenidas en el artículo 6 de la Ley 3 de 1991.

#### **4. Formulación del problema jurídico y metodología de la decisión**

37. Establecido el alcance del pronunciamiento, la Corte se encargará de resolver la cuestión de constitucionalidad desde la perspectiva planteada en la demanda. Con fundamento en lo anterior, a la Corte le corresponde determinar si ¿el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera el principio a la igualdad y el derecho a la vivienda digna, al no incluir dentro de las excepciones legales a la única postulación al subsidio familiar de vivienda, previstas en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, a las personas que perdieron su vivienda como consecuencia del conflicto armado interno?

38. Para dar respuesta al problema jurídico planteado, en primer lugar, la Corte reiterará la jurisprudencia sobre el derecho a la vivienda digna y su contenido prestacional. Esto con el objetivo de ilustrar qué implica esta garantía fundamental y los deberes del Estado para asegurar su goce efectivo (*sección 5*).

---

<sup>24</sup> Sentencias C-579 de 2013, C-286 de 2014, C-246 de 2017, C-394 de 2017, C-120 de 2018 y C-068 de 2020.

39. En segundo lugar, en el marco de la obligación de posibilitar el acceso a la vivienda digna, la Sala Plena se referirá a la política pública diseñada para satisfacer esta prestación y, en concreto, a la normativa que rige el subsidio familiar de vivienda. Este análisis necesariamente implica que este tribunal se refiera a la limitante legal de la única postulación y la excepción que, en sede de tutela, la Corte ha aplicado para permitir una nueva postulación de las víctimas del conflicto armado interno (*sección 6*).

40. Finalmente, a partir de los parámetros expuestos, la Sala Plena estudiará la omisión legislativa relativa contenida en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, en los términos planteados por los demandantes. Esto es, el reproche al legislador por no incluir dentro de la excepción legal de una nueva postulación a las víctimas del conflicto armado interno, quienes al igual que las víctimas de atentados terroristas, perdieron el bien por razones ajenas a su voluntad (*sección 7*).

41. En la misma *sección*, la Corte expondrá que la revisión de la jurisprudencia constitucional evidenció que, además del despojo o desplazamiento forzado -identificados por los accionantes-, existen otras circunstancias que limitan el acceso a la propiedad subsidiada por razón de una postulación y adquisición previa. Para la Sala Plena, todas esas circunstancias tienen un común denominador porque se trata de personas que aspiran a una nueva postulación debido a que perdieron el bien por razones ajenas a la voluntad (i.e. disgregación del grupo familiar o errores administrativos no atribuibles al postulante). De lo anterior, esta corporación concluirá que la aplicación de la norma demanda les impone una restricción desproporcionada que afecta sus derechos a la igualdad y a la vivienda digna.

42. En ese orden de ideas, la Sala Plena realizará el juicio de validez constitucional con base en los elementos descritos y establecerá el remedio judicial a adoptar. En concreto, la Corte condicionará la exequibilidad de la norma de modo que incluya a las víctimas del conflicto armado interno y otros sujetos que por razones completamente ajenas a su voluntad hubieren perdido el bien.

## **5. Derecho a la vivienda digna: el acceso a la vivienda como un contenido mínimo<sup>25</sup>**

43. La Constitución (artículo 51) establece el derecho a la vivienda digna y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (artículo 25) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (en adelante PIDESC) en el artículo 11.1 instituyen el derecho a la vivienda adecuada. Dada la diferencia conceptual existente entre la Carta y los instrumentos internacionales, en aplicación de los principios pro persona y de eficacia de los derechos, en la Sentencia C-493 de 2015, esta corporación señaló que corresponde a los jueces y demás autoridades encargadas de aplicar y proteger los derechos humanos “dar el mayor alcance posible a cada una de esas

---

<sup>25</sup> Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-132 de 2015, T-602 de 2013, T-264 de 2012 y T-919 de 2011.

prescripciones”<sup>26</sup>. En este sentido, en la Sentencia T-235 de 2011, la Corte puntualizó:

“Es importante indicar que ‘vivienda digna’ y vivienda adecuada’ no son conceptos idénticos. En efecto, podría discutirse si el estándar de dignidad es menos exigente que el estándar de adecuación y viceversa. Esa discusión, empero, resulta infructuosa pues en materia de derechos humanos rige el principio *pro hómine*, de manera que el juez constitucional debe escoger los estándares más amplios de protección. Dicho de otra forma, si los estándares del derecho interno que establecen los factores a tener en cuenta para que la vivienda sea digna y lo del DIDH para calificar la adecuación de la vivienda son complementario, debe asumirse que todos hacen parte del contenido esencial del derecho; en caso de incompatibilidad, por supuesto, debe escogerse el estándar que favorezca en mayor medida el ejercicio y goce del derecho analizado”<sup>27</sup>.

44. Lo anterior quiere decir que, para la Corte, la vivienda abarca un amplio ámbito de protección desde distintos estándares (la dignidad y la adecuación), que, en todo caso, juntos se encaminan a garantizar este derecho desde la perspectiva que favorezca en mayor medida su ejercicio y goce.

45. En sus inicios, este tribunal catalogó la vivienda como derecho prestacional “cuyo contenido debía ser precisado en forma programática por las instancias del poder que han sido definidas con fundamento en el principio democrático, de conformidad con las condiciones jurídico materiales disponibles en cada momento histórico”<sup>28</sup>. Tal aproximación implicaba que su aplicación y protección no eran susceptibles de reclamo a través de una acción judicial, sino que su aplicación práctica quedaba supeditada a la voluntad del legislador y la administración. Después, en una segunda etapa, la Corte acudió al criterio de la conexidad para habilitar la justiciabilidad de los denominados derechos de segunda generación, como la vivienda, siempre que afectara otros como la vida y el mínimo vital de las personas en circunstancias de debilidad manifiesta. Actualmente, tal discusión se encuentra superada y se cataloga la vivienda digna como un derecho fundamental autónomo con contenido prestacional que puede ser objeto de pretensiones subjetivas ante el juez.

46. En el marco de la evolución jurisprudencial, la Corte elaboró una construcción dogmática sobre los derechos. Según esta, todas las garantías constitucionales son fundamentales y tienen distintas facetas que los caracterizan, por lo que su efectividad se puede lograr mediante distintas vías (a través de políticas públicas o la intervención judicial directa) y:

“en ese escenario, (iii) la acción de tutela procede para la protección de (iii.1) todas las facetas de abstención, (iii.2) las esferas prestacionales que no supongan costos elevados; (iii.3) las dimensiones que han sido objeto de precisión legislativa o reglamentaria, así como (iii.4) para suplir espacios de indeterminación o lagunas persistentes a pesar de aquellos desarrollos, especialmente cuando estas afectan a personas en condición de debilidad manifiesta, grupos vulnerables o sujetos de especial protección constitucional”<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Sentencia T-235 de 2011.

<sup>27</sup> *Ibíd.*

<sup>28</sup> Sentencia T-585 de 2008.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

47. A partir de lo anterior, la Corte ha identificado que la garantía superior a la vivienda guarda estrecha relación con la dignidad humana y otros derechos fundamentales, como la vida, el mínimo vital, la salud, la educación y el acceso a los servicios del Estado. Estos no podrían ser eficaces si el individuo no contara con un lugar de habitación digno y adecuado para desarrollar su proyecto de vida. Con base en ello, el tribunal ha sostenido que la vivienda constituye un derecho fundamental autónomo<sup>30</sup>. Sin embargo, le corresponde al Estado fijar las condiciones para hacerlo efectivo de manera progresiva<sup>31</sup> conforme a la disponibilidad de recursos y la capacidad humana, de modo que se garanticen: “plenas condiciones de seguridad jurídica, disponibilidad, sostenibilidad, habitabilidad, asequibilidad, adecuación espacial y adecuación cultural”<sup>32</sup>.

48. Según lo expresado, el derecho fundamental a la vivienda digna supone para el Estado el cumplimiento de obligaciones prestacionales. En ese contexto, por mandato constitucional es deber de las autoridades promover beneficios y estímulos de acceso a la vivienda para que las personas con menos recursos puedan desarrollar su proyecto de vida. En concreto, la jurisprudencia ha identificado que el Estado tiene las siguientes obligaciones:

“(i) diseñar los planes y programas de vivienda, con un énfasis prioritario en atender las especiales necesidades de dicha población; (ii) brindar asesoría clara y efectiva a estas personas sobre los trámites y requisitos para acceder a los programas de vivienda; (iii) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado y (iv) proveerles soluciones de vivienda asequibles, con gastos de mantenimiento soportables y dotadas de protección jurídica”<sup>33</sup>.

49. Recientemente, en la Sentencia SU-016 de 2021, esta Corporación reiteró los contenidos mínimos para la satisfacción de derechos de carácter progresivo. Para ello, la Corte identificó las facetas que se deben cumplir de inmediato o en períodos breves, que corresponden a obligaciones de: a) respeto que implican un deber de abstención del Estado, es decir, que no interfiera en el disfrute y goce del derecho; b) protección, referidas a que se establezcan mecanismos de amparo frente a las injerencias ilegítimas de terceros que afecten el disfrute del derecho; y c) garantía, entre las que se encuentra:

“(i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares; (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho y, como mínimo, disponer un plan trazado de modo admisible, es decir, que garantice los demás derechos, sea razonable, especifique las circunstancias de tiempo, modo y lugar en las cuales va a desarrollarse e incluya en el grupo de beneficiarios a todos los afectados titulares del derecho; (iii) asegurar la participación de los involucrados en las decisiones; (iv) no discriminar injustificadamente; (v) proteger especialmente a personas en situación de debilidad manifiesta; (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado”<sup>34</sup>.

---

<sup>30</sup> Sentencias SU-016 de 2021, T-206 de 2019, T-420 de 2018, T-299 de 2017, T-681 y T-433 de 2016, T-763 de 2015, C-165 de 2015, T-886 de 2014 y T-585 de 2008.

<sup>31</sup> CADH (artículo 26).

<sup>32</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No. 4 y Sentencia SU-016 de 2021.

<sup>33</sup> Sentencias SU-016 de 2021, T-299 de 2017, T-409 de 2016, T-472 de 2010, entre otras.

<sup>34</sup> Sentencia C-165 de 2015.

50. Para la Corte, el derecho a la vivienda digna es de carácter progresivo y supone para el Estado la carga de brindar los medios que conduzcan a su materialización. Para cumplir con ese objetivo, las autoridades deben expedir los instrumentos legislativos que permitan la creación de un sistema coordinado entre las distintas entidades y que:

“(…) de forma concatenada, haga uso eficiente de los recursos para garantizar que la población más vulnerable de la sociedad, pueda contar con las condiciones necesarias para acceder a una solución de vivienda digna de acuerdo con los lineamientos establecidos por los instrumentos internacionales incorporados en el ordenamiento jurídico colombiano”<sup>35</sup>.

51. De lo anterior, se deriva que i) el derecho fundamental a la vivienda digna es autónomo, ii) al Estado le corresponde brindar posibilidades para su materialización de acuerdo a los recursos disponibles y garantizar el acceso en condiciones de igualdad, lo cual pasa por la protección especial de sujetos vulnerables. Así como, iii) el deber de no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.

52. En desarrollo de los mandatos constitucionales, el Estado ha puesto en marcha políticas públicas que posibilitan el acceso a la vivienda digna de las personas vulnerables. En concreto, ha establecido distintos mecanismos que incentivan la adquisición de vivienda (i.e. subsidios) donde una parte del inmueble es financiado por el Estado ya sea en dinero o especie. De ahí que la Sala Plena encuentre pertinente hacer referencia a los deberes asistenciales del Estado en materia de vivienda digna y, en concreto, el acceso a la vivienda subsidiada para las personas más vulnerables y sus limitantes.

## **6. La política pública de acceso progresivo a la vivienda: el subsidio familiar de vivienda de interés social**

53. En aplicación de la obligación constitucional de fijar las condiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda digna, el Estado ha construido un sistema normativo que promueve los planes de vivienda para las personas con menos capacidad de pago a través de la entrega de incentivos en dinero o especie para adquirir vivienda de interés social. Sin embargo, el acceso a dicho beneficio no es ilimitado, sino que se encuentra restringido a la disponibilidad de recursos y a la distribución equitativa de los mismos. Por estas razones la Ley prevé la regla general de la única postulación de los beneficiarios.

### **6.1. El subsidio familiar de vivienda de interés social: es legítimo limitar la postulación para acceder a ese beneficio**

54. La Constitución y, en concreto, el diseño institucional bajo el modelo de Estado social de derecho acogió la atención de las necesidades básicas insatisfechas como una finalidad y prioridad estatal, que condiciona la apropiación y distribución de partidas presupuestales y del gasto público social<sup>36</sup>. Este último, entendido como “aquel cuyo objetivo es la solución de las necesidades básicas insatisfechas de salud, educación, saneamiento ambiental,

---

<sup>35</sup> Sentencia T-622 de 2006.

<sup>36</sup> Sentencia T-426 de 1992.

agua potable, vivienda, y las tendientes al bienestar general y al mejoramiento de la calidad de vida de la población, programados tanto en funcionamiento como en inversión”<sup>37</sup>.

55. En este contexto, la vivienda es considerada un derecho fundamental autónomo. En su faceta prestacional, esta es un gasto social cuya protección y garantía constituyen un objetivo fundamental del Estado social de derecho<sup>38</sup>. La materialización de la vivienda conlleva la satisfacción de finalidades estatales, como el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población<sup>39</sup>. De ahí que la Corte haya entendido que la política pública de acceso progresivo a la vivienda -que se concreta a través de los subsidios- sea un mecanismo estatal válido para lograr las finalidades previstas por el constituyente, máxime cuando se trata de personas vulnerables<sup>40</sup>. Sobre el particular, en la Sentencia C-057 de 2010, la Corte sostuvo:

“En cuanto a su efectividad, el derecho a la vivienda digna no se realiza solamente en la adquisición del dominio sobre el inmueble, sino, también, en la tenencia de un bien que posibilite su goce efectivo, esto es, que permita el acceso real y estable a un lugar adecuado en donde una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad (...) || Para desarrollar la política social de vivienda de las clases menos favorecidas, el Estado creó el sistema de vivienda de interés social, y diseñó el subsidio familiar como uno de los mecanismos idóneos para su realización efectiva. El régimen normativo del subsidio establece requisitos y condiciones especiales dirigidas a posibilitar la adquisición de una vivienda digna por personas de escasos recursos económicos, de modo que mediante actos positivos se pueda concretar el derecho constitucional del [artículo] (sic) 51 de la CP y la garantía de acceso de las personas postulantes en condiciones de igualdad”<sup>41</sup>.

56. En desarrollo de los mandatos constitucionales se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social que “está compuesto por un complejo cuerpo normativo que busca garantizar que, de manera prevalente, la población más vulnerable acceda a una solución de vivienda digna”<sup>42</sup>. La Ley 3 de 1991 es el instrumento legal que establece el régimen del subsidio familiar de vivienda. En los artículos 1 y 2 dicha norma prevé que las entidades que integran este sistema operan de forma integrada y coordinada, con el objetivo de lograr la “financiación, construcción, mejoramiento, reubicación, habitación y legalización de títulos de viviendas”<sup>43</sup>.

57. En relación con el primer paso para recibir el beneficio habitacional, esto es, la postulación, el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 establece el subsidio familiar de vivienda como un aporte estatal en dinero o en especie, que se otorga “por una sola vez” al beneficiario, a efecto de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social o interés prioritario, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley<sup>44</sup>. Además, esa disposición

---

<sup>37</sup> Sentencia C-317 de 1998.

<sup>38</sup> *Ibíd.*

<sup>39</sup> Sentencia T-299 de 2017.

<sup>40</sup> Sentencias T-699 de 2017, T-669 de 2016, T-024 de 2015, C-057 de 2010, T-040 de 2007 y T-831 de 2004.

<sup>41</sup> Sentencia C-057 de 2010.

<sup>42</sup> Sentencia T-004 de 2016.

<sup>43</sup> Ley 3 de 1991 (artículo 2).

<sup>44</sup> Modificado por el artículo 28 de la Ley 1469 de 2011.

prevé excepciones a la limitante de la única postulación para quienes accedieron al beneficio habitacional pero vieron afectadas sus viviendas por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia “o por atentados terroristas” debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes.

58. El Decreto 1077 de 2015, “por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio”, compiló las normas referidas al trámite de adjudicación de los subsidios de vivienda de interés social, bien sea en dinero o en especie, los requisitos que deben cumplir los hogares que se quieren postular, las restricciones para ser beneficiarios del subsidio y las circunstancias a partir de las cuales la entidad otorgante del subsidio se encuentra facultada para ordenar la restitución de la vivienda de interés social.

59. El literal d) del artículo 2.1.1.1.3.3.1.2 del decreto en mención, restringe la postulación para la asignación del subsidio de vivienda de interés social: “en el caso de adquisición o construcción en sitio propio, cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postulación”. Sin embargo, prevé excepciones, una de ellas para:

“(…) quienes hayan perdido la vivienda por imposibilidad de pago, de acuerdo con lo establecido en el artículo 33 de la Ley 546 de 1999 o cuando no la hubieren recibido o esta haya resultado afectada o destruida por causas no imputables a ellos, o cuando la vivienda en la cual se haya aplicado el subsidio haya resultado totalmente destruida o quedado inhabitable como consecuencia de desastres naturales, calamidades públicas, emergencias, o atentados terroristas, **o haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno** o se encuentre en zonas de riesgo por la ocurrencia de eventos físicos peligrosos de origen tecnológico derivados de la ejecución u operación de obras de infraestructura o proyectos de interés nacional y/o estratégicos desarrollados por el Gobierno nacional, o en zonas de afectación, reserva o retiro, por el diseño, ejecución u operación de obras de infraestructura o proyectos de interés nacional y/o estratégicos desarrollados por el Gobierno Nacional, de conformidad con los análisis específicos de riesgos y planes de contingencia de que trata el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012, o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan”. (negrita fuera de texto)

60. Por su parte, el artículo 7 del Decreto 1533 de 2019 “por el cual se modifican algunas disposiciones del Decreto 1077 de 2015 en relación con la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda y se dictan otras disposiciones”; mantuvo las mismas excepciones.

61. Con base en la finalidad que tiene el subsidio de vivienda de interés social, que no es más que permitir una solución habitacional a las personas en condiciones de necesidad, la Corte ha interpretado que la restricción a una postulación para obtener el beneficio del subsidio familiar de vivienda “no significa excluir de plano a las personas que tengan cualquier título de propiedad sobre inmuebles, sino aquellas que ya tengan satisfecho su derecho a la vivienda digna, en unas condiciones mínimas”<sup>45</sup>. Esto con el fin de asegurar la racionalización de los recursos públicos y evitar que estos sean destinados a las personas que no lo necesitan. Sin embargo, este tribunal se ha encargado de

---

<sup>45</sup> Sentencia T-502 de 2016.

verificar que no existan limitantes a una nueva postulación cuando el beneficiario recibió el subsidio, pero por razones completamente ajenas a su voluntad no ha podido ver materializado el derecho a la vivienda digna.

62. Sobre el particular, la jurisprudencia constitucional de revisión de tutela se ha ocupado de los casos de las víctimas del conflicto armado interno que se postulan al subsidio familiar de vivienda y son descartadas al encontrar que son propietarios de otro bien inmueble. Sin embargo, este tribunal ha autorizado la postulación cuando el peticionario ha perdido el bien por razón del desplazamiento forzado o el despojo. Para la Corte, estos casos demuestran el incumplimiento de varios deberes del Estado. Por una parte, el deber de proteger a las víctimas del conflicto armado interno. Por otra parte, la obligación de posibilitar el acceso a la vivienda digna en condiciones de igualdad<sup>46</sup>.

63. Asimismo, esta colegiatura ha encontrado otros casos en los que el Estado descarta al postulante por la existencia de un título de propiedad previo, aun cuando se encuentra en una circunstancia similar al de la excepción legal, es decir, perdió el bien por razones ajenas a su voluntad. En esas circunstancias, la Corte ha protegido el derecho fundamental a la vivienda digna y ha autorizado una nueva postulación<sup>47</sup>.

64. En síntesis, la Sala Plena considera plausible que exista la limitante general de la única postulación al subsidio de vivienda. Esta apunta a garantizar la distribución equitativa de los recursos escasos y a ampliar la cobertura de los beneficiarios. Al tiempo, este tribunal reconoce que existen situaciones excepcionales -más allá de las que previó el legislador- que habilitarían una nueva postulación cuando el beneficiario pierde el bien por razones ajenas a su voluntad (i.e. desplazamiento forzado, despojo, disgregación del grupo familiar o razones exclusivamente administrativas).

65. En ese contexto, la Corte estima que tienen razón los accionantes al identificar como un problema de constitucionalidad la restricción legal que le impide a las víctimas del desplazamiento forzado o despojo postularse una vez más al subsidio familiar de vivienda cuando perdieron el bien por razones ajenas a su voluntad. Por lo anterior, el tribunal abordará la protección especial a las víctimas del conflicto armado interno y se referirá a los casos en los que esta corporación ha autorizado una nueva postulación de las personas que se encuentran en circunstancias excepcionales.

## **6.2. El acceso progresivo a la vivienda de las víctimas del conflicto armado interno como sujetos de especial protección**

66. En las Sentencias T-776 de 2012, T-724 de 2012, T-919 de 2011, T-922 de 2010, T-737 de 2010, T-515 de 2010, T-177 de 2010, T-150 de 2010 y T-742 de 2009, la Corte protegió los derechos fundamentales de las víctimas del

---

<sup>46</sup> Sentencias T-776 de 2012, T-919 de 2011, T-724 de 2012, T-515 de 2010, T-922 de 2010, T-737 de 2010, T-177 de 2010, T-150 de 2010 y T-742 de 2009.

<sup>47</sup> Sentencias T-009 de 2021, T-375 de 2017, T-709 de 2017, T-526 de 2016, T-333 de 2016, T-152 de 2016 y T-628 de 2015.

conflicto armado interno que por esta razón abandonaron sus propiedades -ya sea por el desplazamiento o despojo- e intentaron postularse al subsidio familiar de vivienda, pero fueron rechazados porque figuraban con otras propiedades a su nombre. En dichos casos, la Corte evidenció que las personas que aspiraban al subsidio familiar de vivienda se encontraban en una situación particular, pues a pesar de tener el título de propiedad, no disfrutaban materialmente del inmueble por razones ajenas a su voluntad.

67. De ahí que este tribunal concluyera que las restricciones legales aplicadas a estos casos resultaban desproporcionadas y no consultaban la realidad social del país. Todo lo cual derivaba en un escenario de desprotección de las personas vulnerables. En los asuntos citados, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna de las víctimas del conflicto armado interno en su condición de sujetos de especial protección constitucional.

68. En ese contexto, la Sala Plena encuentra que la jurisprudencia ha reiterado un mandato de protección a las víctimas del conflicto armado interno<sup>48</sup>. Con fundamento en el mandato de igualdad del artículo 13 de la Constitución, las víctimas del conflicto armado interno han sido reconocidas como sujetos de especial protección, por razón de su vulnerabilidad, pues sus derechos se han visto vulnerados de forma grave y sistemática ante la omisión de respuesta por parte del Estado. De ahí que la obligación de adoptar medidas concretas y afirmativas para restablecer y reparar sus derechos también hallen sustento en dicho principio constitucional<sup>49</sup>.

69. La Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH)<sup>50</sup> también ha reconocido que las víctimas del conflicto armado interno se encuentran en una situación de vulnerabilidad. Por esa razón, es necesario que los Estados implementen las medidas de protección para superar las situaciones estructurales que dieron lugar a la afectación de los derechos humanos y garantizar una igualdad real y efectiva<sup>51</sup>.

70. A través de su jurisprudencia, este tribunal ha reconocido que las víctimas, en muchos casos, provienen de lugares apartados, con bajos niveles de educación y menos posibilidades económicas, por lo que se ubican en la base de la pirámide social. En ese escenario, estas se encuentran desprotegidas por el Estado que falló en el cumplimiento del deber de salvaguardar sus derechos constitucionales. De manera que se han visto expuestas a una serie de actos violentos en sus lugares de habitación sin que exista una respuesta estatal (mínima) que impida o contenga esa afectación<sup>52</sup>.

---

<sup>48</sup> Sentencia C-588 de 2019 y SU-254 de 2013.

<sup>49</sup> Sentencia C-579 de 2013.

<sup>50</sup> Corte IDH. Caso Masacre de Santo Domingo Vs. Colombia. Excepciones Preliminares, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 30 de noviembre de 2012. Serie C No. 259; Corte IDH. Caso de la Masacre de La Rochela Vs. Colombia. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 11 de mayo de 2007. Serie C No. 163; Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango Vs. Colombia. Sentencia de 1 de julio de 2006. Serie C No. 148; Corte IDH. Caso de la Masacre de Pueblo Bello Vs. Colombia. Sentencia de 31 de enero de 2006. Serie C No. 140 y Corte IDH. Caso de la “Masacre de Mapiripán” Vs. Colombia. Sentencia de 15 de septiembre de 2005. Serie C No. 134.

<sup>51</sup> Sentencia C-161 de 2021.

<sup>52</sup> Auto 098 de 2013 y Sentencia T-025 de 2004.

71. Bajo esas circunstancias de vacío institucional, las víctimas se ven compelidas a abandonar o entregar sus viviendas para asegurar su vida e integridad personal. Además, huyen a otros lugares en busca de albergue. Estos últimos presentan condiciones de marginalidad y pobreza. A lo anterior, se suma el miedo, la desprotección estatal, el desarraigo y la discriminación por parte de la sociedad. Todos estos factores afectan masivamente sus derechos fundamentales. El drama de sufrir la violencia derivada del conflicto armado interno se refleja en el alto número de víctimas. Estas permanecen indefinidamente en lugares distintos a aquel que habían elegido para vivir mientras esperan la gestión de las autoridades para reubicarse o retornar y reconstruir sus vidas. En concreto, sobre el fenómeno del **desplazamiento forzado**<sup>53</sup>, la Ley 387 de 1997 estableció la siguiente definición:

“Es desplazado toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones || Conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público”<sup>54</sup>.

72. Por su parte, de manera reiterada, este tribunal ha descrito el desplazamiento forzado como aquel que obliga a las personas “a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario”<sup>55</sup>. Y en ese contexto, la Corte ha reconocido que la afectación moral y material los pone en una “extrema situación de vulnerabilidad y de debilidad manifiesta, y por tanto los sitúa en una condición de desigualdad que da lugar a discriminación”<sup>56</sup>.

73. Para este tribunal, el desplazamiento forzado constituye una vulneración masiva, sistemática y continua de los derechos fundamentales de las víctimas que no solo impacta la vida de quienes lo padecen, sino que produce un efecto negativo para la estructura social, económica y política del país<sup>57</sup>. Por tal razón, la Corte declaró el estado de cosas inconstitucional (en adelante ECI). Desde entonces, el tribunal ha insistido en la obligación y responsabilidad del Estado en materia de prevención, atención y reparación integral a las víctimas<sup>58</sup>.

74. En el marco del seguimiento al ECI, este tribunal ha evidenciado las carencias y falencias (así como los avances) de la respuesta estatal e institucional para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado. En el

---

<sup>53</sup> Sentencias SU-599 de 2019, T-471 de 2018, T-525 de 2014, T-370 de 2013, A-098 de 2013, SU-254 de 2013 y T-025 de 2004.

<sup>54</sup> Ley 387 de 1997 (artículo 1).

<sup>55</sup> Sentencias SU-016 de 2021, SU-599 de 2019, T-832 de 2014, T-1064 de 2012, T-085 de 2010 y T-136 de 2001.

<sup>56</sup> Sentencias SU-254 de 2013, T-821 de 2007, T-025 de 2004, T.602 de 2003, T-419 de 2003, T-098 de 2002 y SU-1150 de 2000.

<sup>57</sup> Sentencia SU-254 de 2013.

<sup>58</sup> Sentencia T-025 de 2004.

marco de la implementación y evaluación de esa política pública, la Corte ha fijado estándares constitucionales que se deben cumplir para garantizar la protección de los derechos de las víctimas y superar el estado de cosas inconstitucional<sup>59</sup>.

75. La Corte ha enfatizado en que el restablecimiento de los derechos y la reparación integral a las víctimas de desplazamiento pasa por el asistencialismo estatal y se erige como una forma de justicia restaurativa y distributiva<sup>60</sup>. Esto implica que el Estado, en el marco del cumplimiento de sus obligaciones, sea diligente en la efectiva recuperación de los bienes que fueron abandonados por razón de la violencia, o su equivalente<sup>61</sup>.

76. En el caso de las **víctimas de despojo de tierras**<sup>62</sup> como consecuencia del conflicto armado interno, la Corte ha reconocido que aquellas son sujetos de especial protección constitucional, cuya garantía exige una respuesta institucional que restablezca la salvaguarda de sus garantías fundamentales. En ese contexto, el derecho a la restitución se erige como piedra angular y componente esencial para lograr una reparación integral<sup>63</sup>.

77. La asistencia estatal debe garantizar que aquellas personas que por actos de violencia perdieron sus bienes puedan retornar a sus tierras en unas condiciones similares a las que tenían antes de la ocurrencia de los delitos<sup>64</sup>. La Corte ha entendido que con la materialización del derecho restitución se satisfacen otras garantías fundamentales<sup>65</sup> y se dignifica a las víctimas<sup>66</sup>.

78. Para la Corte, la restitución de tierras pretende materializar la protección de las garantías violentadas a los desplazados y despojados<sup>67</sup>. En concreto, los derechos a la vida en condiciones dignas, a escoger el lugar del domicilio, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de expresión y de asociación, la unidad familiar y a la protección integral de la familia; la libertad de circulación

---

<sup>59</sup> Autos de seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004.

<sup>60</sup> Sentencias T-197 de 2015 y T-458 de 2010.

<sup>61</sup> Sentencias C-588 de 2019, T-083 de 2017 y SU-254 de 2013.

<sup>62</sup> La Ley 1448 de 2011 (artículo 74) se refiere al despojo en los siguientes términos: “la acción por medio de la cual, aprovechándose de la situación de violencia, se priva arbitrariamente a una persona de su propiedad, posesión u ocupación, ya sea de hecho, mediante negocio jurídico, acto administrativo, sentencia, o mediante la comisión de delitos asociados a la situación de violencia”. Por abandono forzado de tierras entiende: “la situación temporal o permanente a la que se ve abocada una persona forzada a desplazarse, razón por la cual se ve impedida para ejercer la administración, explotación y contacto directo con los predios que debió desatender en su desplazamiento durante el periodo establecido en el artículo 75”.

<sup>63</sup> Sobre el derecho de restitución como componente esencial del derecho a la reparación integral: Sentencias T-596 de 2019, T-008 de 2019, SU-648 de 2017, T-679 de 2015, C-330 de 2015, C-795 de 2014, C-180 de 2014, C-715 de 2012 y T-025 de 2004.

<sup>64</sup> Sin embargo, es preciso señalar que en aquellos casos en que es materialmente imposible reponer el predio abandonado o uno en semejantes condiciones, la Ley 1448 de 2011 dispuso la posibilidad de entregar una indemnización monetaria equivalente al daño afrontado, como medida compensatoria para restablecer el derecho afectado. En relación con el derecho a la restitución como elemento esencial de reparación a las víctimas del conflicto armado: Declaración Universal de Derechos Humanos (artículos 1, 2, 8 y 10); CADH (artículos 1, 2, 8, 21, 24, 25 y 63); el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (artículos. 2, 3, 9, 10, 14 y 15); Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (Principios Deng) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas; y Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas (Principios Pinheiro) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas.

<sup>65</sup> Sentencia C-715 de 2012.

<sup>66</sup> Sentencia SU-648 de 2017.

<sup>67</sup> Sentencia T-034 de 2017.

por el territorio nacional y el derecho a permanecer en el sitio escogido para vivir, el trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio y la vivienda digna<sup>68</sup>.

79. En síntesis, la jurisprudencia constitucional e interamericana identifican la protección a las víctimas del conflicto armado interno (i.e. los desplazados y los despojados de sus viviendas) como sujetos de especial protección constitucional. De allí se deriva para las autoridades -y en concreto para el legislador- el deber de adoptar medidas para restablecer y reparar sus derechos vulnerados de manera masiva, a fin de garantizar una igualdad real y efectiva. Esta corporación ha señalado que, frente al conflicto armado interno, la capacidad de respuesta institucional del Estado se ha visto superada por la realidad. En concreto, las políticas públicas implementadas para atender a las víctimas han sido insuficientes para contrarrestar la vulnerabilidad de quienes vieron mermado el goce de sus derechos<sup>69</sup>. Por lo tanto, fue declarado un ECI por la omisión estructural de la institucionalidad en la atención a las masivas, prolongadas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos<sup>70</sup>.

80. De otra parte, de manera reiterada, la Corte ha sostenido que el desplazamiento forzado y el despojo comportan la violación del derecho a la vivienda digna<sup>71</sup>. Cuando se obliga a las personas a abandonar sus lugares de habitación y a aceptar condiciones precarias de alojamiento en los lugares a donde se desplazan también se genera desarraigo, vulnerabilidad y pobreza<sup>72</sup>. Por ello, se ha reconocido que las víctimas son sujetos de especial protección por parte de Estado. De ello se deriva para las autoridades el deber ofrecer una respuesta institucional que tenga la capacidad de asistir y reparar de manera integral el daño causado.

81. En concreto, para este tribunal, la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado y despojo es un derecho fundamental autónomo y merece una protección reforzada<sup>73</sup>, debido a que:

“(…) el desplazamiento es consecuencia del despojo, usurpación o abandono forzado del lugar de residencia y de la vivienda que las víctimas habitaban, lo cual hace parte

---

<sup>68</sup> Sentencia T-034 de 2017.

<sup>69</sup> Incluso desde antes de la Sentencia T-025 de 2004.

<sup>70</sup> Sentencias SU-016 de 2021, T-008 de 2020, T-247 de 2018, T-267 de 2016, T-886 de 2014, T-781 de 2014, C-912 de 2013, T-907 de 2013, T-235 de 2013 y T-349 de 2012. En igual sentido el Auto 331 de 2019.

<sup>71</sup> La Sentencia T-025 de 2004 resaltó que uno de los derechos que con mayor frecuencia vulnera el desplazamiento forzado es el derecho a la vivienda “(…) puesto que las personas en condiciones de desplazamiento tienen que abandonar sus propios hogares o lugares habituales de residencia y someterse a condiciones inapropiadas de alojamiento en los lugares hacia donde se desplazan, cuando pueden conseguirlos y no tienen que vivir a la intemperie.” Asimismo, al evaluar la política de atención a las víctimas de desplazamiento forzado advirtió la insuficiencia en la acción estatal en lo que respecta, entre otros, al derecho a la vivienda por cuanto: “(i) los programas de estabilización socioeconómica y adjudicación de tierras y vivienda se facilitan a un número mínimo de desplazados; (ii) las entidades responsables se abstienen de prestar la asesoría y acompañamiento necesarios para el acceso a créditos y subsidios; (iii) no se ha desarrollado el componente de retorno; (iv) los requisitos de acceso a programas de subsidio desconocen la realidad económica de las víctimas, pues en muchos casos se les exige ser propietarios, acreditar tiempos de ahorro, aportar referencias comerciales y otras condiciones que ignoran su situación de vulnerabilidad; (v) se presentan retrasos en la atención y en el desarrollo de los programas; (vi) la falta adecuada de información sobre las zonas aptas para la construcción de vivienda ha generado reasentamientos en barrios marginales que no cuentan con servicios públicos domiciliarios básicos, o en zonas de alto riesgo; y (vii) la asignación del presupuesto para la atención de la población desplazada es insuficiente. Todas estas falencias generaban que, para el año 2004, solo el 3.7% de la población con demandas potenciales accediera a la ayuda en vivienda ordenada en la ley”.

<sup>72</sup> Sentencias SU-016 de 2021 y SU-1150 de 2000.

<sup>73</sup> Sentencia SU-016 de 2021.

de la configuración de este grave delito contra los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Por esta razón, el derecho a la vivienda digna es uno de los derechos fundamentales que por excelencia resulta vulnerado por las situaciones de desplazamiento forzado, lo cual exige el trato especial, preferente y prioritario que merecen estas víctimas, especialmente, respecto del derecho fundamental antes mencionado”<sup>74</sup>.

82. Lo anterior, implica la obligación reforzada de protección por parte del Estado, concretamente, de brindar atención<sup>75</sup>, inclusión en programas de vivienda o que se desarrollen dichos planes cuando no existan, o que se restituya o compense en equivalencia el bien<sup>76</sup>. Al respecto, en el Auto 326 de 2020, la Sala de Seguimiento al ECI insistió en la importancia del retorno o reasentamiento y concluyó que las víctimas de desplazamiento o despojo solo pueden superar su situación de vulnerabilidad cuando el hogar fue beneficiario de un subsidio de vivienda después del último desplazamiento forzado.

83. Con base en la jurisprudencia constitucional, la Sala Plena encuentra que los demandantes y el Ministerio Público tienen razón al afirmar que la no inclusión de las víctimas del conflicto armado interno dentro de las excepciones legales a la única postulación vulnera los derechos de sujetos de especial protección constitucional e impide la materialización del derecho a la vivienda digna. Este último es un componente esencial de las medidas asistenciales del Estado para este grupo poblacional.

84. En este escenario, la Corte concluye que hay lugar a analizar la omisión legislativa relativa propuesta en la demanda, al menos por dos razones. La primera radica en que es cierto que la norma excluye de la excepción legal a otras personas que -como las víctimas de atentados terroristas- perdieron el bien subsidiado por razones completamente ajenas a su voluntad. La segunda porque las víctimas de la violencia son sujetos de especial protección constitucional y, por lo tanto, susceptibles de acciones afirmativas que apunten a garantizar sus derechos fundamentales (i.e. la vivienda digna).

85. A continuación, la Sala Plena abordará el estudio de la omisión legislativa relativa. A esos efectos, la Corte reiterará los pasos que debe seguir el juez constitucional para determinar si el legislador, teniendo el deber de incluir determinada categoría en la previsión normativa, omitió hacerlo sin justificación que lo valide y, a su vez, generó un trato discriminatorio. Esto con el objetivo de verificar si se configuró una omisión legislativa relativa al no incluir a las víctimas del conflicto armado interno dentro de las excepciones legales del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991.

## **7. La omisión legislativa relativa**

86. En primer lugar, la Corte se referirá a los elementos del juicio de omisión legislativa relativa (*sección 7.1*). En segundo lugar, este tribunal determinará que el legislador debía elevar a categoría de norma legal las excepciones a la

---

<sup>74</sup> Sentencias T-188 de 2016, T-907 de 2013, T-349 de 2012, T-946 de 2011, T-967 de 2009, T-770 de 2004, T-078 de 2004, T-1346 de 2001 y SU-1150 de 2000.

<sup>75</sup> Sentencia T-282 de 2011.

<sup>76</sup> Sentencia SU-016 de 2021.

regla general de la única postulación al subsidio de vivienda familiar. Por lo que la Sala Plena considera insuficiente la existencia de excepciones reglamentarias dictadas por el Gobierno Nacional (*sección 7.2*). Superado lo anterior, la corporación estudiará la omisión legislativa relativa identificada en la demanda.

87. Finalmente, la Sala Plena desarrollará el test para concluir que el Congreso de la República incurrió en una omisión de ese tipo. Esto fue así porque no incluyó dentro de las excepciones legales a la única postulación al subsidio familiar de vivienda a aquellas personas que perdieron el bien por razones ajenas a su voluntad (i.e. las víctimas del conflicto armado interno) y determinará el remedio que corresponde proferir para superarla (*sección 7.3*).

### **7.1. Los elementos constitucionales del escrutinio sobre las omisiones legislativas relativas**

88. La Corte ha sostenido que la omisión legislativa relativa se presenta cuando el legislador guarda un silencio injustificado sobre una materia. En otras palabras, la Sala Plena se ha referido a la omisión legislativa relativa como el precepto incompleto que excluye: “(...) de sus consecuencias jurídicas aquellos casos que, por ser asimilables, tenían que estar contenidos en el texto normativo cuestionado o que el precepto omita incluir un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta”<sup>77</sup>. De allí puede resultar el “incumplimiento de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador o una desigualdad negativa para los casos excluidos de la regulación legal”<sup>78</sup>.

89. Jurisprudencialmente se ha establecido que la omisión legislativa relativa exige acreditar cuatro elementos. En primer lugar, que exista una norma sobre la cual se predique necesariamente el cargo. De manera que esta excluya de sus consecuencias jurídicas a aquellos casos equivalentes o asimilables o, en su defecto, que no incluya determinado elemento o ingrediente normativo. En segundo lugar, que exista un deber específico impuesto directamente por el Constituyente al legislador que resulta omitido. Es decir, una obligación *de hacer* relacionada con proferir o introducir un acto normativo para que una norma sea compatible con los valores, principios, reglas y derechos establecidos en la Constitución.

90. En tercer lugar, se debe comprobar que la exclusión o la falta de inclusión de los casos o ingredientes carezca de un principio de razón suficiente. Esto implica verificar si el legislador, cuando desconoció el deber, contó con una razón suficiente. Esto es, que el hecho de omitir algún elemento al momento de proferir la norma no fue un ejercicio caprichoso, sino que estuvo fundado en causas claras y precisas que lo llevaron a considerar la necesidad de obviar el ingrediente normativo echado de menos por los demandantes.

91. Finalmente, en los casos de exclusión o no inclusión, la falta de justificación y objetividad debe generar una desigualdad negativa respecto de los que se encuentran amparados por las consecuencias de la norma. Este

---

<sup>77</sup> Sentencias C-048 de 2020, C-034 de 2020, C-329 de 2019, C-083 de 2018 y C-352 de 2017.

<sup>78</sup> *Ibíd.*

presupuesto es aplicable solo cuando se afecta el principio de igualdad, es decir, cuando la norma incompleta deviene discriminatoria por no contemplar todas las situaciones idénticas a la regulada. Para estos efectos, es necesario verificar la razonabilidad de la diferencia de trato. Esto implica valorar (a) si los supuestos de hecho en que se encuentran los sujetos excluidos del contenido normativo son asimilables a aquellos en que se hallan quienes sí fueron incluidos y (b) si adoptar ese tratamiento distinto deviene necesario y proporcionado con miras a obtener un fin legítimo<sup>79</sup>.

92. Con el objetivo de optimizar tanto el principio democrático como el de conservación del derecho, la Corte ha admitido que el remedio frente a la omisión legislativa “no es la declaratoria de inexecutable de la disposición que dejó fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales”<sup>80</sup>.

93. En otras palabras, la omisión legislativa relativa implica que se profiera una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada de los preceptos acusados, en el entendido de que estos deben comprender aquellas hipótesis que fueron indebidamente excluidas por el legislador. Se trata de un modelo unilateral de reparación de la discriminación normativa en el que el tribunal detecta un caso de discriminación, lo caracteriza y procede directamente a remediarlo mediante una integración normativa o un condicionamiento que concreta una interpretación de conformidad con la Constitución<sup>81</sup>.

94. Antes de desarrollar los pasos del test de omisión legislativa relativa, la Sala Plena estima necesario establecer por qué estudiará el cargo pese a que la excepción a la única postulación que reprochan los demandantes fue objeto de inclusión a través de una norma de carácter reglamentario.

## **7.2. El deber de elevar a norma legal las excepciones a la única postulación del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991**

95. Los accionantes argumentaron que, al expedir el artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991, que fijó las condiciones de acceso al subsidio familiar de vivienda y estableció la restricción de única postulación, excepto cuando se pierde el bien subsidiado como consecuencia de atentados terroristas, **el legislador dejó fuera a otras personas que por razones ajenas a su voluntad perdieron el beneficio habitaciones** (i.e. las víctimas del conflicto armado interno). Por su parte, los intervinientes solicitaron declarar la exequibilidad de la norma censurada, bajo el argumento de que el problema de constitucionalidad evidenciado por los demandantes fue solucionado por el Gobierno Nacional con la expedición del **Decreto 1077 de 2015**, que incluyó dentro de las excepciones a las víctimas de conflicto armado interno.

96. El Ministerio de Vivienda y la Unidad de Restitución de Tierras explicaron que en el artículo 2.1.1.1.3.3.1.2, literal d) se estableció la

---

<sup>79</sup> *Ibíd.*

<sup>80</sup> Sentencias C-048 de 2020, C-034 de 2020, C-586 de 2014, C-619 de 2011 y C-250 de 2011.

<sup>81</sup> Sentencia C-116 de 2021.

restricción de la única postulación para la asignación del subsidio de vivienda de interés social “cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de otra vivienda a la fecha de postulación”. Asimismo, explicaron que el reglamento excepcionó a quienes hubieren accedido al subsidio de vivienda, pero esta “haya sido abandonada o despojada en el marco del conflicto armado interno”.

97. Por su parte, Codhes solicitó la declaratoria de exequibilidad condicionada del artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991 porque se configuró una omisión legislativa relativa por no incluir a las víctimas de desplazamiento forzado y despojo dentro de las excepciones a la regla general de única postulación al subsidio familiar de viviendas. La interviniente explicó que, si bien el Decreto 1077 de 2015 incluyó a las víctimas del conflicto armado interno dentro de las excepciones, **la protección normativa otorgada es de rango reglamentario y no de ley**, por lo que es necesario un pronunciamiento de la Corte en este sentido.

98. La procuradora general de la nación solicitó a la Corte declarar la exequibilidad de las disposiciones acusadas “bajo el entendido de que los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda cuyas solicitudes habitacionales hayan sido abandonadas o despojadas en el marco del conflicto armado interno podrán volver a postularse para acceder a dicho beneficio”<sup>82</sup>. En criterio del ministerio público, existe una omisión legislativa relativa que afecta el mandato de igualdad al excepcionar de la única postulación al subsidio familiar de vivienda a las víctimas del conflicto armado interno. Agregó que la norma otorgó un trato desigual entre víctimas, al incluir únicamente a quienes perdieron el beneficio habitacional como consecuencia de atentados terroristas, cuando se encuentran en la misma situación que los desplazados y despojados, es decir, ambas accedieron a la solución de vivienda, pero “por razones ajenas a su voluntad, no pudieron disfrutar del mismo”<sup>83</sup>. La procuradora general de la nación agregó que el Decreto 1077 de 2015 subsanó la exclusión. **Sin embargo, la protección que existe es de carácter reglamentario y por jerarquía del sistema normativo una excepción a una disposición legal solo se puede prever en una norma de igual o superior rango.**

99. De lo expuesto, la Corte encuentra que lo advertido por los intervinientes es cierto en cuanto a que el literal d) del artículo 2.1.1.1.1.3.3.1.2 del Decreto 1077 de 2015 (y recientemente, el Decreto 1533 de 2019) incluyó tanto a las víctimas de despojo y desplazamiento forzado como a otros sujetos dentro de la excepción a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda. Por lo que, en principio, se podría concluir que la cuestión constitucional se encuentra satisfecha.

100. No obstante, la Sala Plena encuentra que en materia de derechos fundamentales y, en concreto, la materialización de la faceta prestacional de la garantía a la vivienda digna impone deberes al Estado. Entre otros, uno específico al legislador que consiste en adecuar el ordenamiento jurídico para garantizar el acceso progresivo a la vivienda digna. Eso supone que las medidas dictadas ostenten una jerarquía que otorgue seguridad jurídica a sus

---

<sup>82</sup> Concepto del Ministerio Público, p. 8.

<sup>83</sup> Concepto del Ministerio Público, p. 7.

destinatarios a través de un procedimiento complejo de reforma o derogatoria que asegure la deliberación democrática.

101. Lo anterior significa que el deber del Estado dentro del sistema de fuentes es implementar mecanismos eficaces y obligatorios que desarrollen de forma progresiva el contenido de derechos sociales mediante normas de rango legal<sup>84</sup>. Por el contrario, es insuficiente la reglamentación a través de medidas administrativas que carecen del respaldo deliberativo democrático que exige el derecho internacional de derechos humanos. En todo caso, la Corte estima pertinente advertir que la existencia normativa en reglamentos o normas de inferior jerarquía, en todo caso, son de obligatorio cumplimiento para las autoridades y la sociedad en general. Lo que corresponde es que, en el futuro, el Congreso de la República adopte la legislación sobre la materia.

102. En síntesis, de conformidad con el principio de progresividad y no regresividad (artículos 64 de la Constitución y 26 de la CADH), la Corte estima que el desarrollo normativo y la ampliación en la protección de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (en adelante DESCAs) ha de ocurrir mediante ley. Esto implica no solo la reserva formal de ley sino la reserva de deliberación democrática de esa ampliación en la protección de un derecho<sup>85</sup>.

103. En criterio de la Sala Plena, los mecanismos de satisfacción de los derechos fundamentales, como las excepciones a la postulación de un subsidio de vivienda familiar, no pueden ser establecidos en normas jurídicas de cualquier rango, sino en aquellas que respondan a un nivel de estabilidad adecuado al estatus de protección que les ha sido reconocido y que al tiempo garanticen los deberes de progresividad en la materia.

104. Para la Corte, la solución normativa que ofrece el Decreto 1077 de 2015 es insuficiente o precaria porque vincula la satisfacción de los derechos fundamentales de contenido prestacional de sujetos de especial protección constitucional a una medida cuya vigencia depende de la voluntad del Gobierno nacional en ejercicio de su potestad reglamentaria. Eso significa que la reforma o derogatoria de esa medida de protección no exige superar un procedimiento complejo que garantice la deliberación democrática, la seguridad jurídica y la protección progresiva del derecho a la vivienda.

105. Lo anterior podría dar lugar a que, en el futuro, el Gobierno nacional modificara el reglamento y dejara fuera de la excepción a las víctimas del conflicto armado interno; lo que significaría que no se podrían postular nuevamente al beneficio habitacional por la existencia de una restricción legal. Además de violar la prohibición de regresividad, ello implicaría que el Estado -que falló en la prevención y protección de sus ciudadanos- incumpliría una vez más al impedirles reconstruir su proyecto de vida a través del retorno o reasentamiento en una vivienda subsidiada.

---

<sup>84</sup> PIDESC (artículo 11-1).

<sup>85</sup> Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales la Observación No. 3.

106. La excepción prevista en el Decreto 1077 de 2015 está configurada en un nivel o estándar de protección inferior al que prevé la solución habitacional para materializar el derecho a la vivienda digna. Luego tienen razón los demandantes y el Ministerio Público por cuanto debió ser el Congreso de la República la autoridad que profiriera esas condiciones progresivas de acceso a la vivienda para las víctimas del conflicto armado (i.e. los desplazados y los despojados), las víctimas de hechos de violencia generalizada (que también generan desplazamiento, abandono y despojo) y de circunstancias de índole administrativa que impidieron materializar el derecho.

107. En consecuencia, la Corte advierte que, por razones de jerarquía normativa y en aplicación del principio de progresividad, la configuración de los derechos se debe hacer mediante normas que aseguren la deliberación y la seguridad jurídica. De manera que al ejecutivo le está proscrito establecer excepciones o restricciones de acceso a un derecho fundamental en normas reglamentarias que no estén precedidas del trámite complejo y democrático previsto para las leyes.

108. En esa medida, la Sala Plena encuentra que la inclusión excepcional reglamentaria del derecho de las víctimas a acceder a una nueva postulación para el subsidio familiar de vivienda no soluciona satisfactoriamente la cuestión constitucional evidenciada, dada la obligación de protección reforzada reconocida a las personas vulnerables y a las víctimas del conflicto armado interno. Así como el deber de garantizar de manera progresiva la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna.

109. Bajo ese contexto, la Corte estudiará la omisión legislativa relativa, pese a que existe una reglamentación administrativa que incluye dentro de las excepciones a las víctimas del conflicto armado interno. En consecuencia, esta corporación examinará si el Legislador incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera los derechos a la igualdad y a la vivienda digna, por cuanto no incluyó dentro de la excepción legal a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda, a las personas que perdieron su vivienda por razones completamente ajenas a su voluntad, ya sea por el conflicto armado interno (i.e. el despojo o desplazamiento forzado), la violencia generalizada o razones administrativas (i.e. las personas que recibieron un subsidio como miembros de un núcleo familiar que posteriormente se desintegró). Este análisis se llevará a cabo con base en la evaluación de los requisitos que debe reunir una demanda de inconstitucionalidad por omisión legislativa relativa descritos en el título anterior.

### **7.3. El legislador incurrió en una omisión legislativa relativa al expedir el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991**

110. Definido el alcance del concepto de omisión legislativa relativa, la forma en que la intervención judicial lo puede subsanar y la necesidad de que la reglamentación en materia de acceso a la vivienda digna esté contenida en normas que garanticen un procedimiento complejo y deliberativo de reforma, la Sala Plena procederá a aplicar los cuatro elementos del test de las omisiones legislativas relativas a la norma objeto de la demanda.

**a. La existencia de una norma sobre la cual se predica el cargo**

111. La Corte encuentra que el cargo de inconstitucionalidad formulado por los demandantes recae sobre la expresión “o por atentados terroristas” contenida en el párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991.

112. El artículo 6 establece que el subsidio familiar de vivienda es un aporte estatal que puede ser en especie o en dinero. Este se otorga por una sola vez al beneficiario con el objetivo de facilitarle el acceso a una solución de vivienda de interés social o prioritario. Sin embargo, el párrafo 1 prevé que tendrán derecho a una nueva postulación, bajo las condiciones que establezca el Gobierno nacional, los titulares del beneficio habitacional cuya vivienda se hubiere visto afectada por desastres naturales o accidentales, por la declaratoria de calamidad pública o estado de emergencia o “por atentados terroristas” debidamente justificados y tramitados ante las autoridades competentes.

113. En efecto, se observa que esta disposición establece en el primer inciso la restricción de postulación al beneficio habitación “por una sola vez” y, en el párrafo primero, incluye una serie de excepciones legales a la regla general. Estas últimas permiten una nueva postulación al subsidio familiar de vivienda, entre otros, a quienes vieron afectada la vivienda a consecuencia de un atentado terrorista.

114. Esa norma aparece infra-inclusiva porque dentro de dicha excepción legal no fueron incluidas las víctimas del conflicto armado interno, de la violencia generalizada o de cualquier otra circunstancia administrativa no atribuible al postulante. Estas se encuentran en la misma situación que las víctimas de atentados terroristas y las víctimas de desastres naturales, cuyas viviendas se vieron afectadas, dado que ambas perdieron el beneficio habitacional por razones completamente ajenas a su voluntad.

**b. La existencia del deber específico impuesto directamente por el Constituyente al Legislador**

115. Como la Corte expuso en los títulos precedentes, existe un deber del Estado de garantizar de manera progresiva la faceta prestacional del derecho fundamental a la vivienda digna, en aplicación de lo dispuesto en los artículos 51 de la Constitución, 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 y 11.1 del PIDESC. La Sala Plena también indicó que el Estado debe procurar por la calidad de vida de sus habitantes y la materialización de sus derechos fundamentales. En cumplimiento de estas finalidades, les corresponde a las autoridades -legislativo y ejecutivo-, conforme a la disponibilidad de recursos, diseñar e implementar políticas públicas que fomenten el acceso a la vivienda digna de las personas más vulnerables sin restricciones desproporcionadas o que no consulten con su realidad socioeconómica.

116. Lo anterior supone que la oferta estatal en materia de política de vivienda de interés social debe responder a las necesidades de sus destinatarios, de manera que les permita el acceso en condiciones de igualdad material. Esto implica que los requisitos de postulación que imponga el legislador atiendan,

inclusive, a las circunstancias excepcionales en las que se pueden ver inmersos los postulantes.

117. Al respecto, la Corte encuentra que el artículo 6 de la Ley 3 de 1991 prevé la limitante legal de la única postulación al subsidio familiar de vivienda. Sin embargo, el párrafo 1 del mismo artículo establece como excepción una autorización para una nueva postulación por parte de las víctimas de atentados terroristas que perdieron el bien.

118. La Sala Plena encuentra admisible la excepción legal porque posibilita que los beneficiarios del subsidio se postulen nuevamente cuando han perdido el bien por razones ajenas a su voluntad, esto es, como consecuencia de un atentado terrorista. El fundamento constitucional de dicha afirmación encuentra respaldo en el artículo 13 superior, en virtud del cual, es deber del Estado proteger a las personas que se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta y la obligación de adoptar medidas afirmativas para superar la desigualdad.

119. Para este tribunal, por mandato directo de los artículos 13 y 51 de la Constitución, el legislador tiene el deber de proferir normas en materia de política de vivienda de interés social que posibiliten el acceso a las soluciones habitacionales en condiciones de igualdad material. En concreto, la Corte considera que es deber del Congreso de la República establecer exigencias o requisitos que se constituyan en límites para racionalizar la entrega de los recursos y ampliar la cobertura de los beneficios. Al mismo tiempo, esta Sala Plena entiende que, en todo caso, las restricciones deben considerar las circunstancias excepcionales que, en la práctica, imposibiliten a sus destinatarios acceder de forma real y efectiva a la vivienda digna.

120. En este contexto, la Corte encuentra razonable el cuestionamiento efectuado por los demandantes. Estos reprocharon que el legislador no incluyera dentro de las excepciones legales a la única postulación a las víctimas del conflicto armado interno. No solo por razón de lo previsto en los artículos 13 y 51 sino porque los desplazados por la violencia o los despojados de sus tierras son sujetos de especial protección constitucional, conforme a las previsiones de los artículos 2, 15, 21, 229 y 250 de la Carta, 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 25 de la CADH.

121. En el asunto bajo estudio, el cargo por omisión legislativa relativa se sustentó en tres elementos. Por una parte, la protección especial de las víctimas del conflicto armado interno. En segundo lugar, el acceso a la vivienda digna. Finalmente, la demanda apunta a cuestionar la reglamentación legal desproporcionada que limita a una sola vez la postulación al subsidio familiar de vivienda a las personas que por razones ajenas a su voluntad (i.e. como el desplazamiento forzado el despojo) perdieron el bien.

122. La Corte observa que, respecto de este último elemento, tanto los accionantes como el Ministerio Público advierten que existen excepciones legales a la única postulación (i.e. las personas que perdieron el bien como consecuencia de *atentados terroristas*). En criterio de la parte actora y la Procuraduría General de la Nación, la previsión legal se sustenta en el hecho de

que el beneficiario del subsidio perdió el bien por razones completamente ajenas a su voluntad. De ahí que la Ley debería admitir una nueva postulación para estos casos. En consecuencia, los demandantes y el Ministerio Público concluyen que se debería incluir dentro de la excepción legal a otros postulantes que se encuentran en circunstancias similares (i.e. las víctimas de desplazamiento forzado y despojo en el contexto del conflicto armado interno).

123. Asimismo, la jurisprudencia constitucional en materia de tutela ha determinado que las restricciones legales y la única categoría excepcionada *-las víctimas de atentados terroristas-* constituyen límites fácticos al acceso a la vivienda digna de las personas en situación de vulnerabilidad que perdieron el bien por razones ajenas a su voluntad. De manera que la Sala Plena toma nota de que existen casos en que a los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda que por razones ajenas a su voluntad perdieron el bien e intentaron una nueva postulación, solicitud que fue resuelta de manera negativa debido a la limitante legal ya identificada.

124. Por ejemplo, en la Sentencia T-333 de 2016 se revisó el caso de una víctima de la violencia que se había postulado al subsidio familiar a través de su cónyuge. Sin embargo, este falleció durante el trámite de asignación del subsidio, por lo que la accionante se postuló nuevamente como cabeza de hogar junto con sus hijos. La entidad le negó la nueva postulación bajo el argumento de la limitante legal. En esa oportunidad, este tribunal protegió el derecho a la vivienda digna y autorizó la nueva postulación.

125. En igual sentido, en las Sentencias T-009 de 2021, T-375 de 2017 y T-628 de 2015, la Corte autorizó la nueva postulación de las personas que habían recibido el beneficio habitacional, pero debido a la desintegración del grupo familiar con el cual se habían postulado, perdieron el disfrute material del bien. De modo que, al aspirar nuevamente al subsidio, la entidad negaba la solicitud bajo el argumento de la limitante legal. En esas oportunidades, la Corte protegió el derecho a la vivienda digna de estas personas.

126. Asimismo, la Sala Plena identificó que existen otros casos en los cuales se protegió el derecho a la vivienda digna de los beneficiarios del subsidio familiar de vivienda y, en consecuencia, se admitió una nueva postulación por razones administrativas no atribuibles a los accionantes. Al efecto, en las Sentencias T-709 de 2017, T-526 de 2016, T-409 de 2016 y T-152 de 2016, las Salas de Revisión de este tribunal admitieron que, por inconsistencias en la información que reposaba en las bases de datos de las entidades públicas, se limitó la postulación con base en la limitante legal identificada.

127. Lo anterior le permite a la Corte concluir que este tribunal, en sede de tutela, ha conocido de la problemática identificada y no solo ha intervenido asuntos en los que se limitó una nueva postulación de las víctimas del conflicto armado interno sino, en general, de personas vulnerables. Todas estas con el común denominador de que no disfrutaban materialmente del bien por razones ajenas a su voluntad.

128. A partir de lo expuesto, la Sala Plena encuentra que el juicio de contraste constitucional no recaerá únicamente sobre el objeto de la demanda (la omisión

legislativa relativa configurada por la no inclusión de las víctimas del conflicto armado interno dentro de las excepciones a la única postulación al subsidio de vivienda familiar), sino sobre la amplitud de las consecuencias inconstitucionales del cargo propuesto por los demandantes (la no inclusión dentro de las excepciones legales a todo aquel que hubiere perdido el bien por razones ajenas a su voluntad). Esto por cuanto se encuentran estrechamente conectados con el cargo que ahora se revisa.

129. En consecuencia, la Corte analizará el cargo propuesto teniendo en cuenta los argumentos presentados por los demandantes y el Ministerio Público. Además, el tribunal incluirá el análisis de los derroteros fijados en su propia jurisprudencia que reflejan esos problemas de constitucionalidad derivados de la aplicación del párrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991. Es decir, cuando la aplicación de la norma acusada ha limitado la postulación al subsidio de vivienda de las personas que figuran como titulares de un bien que perdieron por razones ajenas a su voluntad (i.e. el desplazamiento forzado, el despojo de tierras, la violencia generalizada, la desintegración del grupo familiar o cualquier otra razón administrativa no atribuible al beneficiario).

130. Esto no quiere decir que la Corte efectúe un control de oficio porque no se amplía el objeto de la demanda y tampoco se están agregando argumentos adicionales a los identificados por los demandantes. En esta oportunidad, la Sala Plena integrará el cargo teniendo en cuenta su propia jurisprudencia. Esto porque la revisión de sus propias decisiones le ha permitido comprender de manera integral la problemática que genera la norma.

131. De lo expuesto, esta corporación entiende que los artículos 13 y 51 superiores le imponen al legislador deberes específicos de promoción y protección encaminados a superar la desigualdad tanto de las víctimas del conflicto armado interno como de la violencia generalizada o de aquellos que perdieron el bien por razones ajenas a su voluntad. Todas las anteriores han sido consideradas personas en condición de vulnerabilidad por hallarse en circunstancias de debilidad manifiesta.

132. En concreto, en el asunto que estudia la Corte, tal obligación constitucional implicaba que se adecuara el ordenamiento jurídico para eliminar las barreras u obstáculos legales o administrativos que les impiden a las personas vulnerables que perdieron su vivienda por razones completamente ajenas a su voluntad, reconstruir su proyecto de vida a través de la nueva adquisición, la restitución, el retorno o el reasentamiento.

### **c. La ausencia de un principio de razón suficiente**

133. La Corte no encuentra razón alguna que justifique que tanto las víctimas de la violencia generalizada o del conflicto armado interno como los afectados por obstáculos administrativos no se beneficien de una excepción legal para postularse nuevamente al subsidio familiar de vivienda. Por el contrario, se autoriza a hacerlo a otras personas que perdieron el inmueble por razones ajenas a su voluntad, como las víctimas de los atentados terroristas.

134. En efecto, este tribunal encuentra justificada la limitante general de

acceder al subsidio familiar de vivienda al autorizar la postulación por una sola vez. Esta busca distribuir de manera equitativa y racionalizada los recursos para asegurar que más personas puedan acceder al beneficio. Sin embargo, no hay causas que soporten excluir de la previsión legal a las personas que perdieron su vivienda por razones ajenas a su voluntad.

135. Por el contrario, la Sala Plena encuentra que existe una reglamentación que autoriza una nueva postulación para el subsidio familiar de vivienda para las víctimas del conflicto armado interno, lo que evidencia el reconocimiento de circunstancias excepcionales adicionales a las legalmente establecidas. Sin embargo, como se explicó, aquella no soluciona satisfactoriamente la cuestión constitucional evidenciada dada la obligación de protección reforzada reconocida a las personas vulnerables y a las víctimas del conflicto armado interno. Así como el deber de garantizar de manera progresiva la faceta prestacional del derecho a la vivienda digna.

136. En consecuencia, y en atención de los mandatos de protección y promoción a favor de las personas vulnerables como las víctimas del conflicto armado interno y la violencia generalizada, para la Sala Plena no existen causas claras y precisas que permitan justificar la inexistencia de una regulación legal que incluyera dentro de las excepciones a otras personas que también perdieron la vivienda como consecuencia de hechos completamente ajenos a su voluntad sin que necesariamente hubieran sido víctimas directas de un atentado terrorista.

**d. La falta de inclusión genera una situación de discriminación respecto de las personas que perdieron la vivienda por cuestiones completamente ajenas a su voluntad**

137. Los actores, Codhes y el Ministerio Público manifestaron que, pese a la previsión reglamentaria vigente, la no inclusión en la excepción legal prevista en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, constituye una protección precaria. En el mismo sentido, como lo evidenció la Sala Plena, existen circunstancias fácticas no incluidas dentro de las excepciones legales (y reglamentarias), pese a que se encuentran en supuestos de hecho similares, esto es, la pérdida del bien subsidiado por razones ajenas a la voluntad del beneficiario. Eventualmente, esto podría constituir un obstáculo al acceso a la vivienda digna de las personas en condiciones de vulnerabilidad.

138. En esa medida, de conformidad con el parágrafo del artículo demandado, no existe una protección legal que autorice una nueva postulación a las víctimas del desplazamiento forzado o despojo que abandonaron o perdieron sus viviendas en el marco de la violencia generalizada o el conflicto armado interno; o que vieron truncada la posibilidad de disfrutar del bien porque rompieron el núcleo familiar con el que se habían postulado o cualquier otra razón administrativa ajena a la voluntad del sujeto. Este tratamiento genera una situación de discriminación en su contra que les priva injustificadamente del acceso a un derecho fundamental.

139. En el caso específico de las víctimas de desplazamiento o despojo, la Corte advierte que la no inclusión en la excepción deja a las víctimas del conflicto armado interno al arbitrio del Gobierno nacional, para que, en ejercicio

de su discreción, ejerza su potestad reglamentaria permitiéndoles una nueva postulación. Con ello se omite el deber de protección reforzada que recae sobre las autoridades y, en especial, sobre el legislador.

140. El déficit de protección normativa que existe en la materia no satisface los estándares de protección a las personas vulnerables que necesitan nuevamente del auxilio del Estado para materializar su derecho a la vivienda digna como vehículo que asegura la efectividad de otras garantías fundamentales. De este modo, la previsión normativa inferior que los incluye en las excepciones no subsana el tratamiento desigual impartido por la ley y, a la vez, evidencia el incumplimiento del deber constitucional del legislador.

141. Revisada la excepción legal contenida en la disposición acusada, la Corte encuentra que el Congreso incurrió en un acto discriminatorio en contra de las personas que perdieron sus viviendas por razones completamente ajenas a su voluntad que no se incluyen dentro de la categoría de “atentados terroristas”. Ello ocurrió cuando omitió de manera injustificada su inclusión en las excepciones legales a la regla general de única postulación al subsidio familiar de vivienda.

142. Las personas que vieron afectada su solución habitacional como consecuencia de atentados terroristas son asimilables a las víctimas del conflicto armado interno, la violencia generalizada, las razones administrativas no imputables al beneficiario o cualquier otra circunstancia completamente ajena a su voluntad. Unos y otros son sujetos vulnerables en el ordenamiento jurídico colombiano y perdieron el bien por causas no atribuibles a aquellos. De manera que, si la naturaleza de los subsidios de vivienda es posibilitar el acceso a la vivienda de las personas más vulnerables y si existe un deber de protección específico para satisfacer este derecho, la Corte no encuentra justificación para que el legislador no las incluyera dentro de las excepciones legales.

143. La Sala reitera que la regla general de única postulación se justifica en la necesidad de optimizar la distribución de los recursos escasos y asegurar que más personas con necesidad de vivienda accedan al subsidio. Sin embargo, aplicar dicha restricción a quienes perdieron, abandonaron o fueron despojadas de sus bienes por el conflicto armado interno o la violencia generalizada o cualquier otra circunstancia ajena a la voluntad del beneficiario, no está justificada ni apunta obtener al propósito que persigue la norma ni satisface los estándares de protección en materia de vivienda digna.

144. Por el contrario, de los mandatos contenidos en los artículos 13 y 51 superiores, el legislador tiene la obligación de crear incentivos para brindar soluciones habitacionales a largo plazo para las personas más vulnerables. De modo que obstaculizar el acceso al subsidio de vivienda a quienes la perdieron por causas no imputables a aquellos es discriminatorio y, por lo tanto, inconstitucional.

145. Por esas razones, la Sala Plena comprueba que el legislador incurrió en una omisión relativa que vulneró el principio de igualdad y el derecho a la vivienda digna. En consecuencia, la Corte proferirá un remedio que garantice la interpretación conforme de las normas objeto de la demanda con la Constitución

y el bloque de constitucionalidad, de manera que incluya dentro de las excepciones legales a las víctimas del conflicto armado interno y a todas las personas que hubieren perdido el bien por razones ajenas a su voluntad.

146. En definitiva, la Corte declarará la exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1993 bajo el entendido de que también tendrán derecho a postularse nuevamente para acceder al subsidio familiar de vivienda quienes hayan perdido la vivienda por el despojo o abandono como consecuencia del conflicto armado interno.

## **8. Síntesis de la decisión**

147. La Sala Plena de la Corte Constitucional decidió una demanda de constitucionalidad contra el artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991. Este establece la limitación legal para acceder al subsidio de vivienda “por una sola vez”, salvo que el beneficiario hubiere perdido el bien como consecuencia de atentados terroristas.

148. Para los demandantes, el Congreso incurrió en una omisión legislativa relativa porque no incluyó dentro de la excepción legal a la regla general de única postulación a las personas que como consecuencia de otros hechos victimizantes (i.e. desplazamiento forzado o despojo) perdieron su vivienda. Tal situación, según los accionantes, implicó que este grupo poblacional recibiera un trato desigual basado en el hecho victimizante, cuando al legislador le correspondía impartir un tratamiento normativo igualitario por tratarse de víctimas del conflicto armado interno, y sujetos que gozan de una protección constitucional reforzada.

149. Inicialmente la Corte se refirió a la procedencia del estudio de fondo de los cargos de la demanda y concluyó que estos cumplían los requisitos exigidos por la jurisprudencia constitucional. Igualmente, la Sala Plena determinó que el juicio de validez constitucional únicamente recaería sobre el artículo 6 (parcial) de la Ley 3 de 1991, en tanto las pretensiones sobre otras disposiciones no cumplían los requisitos excepcionales para llevar a cabo una integración normativa.

150. Con fundamento en lo anterior, el tribunal formuló como problema jurídico si ¿el Congreso de la República incurrió en una omisión legislativa relativa que vulnera el principio a la igualdad y el derecho a la vivienda digna al no incluir dentro de las excepciones legales a la única postulación al subsidio familiar de vivienda, previstas en el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1991, a las personas que perdieron su vivienda como consecuencia del conflicto armado interno?

151. En cuanto al derecho a la vivienda digna, la Corte determinó que este ostenta el rango de fundamental e implica para el Estado la creación de condiciones para satisfacerlo en condiciones de igualdad, especialmente cuando se trata de las personas en situación de vulnerabilidad. Asimismo, la jurisprudencia ha señalado que existe una prohibición de regresividad injustificada de los beneficios reconocidos.

152. En tratándose de las víctimas del conflicto armado interno -como desplazamiento forzado y despojo- la materialización de esta garantía impone al Estado la creación de planes y programas de vivienda que permitan a las víctimas retornar a sus territorios o reasentarse. De ahí que la actual política de vivienda incluya subsidios y mecanismos de financiamiento que por vía reglamentaria autorizan a las víctimas a postularse al beneficio habitacional, aun cuando hubieren recibido uno similar en el pasado, siempre que hayan perdido la vivienda a causa del conflicto ya sea por el desplazamiento forzado o el despojo de tierras.

153. La Sala Plena encontró que el Decreto 1077 de 2015 incluyó a las víctimas de desplazamiento forzado y despojo que perdieron la vivienda en la excepción a la regla general de la única postulación. No obstante, el tribunal concluyó que la regulación está configurada en un estándar de protección inferior al que corresponde en materia de DESCAs, pues debió ser el Congreso de la República la autoridad que adoptara las medidas progresivas de acceso a la vivienda para las víctimas del conflicto armado. Además, determinó que no incluye a otras personas que, por razones completamente ajenas a su voluntad, perdieron el inmueble (i.e. la violencia generalizada o situaciones administrativas no imputables al beneficiario).

154. Posteriormente, esta corporación desarrolló el test establecido por la jurisprudencia y halló configurada una omisión legislativa relativa que vulnera los derechos a la igualdad y a la vivienda digna. Ello fue así porque el Congreso no incluyó dentro de la excepción legal a la regla general de única postulación, a las personas que perdieron su vivienda por el despojo o desplazamiento forzado en el marco del conflicto interno, la violencia generalizada o cualquier otra razón completamente ajena a su voluntad. Tal omisión creó un trato discriminatorio negativo en contra de estas personas aun cuando son asimilables a las víctimas de atentados terroristas; de ahí que la Corte decidiera adoptar una sentencia integradora para subsanar dicha omisión.

155. Por lo anterior, la Corte declarará la exequibilidad del parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1993 bajo el entendido de que los beneficiarios del subsidio de vivienda cuyas soluciones habitacionales hayan sido despojadas en el marco del conflicto armado interno o abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzado se podrán volver a postular para acceder a dicho beneficio.

## **VII. 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:**

Declarar **EXEQUIBLE** el parágrafo 1 del artículo 6 de la Ley 3 de 1993 bajo el entendido de que los beneficiarios del subsidio de vivienda cuyas soluciones

habitacionales hayan sido despojadas en el marco del conflicto armado interno o abandonadas como consecuencia del desplazamiento forzado se podrán volver a postular para acceder a dicho beneficio.

Notifíquese, comuníquese y cúmplase.



ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

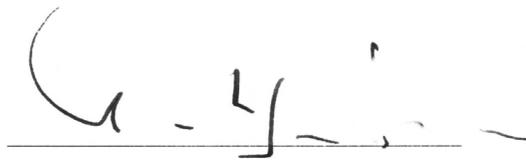
Presidente

*Con salvamento de voto*



DIANA FAJARDO RIVERA

Magistrada



JORGE ENRIQUE IBÁÑEZ NAJAR

Magistrado

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

*Ausente con permiso*



PAOLA ANDREA MENESES MOSQUERA

Magistrada

*Con salvamento de voto*



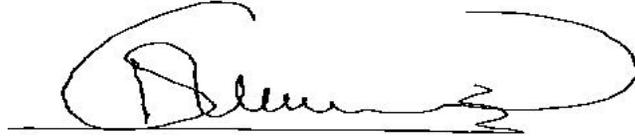
GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER

Magistrada

*Impedimento aceptado*



JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS

Magistrado



ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado



MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General