

Sentencia T-167/16

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LAS PERSONAS EN SITUACION DE DESPLAZAMIENTO FORZADO-Mecanismo judicial idóneo

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

DERECHO DE PETICION-Alcance y contenido

DERECHO AL HABEAS DATA Y DERECHO A LA INFORMACION-Principios de veracidad e incorporación del dato

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Fundamental autónomo

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por el Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social al responder la solicitud de forma genérica y abstracta

DERECHO AL HABEAS DATA-Vulneración al no incorporar datos actuales y veraces de información que se traduzca en ventajas jurídicas para el accionante con el fin de que en el cruce de bases de datos, puedan asignar y priorizar el Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a entidades dar respuesta clara, congruente, de fondo, en la cual detallen los pasos para hacerse

beneficiario de un subsidio familiar de vivienda en especie

Referencia: expediente T- 5.178.570

Acción de tutela presentada por Guillermo León Álvarez Isaza contra el Fondo Nacional de Vivienda, el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín, el Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Bogotá, D.C., siete (7) de abril de dos mil dieciséis (2016).

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado y los magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Alejandro Linares Cantillo, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha proferido la siguiente:

SENTENCIA

En el trámite de revisión del fallo proferido en segunda instancia por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín el seis (6) de agosto de 2015, que confirmó la providencia del Juzgado Cuarto Laboral de Medellín, del veintidós (22) de junio de 2015, dentro del proceso de tutela iniciado por Guillermo León Álvarez Isaza.

I. ANTECEDENTES.

Demanda de tutela[1]

1. El señor Guillermo León Álvarez presentó acción de tutela por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, información y vivienda digna. Sostiene que las conductas que causan la vulneración son: (i) la omisión de las entidades de dar una respuesta clara, congruente y de fondo a la solicitud elevada para hacerse beneficiario de un subsidio de vivienda para población desplazada y (ii) la omisión de proveer una solución de vivienda digna que tenga en cuenta su situación de especial protección constitucional.

El ciudadano pretende que el juez de tutela ordene a las entidades accionadas que (i) den respuesta de fondo al derecho de petición elevado, (ii) sea incluido prioritariamente en las

bases de datos oficiales para beneficiarios de un subsidio de vivienda, atendiendo a los criterios de enfoque diferencial, entre ellos al Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda y, (ii) se le asigne un subsidio familiar de vivienda en la ciudad de Medellín.

Hechos relevantes

2. El señor Guillermo León Álvarez, de 63 años de edad[2], fue desplazado por la violencia en el año 1989 del municipio de Anorí y en el 2001 del municipio de Puerto Berrío hacia Puerto Asís, Putumayo. Además, sostiene que fue víctima de violencia sexual, por lo cual adquirió el síndrome de inmunodeficiencia adquirida -SIDA.

3. Como consecuencia del desplazamiento, el 7 de abril de 2007 el actor rindió declaración ante la Defensoría del Pueblo de Medellín.

4. El 13 de marzo de 2013, mediante Resolución No. 2013-97614 el señor Álvarez fue reconocido como víctima de desplazamiento forzado y de violencia sexual.

5. El 23 de abril de 2015 el accionante elevó una petición ante Fonvivienda, el Ministerio de Vivienda, el Departamento para la Prosperidad Social y el Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -en adelante ISVIMED- solicitando de manera prioritaria y urgente la asignación de un subsidio de vivienda gratuita para la población desplazada y, el suministro de información sobre el acceso al subsidio de vivienda[3].

6. El Ministerio de Vivienda respondió que al verificar el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda encontró que el hogar del actor no tiene postulaciones en las Convocatorias de la Bolsa Especial de Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada, realizadas en los años 2004 y 2007 por parte de Fonvivienda. Sin embargo, (i) informó que a la luz de la Ley 1537 de 2012 existen unas metas para vivienda de interés social prioritario para población más vulnerable, cuyos potenciales beneficiarios serían hogares registrados en bases de datos de diferentes entidades competentes, (ii) expuso cuáles eran las bases de datos y los órdenes de priorización de cada uno de ellos y (iii) concluyó que el actor puede integrar el proceso del nuevo programa del Gobierno Nacional implementado en la mencionada ley[4].

7. En mayo de 2015, el Departamento para la Prosperidad Social dio respuesta a la petición

informando al accionante que no cumple con las condiciones requeridas para el Subsidio Familiar de Vivienda 100% en especie -SFVE-. Mencionó que la entidad solo tiene competencia para realizar el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios y su selección para el subsidio, previsto en la Ley 1537 de 2012[5]. En particular, dijo que el accionante se encuentra registrado en el Registro Único de Víctimas -RUV-, no está registrado en la base de datos de la Red Unidos, ni en la base de datos con subsidio asignado pues no ha sido calificado, según la información remitida por Fonvivienda y tampoco está registrado en el censo de damnificados por desastre natural. Entonces, al no cumplir todas las condiciones establecidas en los artículos 7 y 8 del Decreto 1921 de 2012, lo que procede es el registro en las mencionadas bases de datos.

8. Afirma el accionante que en la actualidad no tiene ningún tipo de ingreso económico, ni rentas o pensiones, su familia lo abandonó y además presenta un diagnóstico de VIH positivo CD4, insuficiencia renal crónica, diabetes mellitus, hipertensión arterial, entre otros[6]. En virtud de lo anterior, solicita que sea incluido prioritariamente en las bases de datos oficiales para beneficiarios de un subsidio de vivienda, atendiendo a los criterios de enfoque diferencial, entre ellos, el Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda y, se le asigne un subsidio familiar de vivienda en la ciudad de Medellín.

Intervención de las partes demandadas

9. El apoderado del Instituto Social de Vivienda y Hábitat de Medellín -ISVIMED[7]- solicitó negar la acción de tutela. Afirmó que no le consta ninguno de los hechos narrados en el escrito de tutela sobre los trámites adelantados para obtener un subsidio nacional de vivienda. Sin embargo, mencionó que la entidad remitió la respuesta a la petición elevada por el accionante el 23 de abril de 2015 con el fin que se le asignara un subsidio de vivienda; contestación en la cual se le explicó que para aspirar al subsidio municipal de vivienda como desplazado, primero debe contar con el subsidio nacional, de acuerdo con el artículo 22 del Decreto 2339 de 2013. Sostuvo que se le explicó cuáles eran los pasos para inscribirse al programa de vivienda gratis o en especie del Gobierno Nacional. No obstante, comentó que la respuesta a la petición no pudo ser entregada porque la “empresa postal 472 ha encontrado la casa cerrada, sin que nadie responda; esto se prueba con la copia guía YG083863616CO del 16 de mayo de 2015 y el aviso de llegada 2626866 en el que se informa que al día siguiente se hará una nueva visita, pero esta (sic) también resultó

fallida”[8].

Informó que en el trámite del subsidio nacional de vivienda para desplazados, el ISVIMED solo sirve de enlace, pero no tiene competencia para asignar el subsidio, pues esto es administrado por Fonvivienda. Afirmó que el ISVIMED administra el subsidio municipal en el cual se encuentra una categoría para personas desplazadas pero no tiene competencia para postular a los desplazados sino hasta cuando ellos tengan la asignación del subsidio nacional, con el fin de ser aplicado en la ciudad de Medellín. Por ello, el municipio atenderá a la población en situación de desplazamiento que cuenten con subsidio familiar de vivienda nacional vigente asignado por Fonvivienda (art. 22 literal d) del Decreto 2339 de 2013). Concluyó que la respuesta suministrada al accionante fue de fondo, completa y definitiva y que su no entrega no es responsabilidad de la entidad.

10. La apoderada del Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda-[9], solicitó declarar improcedente la acción de tutela respecto a dicha entidad, en la medida en que ésta no ha vulnerado derecho fundamental alguno del señor Álvarez y dio respuesta al derecho de petición mediante oficio radicado 2015EE0043650, por lo cual se configura la carencia actual de objeto. Empero, afirmó que la respuesta a la petición no pudo ser entregada por devolución de la empresa 4-72, hecho que no es responsabilidad de la entidad[10].

Por otra parte, informó que el accionante no figura en ninguna de las convocatorias realizadas para personas en condición de desplazamiento de los años 2004 y 2007 y tampoco se postuló a la convocatoria efectuada para el proceso de promoción y oferta de la Resolución 0691 de 2012. Asimismo, sostuvo que “Fonvivienda no abrirá convocatorias por el sistema tradicional, en virtud de las nuevas políticas que se vienen aplicando, en cumplimiento de los Autos de seguimiento de la Corte Constitucional Nos. 008 de 2009, 385 de 2010 y 219 de 2011. En consecuencia, para acceder al subsidio, actualmente, se debe seguir el procedimiento y requisitos establecidos en la Ley 1537 de 2012 y sus normas reglamentarias”.

Aclaró que no es responsabilidad de la entidad la selección de hogares beneficiarios del programa de cien mil viviendas gratis, pues ésta es realizada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social “según los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinen en el

decreto reglamentario, teniendo en cuenta que se verificará que se encuentren en la Red Unidos y posteriormente en el Sisben III”.

Informó que la postulación para acceder a las convocatorias realizadas por Fonvivienda solo podrá llevarse a cabo cuando el DPS haya incluido al actor en el listado de hogares potenciales beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie -SFVE-. Y será Fonvivienda, quien tiene competencia para expedir el acto administrativo de asignación del mencionado subsidio, a aquellos beneficiarios señalados en la resolución emitida por el DPS, quienes accederán a las viviendas ofrecidas en el marco del programa de vivienda gratuita. En conclusión, Fonvivienda no puede otorgar directamente subsidios familiares de vivienda en especie dentro del programa de cien mil viviendas, sino que para tal fin se debe seguir el procedimiento explicado.

Pruebas relevantes aportadas al proceso

- Copia de la petición elevada por el señor Guillermo León Álvarez al Fonvivienda, el Ministerio de Vivienda, el Departamento para la Prosperidad Social y el ISVIMED radicado el 23 de abril de 2015 (Folios 6 a 7 del cuaderno No. 2).

-Respuesta por parte del Ministerio de Vivienda a la petición elevada por el accionante, con fecha 5 de mayo de 2015 (Folios 8 a 9 del cuaderno No. 2).

-Respuesta del Departamento para la Prosperidad Social de mayo de 2015 a la petición realizada por el señor Álvarez (Folios 10 a 13 del cuaderno No. 2).

-Copia de la cédula de ciudadanía del señor Guillermo León Álvarez (Folio 15 del cuaderno No. 2).

- Copia de los resúmenes de atención del señor Álvarez por parte de la Empresa Social del Estado Metrosalud (Folios 16 a 19 del cuaderno No. 2).

-Respuesta del ISVIMED a la petición elevada por el accionante, de fecha 13 de mayo de 2015 (Folios 34 a 36 del cuaderno No. 2).

-Copia del oficio de Aviso de Llegada del 4-72, número 2626866 por medio del cual se informa que el envío está en las instalaciones de la empresa por no haber sido posible su

entrega, por lo cual se haría nuevamente el intento de entrega el 16 de mayo de 2015 (Folio 41 del cuaderno No. 2).

-Respuesta de Fonvivienda a la petición elevada por el actor (folios 57 a 60 del cuaderno No. 2).

-Guía de entrega del correo certificado con fecha de envío del 16 de mayo de 2015, en el cual consta que el oficio fue devuelto al remitente (Folio 61 del cuaderno No. 2).

Decisiones judiciales objeto de revisión

Primera instancia. Sentencia del Juzgado Cuarto Laboral del Circuito de Medellín, del 22 de junio de 2015[11].

11. Negó el amparo de los derechos invocados. Consideró que las respuestas otorgadas por las entidades accionadas a la petición elevada por el señor Álvarez, sí dieron contestación efectiva a la solicitud, negando las peticiones invocadas y enviándolas a la dirección suministrada por el accionante. Por otra parte, respecto a si al señor Álvarez le asiste derecho a concederle por vía de tutela la inclusión en la lista de potenciales beneficiarios a los subsidios de vivienda gratuita ofrecidos por el gobierno, estimó que aunque el accionante es una persona de especial protección constitucional, la tutela no es la vía para solicitar la priorización de subsidios de vivienda, pues con ello se puede vulnerar el derecho a la igualdad de “muchas familias a la espera de igual resolución y en iguales condiciones de vulnerabilidad que se postularon con anterioridad”. Lo anterior, teniendo en cuenta que los criterios fijados por la jurisprudencia constitucional para amparar el derecho a la vivienda digna, indican que ello es posible solo en casos en que las personas se encuentran postuladas a los subsidios y logran acreditar condiciones de vulnerabilidad que justifican la priorización de turnos. Sin embargo concluyó que en el caso concreto no hubo vulneración de alguna de las entidades accionadas, puesto que el actor reclamó una prestación asistencial mediante un derecho de petición, sin que las entidades pudieran acceder a sus pretensiones sin afectar la igualdad de los demás aspirantes.

Impugnación[12].

12. El accionante impugnó la decisión del a quo. Afirmó que aun cuando las entidades

accionadas han manifestado haber otorgado respuesta a las peticiones elevadas, éstas no le fueron notificadas, con ello, vulneraron el núcleo esencial del derecho de petición. Por otro lado, sostuvo que como quiera que desde hace ocho años no se abre una convocatoria para que los desplazados puedan acceder a subsidios de vivienda, fue ésta la motivación para interponer una acción de tutela para la protección inmediata de sus derechos fundamentales. Dice que el juez de instancia privilegió lo procesal sobre lo sustancial, “al exigir a pesar de mis manifiestas condiciones de vulnerabilidad que haya una inscripción previa para gozar de mis derechos, y en especial al de la vida digna que sin una vivienda digna a su vez se hace complicado”.

Igualmente, manifestó que el juez de primera instancia no integró adecuadamente el contradictorio, pues omitió la vinculación del Ministerio de Vivienda y el Departamento Nacional para la Prosperidad Social. Además solicitó que en caso de evidenciar la vulneración de otros derechos fundamentales, sean amparados por el juez de tutela.

Segunda instancia. Sentencia de la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín, del 6 de agosto de 2015[13].

13. Decidió “confirmar la sentencia que se revisa por vía de impugnación, de fecha y procedencia conocidas”[14]. Sostuvo que la acción de tutela presentada por el señor Álvarez pretende la asignación de vivienda gratuita, nueva o usada, para lo cual el Estado ha fijado las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho, promoviendo planes de vivienda de interés social entre otros, previo estudio y análisis de cada caso en particular. Argumentó que en el caso concreto, el señor Álvarez manifiesta que sus derechos fundamentales han sido vulnerados, por lo cual solicita que se ordene la inclusión inmediata en las bases de datos oficiales de potenciales beneficiarios del subsidio del vivienda gratuita ofrecido por el Gobierno Nacional, como también se adelante el trámite de acceso a vivienda para población desplazada, de manera prioritaria teniendo en cuenta su condición de salud y de pobreza extrema.

Ahora bien, consideró el juez que las entidades accionadas dieron una debida respuesta al derecho de petición invocado por el señor Álvarez, pues la comunicación fue enviada por la empresa autorizada para tal efecto, postal 4-72, como se puede comprobar en el expediente, pero no es de su alcance que la respuesta llegue a su destino, ya que el

accionante, o no permanece en el inmueble señalado como domicilio o, efectivamente no vive allí, lo cual dificultó al actor enterarse del contenido de las respuestas. Por ello, concluyó que las entidades Fonvivienda e ISVIMED, no vulneraron el derecho de petición del accionante[15].

Por otro lado, sostuvo que aunque se trata de un sujeto de especial protección constitucional al ser un adulto mayor, padecer varias enfermedades y ser desplazado, tal como lo consideró el a quo, las pretensiones elevadas por el accionante no son procedentes por vía de acción de tutela, porque las entidades si dieron respuesta a la petición elevada, sin que le asista derecho a ser beneficiario de las mismas, porque para ello debe cumplir con los trámites previstos en la ley para postularse a los subsidios de vivienda realizados por el Gobierno Nacional. Finalmente, afirmó que la ausencia de vinculación del Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social, no afecta la decisión de la acción de tutela, pues para ser beneficiario de subsidios debe cumplir los requisitos legales para ello, pues existen hogares en circunstancias similares a las del accionante, que si se han postulado a los mismos, con lo cual se vulneraría el derecho a la igualdad.

Insistencia presentada por la magistrada Gloria Stella Ortiz Delgado[16].

14. La magistrada insistió el expediente de tutela de la referencia, haciendo referencia a que el caso concreto debía ser seleccionado atendiendo a un criterio subjetivo de urgencia de protección de un derecho fundamental, tratándose del caso de una víctima de desplazamiento forzado, de violencia sexual, adulto mayor y en condiciones de salud deplorables que requiere el acceso a vivienda digna y, a quien además, no se le suministró una respuesta clara, de fondo y congruente, ni ofrecieron una respuesta concreta sobre cuál es la autoridad competente para resolver su situación y a quién está facultada para realizar el trámite de asignación del subsidio de vivienda. Igualmente, consideró necesario explorar si en virtud de las especiales circunstancias de debilidad manifiesta se justifica la intervención del juez de tutela para asignar de manera prioritaria e inmediata el subsidio de vivienda que reclama.

Actuaciones en sede de revisión

15. En el trámite de revisión, el magistrado ponente consideró necesario solicitar pruebas al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y vincular

a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, con el fin de disponer de mayores elementos de juicio que permitieran aclarar la situación fáctica del caso de la referencia. Por lo tanto, se solicitaron las siguientes pruebas:

- A Fonvivienda que informara (i) cuál es el estado actual de las convocatorias para subsidios de vivienda a los desplazados, (ii) cuál es el procedimiento que se debe realizar para la postulación a los subsidios de vivienda para población desplazada, (iii) cuál es la autoridad competente para evaluar a los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda, (iv) cuándo se abrirán nuevas convocatorias para subsidios de vivienda para población desplazada. Igualmente fue requerida a efectos de que indicara (v) si el señor Guillermo León Álvarez Isaza cumplía con los requisitos para postularse a los subsidios de vivienda.

- Al ISVIMED que suministrara información sobre cuál es el estado actual de las convocatorias para ofrecer soluciones de vivienda a la población desplazada en el municipio de Medellín.

- Al Ministerio de Vivienda para que diera información sobre (i) cómo se puede acceder a los subsidios de vivienda 100% en especie, (ii) qué requisitos se requieren, (iii) a través de qué entidad se puede acceder a éstos, (iv) cuánto tiempo se demora ser beneficiario de los subsidios de vivienda y, (v) si existen programas prioritarios para población desplazada, víctimas de violencia sexual y con un estado de salud crítico.

- Al Departamento Administrativo para la Prosperidad para que (i) informara cómo selecciona los potenciales beneficiarios del proceso de vivienda gratuita del Ministerio de Vivienda a través del SFVE establecido en el Decreto 1921 de 2012, (ii) indicara si el señor Guillermo León Álvarez Isaza cumple con los requisitos para postularse al mencionado subsidio y, (iii) qué documentación requiere para postularse.

En el mismo sentido, se vinculó a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y se solicitó que informara (i) si el señor Guillermo León Álvarez Isaza está inscrito en el Registro Único de Víctimas, cómo está compuesto su núcleo familiar y desde qué fecha está inscrito; (ii) especificara si la Unidad ha suministrado la ayuda humanitaria de emergencia, cuáles han sido las fechas, cantidades y componentes; (iii) mencionara si la Unidad ha entregado de auxilios de arriendo para vivienda al señor Álvarez; (iv) si le ha hecho entrega de la indemnización por vía administrativa al actor e (v) informara si la

Unidad tiene competencia para el registro de datos en la base de la Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema, Red Unidos o, articula información con dichas bases de datos.

-Pruebas aportadas

16. Vencido el término otorgado para dar contestación, Fonvivienda[17] informó que dio respuesta al derecho de petición elevado por el señor Guillermo Álvarez y que fue remitida a la dirección del accionante. Sin embargo, afirmó que la respuesta a la solicitud no “puede ser un medio para evadir reglamentos y normas aplicables al otorgamiento de los subsidios y desconocer de paso el derecho que tienen los postulantes también en estado ASIGNADO y que cumplieron con el procedimiento impuesto por las normas para encontrarse ya postulados en debida forma”. Informó que el señor Álvarez no figura dentro de ninguna de las convocatorias realizadas por la entidad para las personas en condición de desplazamiento forzado, ni se ha postulado a éstas, razón por la cual se opuso a las pretensiones del accionante.

Por otro lado, informó que a partir de la Ley 3 de 1991, se creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, otorgando un subsidio estatal en dinero o especie por una sola vez, con el fin de proveer una solución de vivienda. También, a partir de la Ley 387 de 1997, se definieron los requisitos para postularse al subsidio familiar de vivienda para la población desplazada, que ha sido además objeto de desarrollo en los Autos 008 de 2009 385 de 2010 y 219 de 2011 de la Corte Constitucional.

En virtud de lo anterior, Fonvivienda realizó en agosto de 2004 la primera convocatoria para hogares en situación de desplazamiento, convocatoria que ya está cerrada. En el año 2007, abrió una nueva convocatoria de postulaciones al subsidio familiar de vivienda para población desplazada, de la cual “hasta la fecha se han realizado diez procesos de asignación”. En el año 2011, el Gobierno Nacional ajustó los instrumentos de política de vivienda urbana con el fin de garantizar el acceso a vivienda para la población desplazada, de acuerdo al artículo 8 del Decreto 4911 de 2009. En el mismo sentido, en el año 2012, el Gobierno Nacional implementó una nueva política de vivienda para población vulnerable y se fijó una meta de entrega de viviendas y no subsidios, para aquellas personas que no tienen ingresos y no pueden acceder a créditos que les permita adquirir una solución de

vivienda.

Por ello se expidió la Ley 1537 de 2012, con el fin de reducir el déficit de vivienda en beneficio de la población más vulnerable. Sostuvo que la mencionada ley es el marco normativo para desarrollar el programa de vivienda gratuita y va dirigido a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o se encuentren dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias, d) que se encuentre habitando zonas de alto riesgo no mitigable”.

Así las cosas, informó que en el Decreto 1921 de 2012, se consagraron los mecanismos para identificar a los potenciales beneficiarios del programa de vivienda gratuita, por medio de los procesos de identificación, selección, postulación, priorización y asignación del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie –SFVE-; considerando a los potenciales beneficiarios a los hogares registrados en las siguientes bases de datos: 1. Registro Único Víctimas, 2. Red Unidos para la superación de la pobreza extrema, 3. Sistema de identificación de programas sociales del Sisben III. Ratificó que los criterios de priorización para la población desplazada son: “Primer Orden: hogares pertenecientes a Unidos con subsidio asignado sin aplicar. Segundo Orden: hogares pertenecientes a Unidos con postulación ante Fonvivienda y en estado de “calificado”. Tercer Orden: Hogares pertenecientes a Unidos no postulados. Cuarto Orden: si agotado el tercer orden de priorización, el número de viviendas a transferir excede el número de hogares a ser beneficiarios, el DPS utilizará la base del Sisben III para completar el número de hogares desplazados faltantes. Quinto Orden: hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a la población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos. Sexto Orden: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no han participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a la población desplazada”

Concluyó que es el Departamento para la Prosperidad Social y no Fonvivienda, quien realiza la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE, teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y adecuándose a los criterios de priorización que se establecen en el Decreto 1921 de 2012, verificando en las bases de datos. Respondió que

se puede acceder a las postulaciones para asignación de vivienda para hogares potencialmente beneficiarios a través de las Cajas de Compensación Familiar de cada municipio, quienes remiten la información a Fondo Nacional de Vivienda y “estos son ingresados en los programas de validaciones y cruces para verificar si el hogar postulado cumple o no con los requisitos”, aquellos que cumplen los requisitos son reportados al DPS para que queden incluidos en la resolución de selección. Previa apertura de la convocatoria para proyectos de vivienda, realizado por medio de un acto administrativo expedido por Fonvivienda.

Por último, ratificó que el señor Guillermo León Álvarez Isaza no se encuentra postulado en la convocatoria de vivienda gratuita ofrecida por Fonvivienda, ni tampoco está como potencial beneficiario.

17. Por su parte, la Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento para la Prosperidad Social[18] precisó que dicha entidad sólo tiene competencia en materia de vivienda, para el procedimiento administrativo de identificación y selección de hogares beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie –SFVE-, establecido en la Ley 1537 de 2012 y el Decreto 1077 de 2015, de conformidad con los órdenes de priorización determinados en la normatividad. Mencionó que otro tipo de subsidio de vivienda dirigido a población desplazada, no es competencia del DPS. Señaló que a la luz del Decreto 1077, se consagraron tres grupos poblacionales a los cuales está dirigido el SFVE: i) hogares en condición de desplazamiento forzado, ii) hogares en situación de pobreza extrema –Red Unidos y, iii) hogares damnificados por desastres naturales o que están asentados en zona de alto riesgo no mitigable.

Así las cosas, explicó en qué consiste el procedimiento administrativo de entrega del SFVE. La primera etapa, llamada de composición poblacional, se inicia (i) con la identificación realizada por Fonvivienda de los municipios en los cuales se ejecutarán los proyectos de vivienda, (ii) definida la geolocalización, se define cuál será la población que tendrá participación en el proyecto, en los tres grupos poblacionales a los cuales está dirigido el subsidio. La segunda etapa, de identificación de potenciales beneficiarios se realiza a través de listados elaborados a partir de las bases de datos de las que hace mención en el artículo 2.1.1.2.1.2.1 del Decreto 1077 de 2015, estos son: RUV, Red Unidos, Sistema de información del subsidio familiar de vivienda, administrado por Fonvivienda, censos

elaborados por los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales – Sisbén III, administrado por el Departamento Nacional de Planeación. Señaló que para la población desplazada, el RUV es la fuente de información para identificar los potenciales beneficiarios, sin embargo, la norma estableció órdenes de priorización al interior de este grupo poblacional, señalando que serán privilegiados aquellos desplazados en mayor situación de pobreza y vulnerabilidad. Entonces para “llegar al porcentaje mínimo [de potenciales hogares beneficiarios], Prosperidad Social mediante un procedimiento técnico de cruces de bases de datos, ubica a los hogares en los órdenes de priorización establecidos en la normatividad y va identificando los escalones de acuerdo con el número de viviendas disponibles.” Hizo mención a que en esta etapa los hogares potenciales no deben presentar ningún tipo de documentación ante la entidad, porque la información es tomada de bases de datos oficiales.

La tercera etapa, denominada postulación, implica que una vez se han identificado los hogares potencialmente beneficiarios, el DPS envía el listado a Fonvivienda, entidad que se encarga del proceso de convocatoria y postulación. Reiteró que todos los hogares, sin excepción alguna, deben realizar el proceso de postulación ante Fonvivienda. Una vez dicha entidad verifique que los hogares cumplen con los requisitos de postulación, remite un listado al DPS para realizar la etapa de selección definitiva de los hogares beneficiarios del SFVE. Esta cuarta etapa, de selección definitiva, es realizada por el DPS a partir del listado enviado por Fonvivienda. La última etapa, de asignación del SFVE, lo realiza Fonvivienda por medio de la expedición de un acto administrativo de asignación del subsidio familiar y comunica a los hogares beneficiarios.

Señaló que en la ciudad de Medellín se elaboró un listado de potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los órdenes de priorización establecidos en el Decreto 1921 de 2012. Y aquellas personas desplazadas que no cumplieran los requisitos de priorización no fueron tenidos en cuenta como potenciales beneficiarios. En el caso concreto, el señor Guillermo Álvarez informó que se encuentra registrado en el RUV, reportando como municipio de domicilio en Medellín, no se encuentra registrado en la base de datos de la Red Unidos, ni está “calificado” o “asignado” sin aplicar en subsidios, según la base de datos de Fonvivienda. Por lo tanto, el actor no cumple con los requisitos establecidos dentro del marco normativo del programa de vivienda gratuita, al no haber accedido a todas las

etapas del proceso de selección.

18. Por otra parte, la Directora General del Departamento para la Prosperidad Social[19] mencionó las normas que regulan las competencias de esta entidad al interior del Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada –SNAIPD-, entre los cuales, por ser relevantes para el caso concreto, están las normas de subsidio de vivienda a través de Fonvivienda, cuya postulación debe realizarse ante las Cajas de Compensación del municipio y cumplir con los requisitos solicitados para asignación del subsidio. Por último, reiteró que el DPS suministró respuesta a la petición elevada por el señor Álvarez, remitiendo la petición al Ministerio de Vivienda, al “considerar que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, no es competente, pues se trata de un subsidio señalado en la ley 1448 de 2011, diferente al subsidio familiar de vivienda en especie de la ley 1537 de 2010, en este orden, la solicitud realizada por el accionante tiene que ver con la etapa de estabilización socioeconómica de la población víctima de desplazamiento (...)”.

II. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

Competencia

19. Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes. Además, la Sala de Selección de Tutelas Número Once, por medio de auto del 26 de noviembre de 2015, dispuso la revisión del expediente de la referencia y procedió a su reparto.

Presentación del caso, problema jurídico y metodología de la decisión

20. El señor Guillermo León Álvarez interpuso acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda, Fonvivienda, el ISVIMED y el Departamento para la Prosperidad Social, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, información y vivienda digna. Sostiene que la omisión de las entidades de dar una respuesta clara, congruente y de fondo a la solicitud elevada con el fin de ser beneficiario de un subsidio de vivienda para población desplazada y, la omisión de proveer una solución de vivienda digna que tenga en cuenta su situación de especial protección constitucional, por ser un adulto mayor, víctima de violencia sexual, de desplazamiento forzado, con condiciones graves de salud, vulneran

sus derechos fundamentales.

En virtud de lo anterior, el actor pretende que se ordene a las entidades accionadas (i) que den respuesta de fondo a las peticiones formuladas, (ii) lo incluyan prioritariamente en las bases de datos oficiales para beneficiarios de un subsidio de vivienda, atendiendo a los criterios de enfoque diferencial, entre ellos el Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda y, (iii) le asignen un subsidio familiar de vivienda en la ciudad de Medellín.

21. De conformidad con lo anterior, (i) le corresponde a esta Sala resolver si ¿las entidades accionadas vulneraron el derecho de petición al omitir dar una respuesta de fondo y congruente a la solicitud elevada por el accionante con el fin de acceder a un subsidio de vivienda y, omitir comunicar las respuestas?

En el mismo sentido, corresponde determinar si (ii) ¿las entidades accionadas vulneran el derecho al habeas data al no incorporar en las bases de datos por medio de las cuales seleccionan a los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda y con ello, privarlo de las priorizaciones para el acceso a subsidios de vivienda? Por último, (iii) determinar si ¿vulneran el derecho a la vivienda digna de un adulto mayor en condición de desplazamiento forzado, víctima de violencia sexual, al no proveer una solución de vivienda temporal o definitiva?

22. Con el fin de resolver el problema jurídico planteado, la Sala (i) reiterará su jurisprudencia sobre la procedencia de la acción de tutela para el amparo de los derechos fundamentales de la población desplazada, (ii) analizará el alcance del derecho fundamental de petición, (iii) recordará la jurisprudencia constitucional sobre el derecho a la vivienda digna para la población desplazada. Posteriormente, (iv) estudiará el derecho al habeas data y el principio de incorporación, y finalmente, (v) resolverá el caso concreto.

La acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento

23. El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia prescribe que toda persona tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales ante cualquier juez, cuando no disponga de otro medio de defensa judicial para su resguardo.

24. El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 consagra como causal de improcedencia de la demanda de tutela, la existencia de otros mecanismos judiciales para solicitar la protección de los derechos constitucionales fundamentales. No obstante, ha consagrado la jurisprudencia de esta Corporación que la procedencia debe ser analizada en cada caso concreto, estudiando las circunstancias particulares del accionante. Así las cosas, en la sentencia SU-355 de 2015, la Corte concluyó que del requisito de subsidiariedad se extraen dos reglas de:

(i) exclusión de la procedencia: en los casos en que el ordenamiento prevé un medio judicial idóneo y eficaz para proteger los intereses fundamentales, en cuyo caso se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. Sin embargo, de comprobarse que el mecanismo no resulta idóneo ni eficaz para la protección efectiva de los derechos del actor, procederá el recurso de amparo y,

(ii) procedencia transitoria: cuando existe un medio judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, que a la luz de la jurisprudencia debe entenderse como aquel que cumple con las siguientes características: (a) cierto e inminente[21], (b) grave y (c) de urgente atención[22]. Sin embargo, cuando se alega la existencia de un perjuicio irremediable, no basta afirmarlo y debe ser probado por la parte que lo alega[23].

Igualmente, cuando el ordenamiento no prevea un mecanismo judicial para la protección de los intereses fundamentales, la acción de tutela será procedente como mecanismo definitivo. En conclusión, la acción de tutela es procedente cuando (i) el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para resolver los problemas constitucionales, (ii) existe un mecanismo judicial pero éste no es idóneo o es ineficaz, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela son definitivas y, (iii) cuando el actor disponga de otros medios de defensa judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela serán transitorias.

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

especial protección constitucional[24]. Asimismo, ha reconocido esta Corporación que corresponde al juez constitucional evaluar si en el caso concreto se busca la efectividad de un derecho subjetivo previamente definido por vía normativa[25].

Sin embargo, en el caso de las víctimas de la violencia y población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación[26] ha precisado que la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en un particular estado de vulnerabilidad o indefensión[27]; en virtud de lo cual requieren de una defensa constitucional preferente, pues en principio, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces para resolver con urgencia e inminencia la vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

El derecho de petición. Reiteración jurisprudencial

26. El artículo 23 de la Constitución consagra el derecho que tienen todos los ciudadanos de elevar peticiones a las autoridades por motivos de interés particular o general. Esta Corporación ha reconocido que el núcleo esencial del derecho de petición se encuentra satisfecho una vez se suministra una respuesta oportuna, de fondo y congruente a la solicitud elevada y ésta sea debidamente comunicada[28].

En este sentido, debe entenderse que la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera completa y oportuna.

27. Por su parte, la Ley 1755 de 2015[29], determina que toda actuación iniciada por cualquier persona ante las autoridades supone el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesario invocarlo. Por medio de éste se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad, la definición de una situación jurídica y el requerimiento de información, entre otras (art. 13).

Además, señala que el término para resolver las diferentes modalidades de petición es de 15 días siguientes a su recepción, a menos que se trate de una solicitud de documentos e información -término de 10 días siguientes a la recepción- o de consulta a autoridades

sobre materias a su cargo -30 días-. De no ser posible la respuesta en los términos fijados, la autoridad deberá informar al interesado antes del vencimiento del término, señalando los motivos de la demora y dando un plazo razonable para su respuesta (art. 14). También fija un deber especial de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, de prestar de manera eficaz e inmediata, según sus ámbitos de competencia, la garantía del derecho de petición, así se requiera de su intervención ante otras autoridades competentes para exigir el cumplimiento de un deber legal (art. 23).

28. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha entendido, de manera general, que es un derecho que involucra dos momentos diferentes:

“el de la recepción y trámite de la solicitud, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que ésta considere el asunto que se le plantea, y el de la respuesta, cuyo sentido trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante.”[30]

Por lo tanto, al dar una respuesta, las entidades administrativas deben cumplir con los requisitos de: (i) oportunidad, (ii) resolución clara, precisa y congruente con aquello que fue solicitado, (iii) notificación al interesado de la respuesta a su solicitud. Se vulnera el derecho de petición cuando se vence el término sin respuesta o, cuando oportunamente respondida, no se cumplen los requisitos antes enunciados -oportunidad, respuesta clara y comunicación de la respuesta a la solicitud-. Lo anterior, no implica la aceptación de lo solicitado, ni tampoco se concreta con una respuesta escrita[31].

29. Por otro lado, esta Corporación ha entendido que el derecho de petición es un instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales, al respecto ha manifestado:

“(…) el funcionario público debe ser formado en una cultura que marque un énfasis en la necesidad de servir diligentemente a los ciudadanos y en especial a aquellos que se encuentren marginados por la pobreza, por la indefensión, por la ignorancia, por las necesidades de toda índole, tanto más cuanto como bien lo señala la sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999, ‘esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden llegar a producir una cierta ‘invisibilidad’ de esos grupos sociales.(…)

La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso ‘las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas.’[32]

30. En conclusión, las autoridades tienen la obligación de suministrar una respuesta clara, oportuna, congruente y de fondo a las solicitudes realizadas por los ciudadanos, especialmente, a las víctimas en busca de información sobre los beneficios de los cuales son acreedores.

Habeas data y derecho a la información. Principios de veracidad e incorporación del dato. Reiteración de jurisprudencia

31. El artículo 15 de la Constitución Política consagra tres derechos fundamentales interdependientes: (i) el derecho a la intimidad personal, (ii) el derecho al buen nombre, y (iii) el derecho a conocer, actualizar y rectificar información personal.

Con respecto a este último, el derecho al habeas data, la jurisprudencia constitucional ha sido diversa respecto a qué tipo de información es susceptible de ser conocida, actualizada y rectificada. Después del año 2002, esta Corporación reconoció que el derecho de información comprende cualquier tipo de datos susceptibles de difusión y que sea considerada como información personal[33].

Ha sido definido el derecho al habeas data como “aquél que otorga la facultad al titular de los datos personales, de exigir a las administradoras de los mismos el acceso, inclusión, exclusión, corrección, adición, actualización, y certificación de los datos, así como la limitación en las posibilidades de divulgación, publicación o cesión de los mismos.”[34] Por lo tanto, el titular de la información tiene derecho a solicitar (i) la actualización del dato, lo cual implica que éste tenga vigencia, entendida como que sea actual y, (ii) la rectificación del dato, es decir, que la información proveída corresponda con la realidad. Con todo, la información además de veraz e imparcial, debe ser completa, actual y oportuna para satisfacer la garantía constitucional.

32. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial del habeas data

está conformado por el derecho a la autodeterminación informática y por la libertad en general. En este orden de ideas, el habeas data faculta al titular de la información a controlar la inclusión de su información personal en bases de datos, debiéndose autorizar previamente dicha recolección y almacenamiento. A su vez, implica la posibilidad de los usuarios de conocer, actualizar y rectificar la información personal que haya almacenada en bases de datos[35].

De esta manera, esta Corporación estableció los principios a los cuales debe sujetarse la administración de los datos personales, con el fin de garantizar que el derecho a la información sea satisfecho. En la sentencia T-729 de 2002 fueron resumidos, pero para el caso concreto se mencionarán los más relevantes, así:

i) el principio de libertad, los datos personales sólo pueden ser registrados y divulgados con el consentimiento libre, previo y expreso del titular, (...) ii) el principio de necesidad, los datos personales registrados deben ser los estrictamente necesarios para el cumplimiento de las finalidades perseguidas con la base de datos (...) iv) el principio de integridad, estrechamente ligado al de veracidad, la información que se registre o se divulgue a partir del suministro de datos personales debe ser completa, de tal forma que se encuentra prohibido el registro y divulgación de datos parciales, incompletos o fraccionados. (...) v) el principio de finalidad, tanto el acopio, el procesamiento y la divulgación de los datos personales, debe obedecer a una finalidad constitucionalmente legítima, definida de manera clara, suficiente y previa; (...), vi) el principio de utilidad, tanto el acopio, el procesamiento y la divulgación de los datos personales, debe cumplir una función determinada, como expresión del ejercicio legítimo del derecho a la administración de los mismos; (...) viii) el principio de incorporación, cuando de la inclusión de datos personales en determinadas bases, deriven situaciones ventajosas para el titular, la entidad administradora de datos estará en la obligación de incorporarlos, si el titular reúne los requisitos que el orden jurídico exija para tales efectos, de tal forma que queda prohibido negar la incorporación injustificada a la base de datos; (...); x) el principio de individualidad, las administradoras deben mantener separadamente las bases de datos que se encuentren bajo su administración (...). (Negrillas fuera del texto)

33. En virtud de dichos principios, la entidad que administra los datos personales tiene la obligación de corregir de conformidad con la situación real, los datos por ella administrados,

para efectos de garantizar que la información esté completa, sea veraz, oportuna y actualizada; además del deber de garantizar el acceso a la información a sus titulares.

Por esta razón, la entidad encargada del almacenamiento, actualización y circulación de información, no puede omitir incorporar datos que puedan generar una situación provechosa para el titular. En el mismo sentido, deben suministrar una información completa, oportuna y actualizada. Cualquier actuación diferente vulnera la garantía fundamental del habeas data, por lo cual el juez de tutela puede adoptar los correctivos necesarios para que la información que reposa en las bases de datos sea veraz, actual, completa, oportuna e incorpore la información necesaria.

34. Ha advertido esta Corporación que el derecho al habeas data no solo es una herramienta para solucionar una aparente tensión entre la intimidad y el interés general sino que además, en determinadas circunstancias, es el medio que permite el ejercicio efectivo de otros derechos fundamentales, que en el caso de las personas que se han visto forzadas a desplazarse, tiene una especial protección y debe ser garantizado por las entidades públicas y privadas[36]. Concretamente, entidades del Gobierno Nacional y del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, cuentan con bases de datos por medio de las cuales incorporan información relevante para la asignación de beneficios en materia de educación, salud, vivienda, atención y reparación a las víctimas, consagrados en normas como la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1537 de 2012, entre otras. Por lo tanto, cuando la inclusión de datos que puedan generar situaciones provechosas para el titular, como es la posibilidad de adquirir un subsidio de vivienda o ser acreedor de beneficios asistenciales de reparación y atención, la omisión de registrar información actual del titular conlleva a una negación injustificada de la incorporación del dato que reporta el beneficio, con lo cual se vulnera el derecho al habeas data.

35. En este sentido, teniendo en cuenta los principios de circulación restringida de datos y de libertad, es necesario que las entidades que administran la información tengan especial cuidado con la información sensible que incorporan y sólo la circulen entre las entidades públicas que tengan relación con las políticas de asistencia y reparación a las víctimas. Para ello, es necesario recalcar que el derecho al habeas data pretende resolver la tensión entre el derecho a la intimidad (art. 15 CP) y el derecho a la información (art. 20 CP). Así las cosas, al existir información que es del fuero íntimo de las personas o información sensible,

estos datos están excluidos del conocimiento público, razón por lo cual no podrán ser parte de bases de datos de acceso libre y se encuentra cobijada por la protección preferente del derecho a la intimidad.

El derecho a la vivienda digna de la población en situación de desplazamiento. Reiteración de jurisprudencia

35. El artículo 51 de la Constitución Política dispone que “todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.” Por lo tanto, para cumplir los deberes constitucionales y legales, corresponde a las autoridades formular políticas públicas tendientes a la satisfacción del derecho a la vivienda. Debe ser adecuada, habitable, asequible y provista de seguridad jurídica en la tenencia, en los términos del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Corte ha definido el derecho a la vivienda como “aquel derecho dirigido a satisfacer la necesidad humana de disponer de un sitio de residencia, sea propio o ajeno, que ofrezca condiciones mínimas para que quienes allí habiten puedan realizar su proyecto de vida de manera digna”[37].

36. La Carta Política, varios instrumentos internacionales y tratados de derechos humanos adoptados por Colombia en materia de protección de derechos económicos, sociales y culturales, incorporados al ordenamiento jurídico por medio del bloque de constitucionalidad le imponen al Estado la obligación de atender las necesidades de vivienda de la población en general en la mayor medida posible, de manera progresiva.

(i) El artículo 16 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos consagra que:

(ii) El artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos económicos, sociales y culturales establece que los Estados Partes tienen el deber de reconocer el derecho a la vivienda adecuada. El Comité de DESC de las Naciones Unidas, en su Observación General No. 4 indicó que para que una vivienda sea adecuada, implica que se satisfagan factores como (a) “habitabilidad, es decir, que la vivienda cumpla con los requisitos mínimos de higiene, calidad y espacio necesarios para que una persona y su familia puedan ocuparla sin peligro para su integridad física y su salud. (b) Facilidad de acceso a los servicios indispensables

para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición de sus ocupantes. (c) Ubicación que permita el fácil acceso a opciones de empleo, centros de salud y educativos, y otros servicios sociales, y en zonas que no pongan en riesgo la salud de los habitantes. (d) Adecuación cultural a sus habitantes.”

Además de lo anterior, es necesario que la vivienda goce de seguridad en la tenencia, que implica, entre otras:

“(a) Asequibilidad, que consiste en la existencia de una oferta suficiente de vivienda y de posibilidades de acceso a los recursos requeridos para satisfacer alguna modalidad de tenencia, entre otros. En los programas que promuevan la asequibilidad a las vivienda, debe darse prioridad a los grupos desfavorecidos como las personas de la tercera edad, los niños, los discapacitados, los enfermos terminales, los portadores de VIH, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas de alto riesgo y los desplazados por la violencia. (b) Gastos soportables, que significa que los gastos de tenencia –en cualquier modalidad– deben ser de un nivel tal que no comprometan la satisfacción de otros bienes necesarios para la garantía de una vida digna de los habitantes de la vivienda. Para satisfacer este componente, el Estado debe, por ejemplo, crear subsidios para quienes no puedan sufragar el costo de la tenencia y sistemas de financiación que permitan a las familias acceder a la vivienda sin comprometer su vida en condiciones dignas, proteger a los inquilinos contra aumentos desproporcionados en los cánones de arrendamiento y facilitar el acceso a materiales de construcción. (c) Seguridad jurídica en la tenencia, que implica que las distintas formas de tenencia estén protegidas jurídicamente, principalmente contra el desahucio, el hostigamiento, o cualquier forma de interferencia arbitraria e ilegal. (Negrillas fuera de texto)”[38]

37. La jurisprudencia constitucional ha señalado que el derecho a la vivienda tiene una doble connotación, de un lado se trata de un derecho de carácter prestacional y por otro, tiene características de un derecho fundamental, lo cual puede ser determinado en casos concretos para definir cuál es su contenido y exigibilidad[39]. En ciertos eventos, el derecho a la vivienda digna traspasa su contenido prestacional y alcanza la categoría de derecho fundamental autónomo, en aquellos eventos “en los cuales las autoridades estatales han incumplido con sus obligaciones de respeto y garantía y han afectado el

derecho a la vivienda digna, el cual en estos casos adquiere la configuración de un derecho de defensa frente a las injerencias arbitrarias de las autoridades estatales o de los particulares[40]”[41]

Actualmente se ha reconocido que la vivienda digna es un derecho fundamental autónomo, en virtud de su relación inescindible con la dignidad humana, empero su carácter fundamental no puede desconocer que la preside una faceta positiva y una negativa; la primera implica deberes de realización por parte del Estado –progresividad y gradualidad-, dependiendo de la complejidad de acciones y recursos económicos que se requieran para lograr el goce efectivo y; la segunda, implica deberes de abstención y conlleva a obligaciones de cumplimiento inmediato, que requieren de una acción simple por parte del Estado y no implica el gasto de mayores recursos o, en caso de necesitarlos, el asunto demanda de una acción inmediata, tal como ocurre con la población desplazada[42].

En este orden de ideas, la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna en su faceta prestacional, requiere de un desarrollo legal y la correspondiente apropiación presupuestal y con ello, el desarrollo e implementación de políticas públicas para su materialización. Sin embargo, esta faceta puede resultar de cumplimiento inmediato cuando en un caso concreto, una persona pueda exigir del Estado que se ejecute una prestación determinada, situación en la cual la acción de tutela es procedente[43].

38. También ha consagrado la jurisprudencia de esta Corporación que el derecho a la vivienda es fundamental cuando se trata de sujetos de especial protección constitucional, como son menores de edad, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada; en los casos en que se afecta el contenido mínimo de protección del derecho, de acuerdo con el cual el Estado está en la obligación de promover planes de vivienda, que incluyen subsidios para la compra o arrendamiento de bienes inmuebles, este último cuando la afectación del derecho sea como consecuencia de la acción (por ejemplo, por obras de interés general) o inacción (por ejemplo, construcciones sin licencia de construcción en zonas de alto riesgo) de las entidades territoriales o por hechos imprevisibles (por ejemplo, desastres naturales)[44]. En estos casos, el carácter fundamental del derecho a la vivienda, obliga a la adopción de medidas de carácter inmediato.

39. En virtud de lo anterior, el Estado tiene la obligación de proveer vivienda y alojamiento digno a población que se encuentra en especiales condiciones de vulnerabilidad como la población desplazada o menores de edad[45]; o cuando existe conexidad entre la satisfacción del derecho a la vivienda y otros derechos de carácter fundamental, como la vida digna, la integridad física o la salud. Por lo tanto, las autoridades administrativas deben velar por la protección de una vivienda digna y actuar con diligencia en aras de garantizar su ejercicio, sin injerencias arbitrarias, de manera eficaz y transparente (art. 209 CP).

40. Así las cosas, la jurisprudencia ha resaltado que los desplazados tienen derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, atendiendo al grado de debilidad, vulnerabilidad e indefensión de esta comunidad, debiendo ofrecer medios adecuados de protección legal para permitirles el acceso a un lugar de vivienda[46]. Esta Corporación ha indicado que el derecho a la vivienda de las personas desplazadas, implica al menos las siguientes obligaciones de inmediato cumplimiento:

- (i) reubicar a las personas desplazadas que debido al desplazamiento se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo;
- (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente, en tal sentido, no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas;
- (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas de vivienda;
- (iv) tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta, como las personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc., y diseñar los planes y programas de vivienda con enfoque diferencial y,
- (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras[47].

41. Ahora bien, la legislación colombiana ha concretado políticas públicas para que la población desplazada y los sujetos menos favorecidos consigan apoyo para la consecución de una vivienda apropiada, creándose el Sistema de Vivienda de Interés Social, en el cual se consagró el subsidio familiar, por medio del cual se puede materializar la obligación estatal de proveer soluciones de vivienda. Así, la Ley 3 de 1991 definió 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 5° de la presente ley, sin cargo de restitución, siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta ley.”[48]

En el mismo sentido, la Ley 387 de 1997 reconoció la situación especial de la población desplazada y el deber del Estado de promover medidas para generar condiciones para su estabilidad económica y social, entre las que se incluye permitir “el acceso directo de la población desplazada a la oferta social del gobierno, en particular a los programas relacionados con: (...) Atención social en salud, educación y vivienda urbana y rural (...).”[49] Por medio del Decreto 951 de 2001, se reglamentó la mencionada ley y estableció que el derecho a la vivienda digna de la población desplazada, se garantizaría a través del subsidio familiar de vivienda, señalando los potenciales beneficiarios[50], los tipos de postulación[51], clases de subsidio y los requisitos para el acceso a los mismos.

Empero, a partir de las ordenes proferidas por la Corte en el Auto 008 de 2009, el gobierno nacional reformuló la política pública para garantizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada. Para ello, expidió el Decreto 4911 de 2009 en el cual se mantuvieron los subsidios, pero modificó las entidades que los otorgan, los tipos de aplicación y el valor de los subsidios.

42. Posteriormente, se promulgó la Ley 1537 de 2012, cuyo objeto es promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda de interés social y de interés prioritario, otorgando competencias a entidades del orden nacional y territorial y en confluencia con el sector privado. En el artículo 12, señala que habrá un subsidio para población más vulnerable, entre ellos, víctimas del desplazamiento forzado, personas en el rango de pobreza extrema y afectados por desastres naturales; otorgándole prioridad a las mujeres y

hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores[52]. Los potenciales beneficiarios en cada municipio y distrito del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie, serán seleccionados con base en un listado realizado por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de acuerdo a programas de focalización para superación de la pobreza extrema, el Registro Único de Víctimas y los censos realizados por los municipios en caso de desastres naturales. A su vez, señala que el DPS definirá la lista de los potenciales beneficiarios teniendo en cuenta criterios de priorización para población afrocolombiana e indígenas.

43. Por su parte, el Decreto 1921 de 2012 reglamentó la mencionada ley y definió los procesos de identificación de los potenciales beneficiarios[53], selección de los hogares beneficiarios[54], postulación, priorización y asignación del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie -SFVE- para los hogares que señala el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012.

Para la población desplazada, fija en el artículo 8º los siguientes órdenes de priorización:

“Primer orden de priorización: Hogares que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por el Fondo Nacional de Vivienda que se encuentre sin aplicar.

Segundo orden de priorización: Hogares que se encuentren en estado “Calificado” en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fondo Nacional de Vivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007.

Tercer orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUPD, que no hayan participado en ninguna convocatoria del Fondo Nacional de Vivienda dirigida a población desplazada.

Cuarto orden de Priorización: Si agotado el tercer orden de priorización, el número de viviendas a transferir excede el número de hogares a ser beneficiarios, el DPS utilizará la base del Sisbén III, para completar el número de hogares desplazados faltantes”.

Recientemente, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1084 de 2015[55], con el objetivo

de compilar y racionalizar normas de carácter reglamentario que rigen el Sector de Inclusión Social y Reconciliación. En éste, se consagran medidas de asistencia, atención y reparación integral a las víctimas y, entre otras, señala que serán sujetos de atención humanitaria de transición aquellas personas que tengan carencias leves en componentes como alojamiento temporal, en cuyo caso la atención estará compuesta de alojamiento y alimentación (artículo 2.2.6.5.2.5); serán responsables de la oferta de alojamiento digno en transición, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación a las Víctimas y las entidades territoriales, debiendo implementar un programa de alojamiento temporal en condiciones de dignidad cuando el desplazamiento haya ocurrido en un término superior a un año a partir de la declaración y aquellos “hogares que cuenten con un subsidio de vivienda asignado no aplicado al momento de solicitar la oferta de alojamiento digno en la transición sólo podrán ser destinatarios de oferta por un (1) año” (artículo 2.2.6.5.2.9). En el mismo sentido, el Decreto prevé que habrá una Unidad de Análisis para identificar los hogares incluidos en el RUV que tengan carencias en componentes de alojamiento temporal y alimentación (artículo 2.2.6.5.4.2); establece que se dará por superada la situación de vulnerabilidad derivada del desplazamiento cuando el hogar se haya estabilizado socioeconómicamente, para lo cual se tendrá “en cuenta la medición de los derechos a la identificación, salud (incluye atención psicosocial), educación alimentación, (....) vivienda (...)” (artículo 2.2.6.5.5.5.).

También señala que los subsidios familiares de vivienda en los términos del artículo 3 de la Ley 1448 de 2011, se otorgarán a víctimas de despojo, pérdida, abandono o menoscabo de la vivienda, tal como lo regula la normatividad vigente, para lo cual el Ministerio de Vivienda y el de Agricultura determinarán los mecanismos de acceso (artículo 2.2.7.1), debiéndose priorizar con enfoque diferencial a la población en condición de discapacidad, mujeres cabeza de familia y adultos mayores (artículo 2.2.7.1.3.). Aquella responsabilidad se hará en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, deberá realizarse con la participación de las entidades territoriales del orden municipal, distrital y departamental, respecto a la ejecución de la política habitacional y para la construcción de proyectos de vivienda (artículo 2.2.7.1.5). Por último, consagra que el Ministerio de Vivienda y el de Agricultura deberán garantizar publicidad y acceso a la información de los hogares de víctimas de desplazamiento, “tanto en lo referente a Convocatorias para el acceso al subsidio familiar de vivienda, como en lo referente a la oferta de vivienda en las cuales esta población pueda aplicar el subsidio otorgado por el

Gobierno Nacional” (artículo 2.2.7.1.7).

Con todo, la normatividad señalada permite establecer los requisitos para acceder a los subsidios de vivienda por parte del Gobierno Nacional y con ello, garantizar el goce efectivo del derecho a la vivienda digna para la población más vulnerable.

44. Por ejemplo, en la sentencia T-919 de 2006[56] esta Corporación reiteró la jurisprudencia sobre la protección especial de los enfermos de VIH y sostuvo que aun cuando todas las familias desplazadas debían recibir el mismo trato por parte de las autoridades estatales, la especial condición del hogar del accionante, justificaba una excepción respecto a la asignación cronológica de los recursos, ordenando adoptar todas las medidas administrativas que sean necesarias para que la solicitud de acceso a un subsidio familiar de vivienda de interés social elevada por el actor reciba la más alta prioridad dentro de la lista de beneficiarios, sin tener que seguir el orden usualmente aplicado. Sobre el particular, señaló:

“La Sala aprecia que, en principio, todas las personas y familias desplazadas por la violencia han de recibir un trato igual por las autoridades que les brindan especial protección, por lo cual es legítimo que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –o, concretamente, FONVIVIENDA– se esfuerce por respetar un determinado orden en la asignación de los subsidios de vivienda. Sin embargo, dadas las especiales circunstancias en las que se encuentra el peticionario con su familia, y la condición de sujeto de protección constitucional altamente reforzada que ostenta su hija menor, aunada a la discriminación de la que han sido objeto por causa del estado de salud de esta última, es igualmente legítimo que en su caso se haga una excepción y, en atención a sus condiciones de vulnerabilidad extrema, se les otorgue prioridad en la asignación de los subsidios en cuestión.”(Negrillas fuera del texto)

45. En el mismo sentido, en la sentencia T-755 de 2009[57], la Sala Sexta de Revisión consideró que en virtud de la excepcional condición de vulnerabilidad de la familia y sus miembros, específicamente, por encontrarse un menor en situación de discapacidad, se debía asignar con prelación los beneficios para la asignación de vivienda, ante la incapacidad de la madre para realizar trabajos dirigidos a la manutención de ella y sus hijos. En razón de lo anterior, decidió conceder el amparo de los derechos fundamentales

invocados y ordenar a Acción Social la prórroga de la ayuda humanitaria de emergencia, al igual que a Fonvivienda, dar prioridad en la adjudicación de la vivienda a la familia.

46. En la sentencia T-287 de 2010[58], la Corte analizó un caso de una señora que se había postulado para la convocatoria de subsidios de vivienda de Fonvivienda en el año 2007, obteniendo el estado de “calificado”, sin que a la fecha de interposición de la acción de tutela, la accionante hubiera sido beneficiaria de la asignación de los recursos, puesto que, tal como lo expresó la entidad accionada, el subsidio le sería asignado en la medida en que se fueran apropiando los recursos por parte del Gobierno Nacional. En esta ocasión, consideró la Sala que del material probatorio aportado no se verificaba una circunstancia excepcional con relación a las demás personas en la misma situación de desplazamiento, que ameritara de manera urgente la prioridad en la asignación del subsidio.

47. En la sentencia T-445 de 2012[59] la Corte ordenó a las entidades accionadas e integrantes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada –SNAPD-, priorizar la asignación de un auxilio de arriendo y asistencia alimentaria, mientras se apropiaban los recursos para otorgar el subsidio por parte de Fonvivienda, dando prelación en la asignación de los subsidios de vivienda familiar, en aras de garantizar los derechos fundamentales de las personas víctimas de desplazamiento, del subgrupo de la tercera edad. Determinó que las entidades públicas desconocen la condición de especial protección constitucional de las que gozan las personas de la tercera edad, al pretermitir que el paso del tiempo se convierta en una carga irrazonable para acceder a soluciones adecuadas y definitivas de vivienda, razón por la cual se debía dar prelación en la asignación de subsidios de vivienda familiar.

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

Caso concreto

-Procedibilidad

49. De conformidad con el carácter subsidiario de la acción de tutela, establecido en los artículos 86 CP y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, ésta “solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”

Así las cosas, la legislación prevé otros mecanismos judiciales para el goce efectivo del derecho a la vivienda, como por ejemplo, el agotamiento de los recursos ordinarios contra las decisiones proferidas por la entidad pública encargada, como en este caso, de otorgar los subsidios de vivienda -Fonvivienda; al igual que la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 la Carta “para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo,” como serían aquellas leyes y decretos que reglamentan el acceso a la vivienda, educación, seguridad social, entre otras. A pesar de lo anterior, esta Sala no comparte que la acción de cumplimiento sea procedente en el caso concreto, puesto que la Ley 393 de 1997 dispone: “la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.”[60]

Por lo tanto, como en el caso concreto, cuando se busca el resguardo de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, por su condición de desplazado por la violencia, víctima de violencia sexual, diagnosticado con varias enfermedades catastróficas y ser un adulto mayor en situación de desamparo, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos de manera urgente e inmediata, pues en concreto, tampoco existen medios idóneos o eficaces y se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable[61].

-Las autoridades accionadas vulneraron el derecho fundamental de petición del accionante

50. En virtud del artículo 86 CP y el 10 del Decreto 2591 de 1991 procede la acción de tutela para la protección de un derecho de rango fundamental, tal como es el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 CP. La jurisprudencia constitucional ha establecido

que el núcleo esencial del derecho de petición consiste en que se dé respuesta oportuna, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado y se notifique al interesado de la respuesta a su solicitud.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, se tiene que el señor Guillermo Álvarez elevó el 23 de abril de 2015 una petición ante Fonvivienda, el Ministerio de Vivienda, el Departamento para la Prosperidad Social y el ISVIMED, solicitando de manera prioritaria y urgente la asignación de un subsidio de vivienda gratuita para la población desplazada e, información sobre el acceso al subsidio de vivienda[62].

51. En este sentido, corresponde a la Sala determinar si en el caso concreto el Ministerio de Vivienda, el Departamento para la Prosperidad Social, Fonvivienda y el ISVIMED, vulneraron el derecho de petición del señor Guillermo Álvarez, al omitir dar una respuesta clara, de fondo y congruente a su solicitud y omitir su comunicación.

52. En primer lugar, obra constancia en el expediente de las respuestas suministradas a la petición elevada por el accionante, por parte del Ministerio de Vivienda, con fecha 5 de mayo de 2015[63] y del Departamento para la Prosperidad Social de mayo de 2015[64], documentos que el mismo accionante aportó a la acción de tutela. La primera entidad informó que: (i) el actor no hace parte de ninguna convocatoria para acceder a subsidios de vivienda de interés social, a su vez (ii) explicó que serán potenciales beneficiarios los hogares registrados en bases de datos de diferentes entidades competentes; (iii) expuso cuáles eran las bases de datos; (iv) los órdenes de priorización de cada uno de ellas y; (v) concluyó que el actor puede integrar el proceso del nuevo programa del Gobierno Nacional implementado en la mencionada Ley 1537 de 2012[65].

Por su parte, el DPS otorgó una respuesta informando que el accionante (i) no cumple con las condiciones requeridas para el Subsidio Familiar de Vivienda 100% en Especie, (ii) señaló que dicha entidad solo tiene competencia para realizar el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios y la selección de beneficiarios para el Subsidio Familiar de Vivienda en Especie, previsto en la Ley 1537 de 2012[66]. En particular, dijo que el accionante se encuentra registrado en el RUV pero no está incluido en la base de datos de la Red Unidos, ni en la base de datos con subsidio asignado pues no ha sido “calificado”, según la información remitida por Fonvivienda y que tampoco está inscrito en el censo de

damnificados por desastre natural. Entonces, al no cumplir todas las condiciones establecidas en los artículos 7 y 8 del Decreto 1921 de 2012, lo que procede es el registro en las mencionadas bases de datos.

53. En segundo lugar, consta en la contestación a la acción de tutela que el ISVIMED informó que había dado respuesta a la solicitud del accionante, pero no pudo ser entregada porque la “empresa postal 472 ha encontrado la casa cerrada, sin que nadie responda; esto se prueba con la copia guía YG083863616CO del 16 de mayo de 2015 y el aviso de llegada 2626866 en el que se informa que al día siguiente se hará una nueva visita, pero esta (sic) también resultó fallida”[67].

En el mismo sentido, Fonvivienda contestó de la misma manera, que aunque dio respuesta a la petición elevada y aportó copia de la misma, ésta no pudo ser entregada por devolución de la empresa 4-72, hecho que según afirmó no es responsabilidad de la entidad[68].

54. Así las cosas, la Sala considera que el Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social vulneraron el derecho fundamental de petición del señor Álvarez, pues aunque respondieron la solicitud elevada y la notificaron, el contenido de la contestación fue genérica y abstracta. Por su parte, Fonvivienda y el ISVIMED, proyectaron una respuesta a la petición, pero no comunicaron al accionante del contenido de la misma, componente esencial del derecho fundamental de petición. Así, aunque las entidades aducen que no es su responsabilidad que la empresa postal no haya podido entregar la respuesta a la petición porque nadie se encontraba en la casa, no justifica que no se garantice el acceso efectivo de información esencial para una persona víctima del desplazamiento, quien precisamente por su situación no tiene un domicilio permanente y puede no permanecer constantemente en éste por su condición médica. Por lo tanto, la Sala reitera que parte del núcleo esencial del derecho de petición es comunicar al peticionario la respuesta a la solicitud.

55. En el caso concreto, aunque hay pruebas que las entidades intentaron notificar la respuesta a la petición en el domicilio del accionante y no fue posible, también es cierto que a la luz del artículo 16 de la Ley 1755 de 2015, uno de los contenidos mínimos que debe contener una petición, es una dirección de notificación, pudiéndose incorporar un número de fax o dirección electrónica. La petición elevada por el actor cuenta con la dirección de notificación de su domicilio, pero también contiene una dirección de la universidad que le

prestó asesoría para realizar la petición, un número de fax y una dirección electrónica, lugares a los cuales las entidades accionadas no intentaron enviar la respuesta para comunicarla,[69] a pesar de las especiales condiciones del accionante.

56. En el mismo sentido, es necesario recordarle a las entidades accionadas que las respuestas otorgadas a las peticiones deben ser lo más claras y congruentes posibles. Así, teniendo en cuenta que en el caso concreto las contestaciones suministradas cuentan con una cantidad abrumadora de legislación, de procedimientos administrativos e información técnica, de difícil comprensión, es necesario que en virtud de mandatos como la efectividad de los derechos fundamentales, se traduzca en que la información suministrada a sujetos de especial protección -adultos mayores, desplazados, víctimas de la violencia, entre otros-, esté de la mano con la asesoría y el acompañamiento necesario para que la información no sea inocua y se quede en un documento sin efecto práctico en sus vidas. No puede olvidarse que esta Corporación ha establecido que la respuesta debe ser llevada al conocimiento del peticionario[70], en especial, cuando las solicitudes son formuladas por personas en críticas condiciones de vulnerabilidad que acuden al Estado para que atiendan sus necesidades básicas[71].

57. Por ello, la Sala ordenará al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a Fonvivienda y al ISVIMED a que den una respuesta clara, congruente, de fondo y la comuniquen efectivamente al actor, en la cual detallen los pasos que debe seguir para hacerse beneficiario de un subsidio familiar de vivienda en especie y por medio de qué entidades puede hacerlo. Lo anterior, a través de la Personería Municipal de Medellín[72], para que garantice el acompañamiento y asesoría necesaria para acceder efectivamente a las soluciones de vivienda definitiva para población desplazada.

58. Según la información suministrada por las entidades accionadas, el actor está incluido en el RUV, pero no está registrado en la base de datos de la Red Unidos para la superación de la pobreza, ni en las bases de datos con subsidio asignado por Fonvivienda, por lo tanto, al no cumplir con todas las condiciones establecidas en los artículos 7 y 8 del Decreto 1921 de 2012, no ha sido beneficiario del Subsidio Familiar 100% de Vivienda. En virtud de lo anterior, consideran que lo que procede, es el registro en las mencionadas bases de datos. Así, tal como se mencionó en las consideraciones de este proyecto, los procesos de identificación, selección, postulación, priorización y asignación del Subsidio Familiar 100%

de Vivienda en Especie –SFVE-; previamente se requiere para su asignación, considerar a los hogares que serán potenciales beneficiarios, según los datos registrados en las siguientes bases de datos: 1. Registro Único Víctimas, 2. Red Unidos para la superación de la pobreza extrema, 3. Sistema de identificación de programas sociales del Sisben III.

59. En virtud de lo anterior, la Sala debe establecer si en el caso concreto se vulneró el derecho al habeas data al no incorporar en las bases de datos por medio de las cuales seleccionan a los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda al accionante y con ello, privarlo de la asignación y priorización para el acceso a subsidios de vivienda.

Para el caso objeto de estudio, la información contenida en las bases de datos mencionadas, permite el acceso a diferentes prerrogativas de reparación y atención a las víctimas, es común que las inconsistencias sobre datos del actor y sobre su condición especial, lo priven de tener una atención adecuada para acceder a diferentes prestaciones relacionadas con los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y en general, de las víctimas de la violencia.

60. Considera la Sala que la omisión de las entidades accionadas de incorporar en las bases de datos la información veraz y actualizada del accionante, lesiona su derecho al habeas data y, además, imposibilita el acceso efectivo al derecho a la vivienda digna y las prerrogativas de reparación y atención siendo una persona en condiciones de debilidad manifiesta e indefensión[73].

Así, teniendo en cuenta que a partir del cruce de base de datos es el medio a través del cual las entidades accionadas priorizan los subsidios de vivienda, la invisibilidad de la situación de extrema vulnerabilidad del actor, ha conllevado a que no sea merecedor, debiendo serlo, de los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

Sin embargo, teniendo en cuenta los principios de circulación restringida de datos y de libertad, es necesario que las entidades que administran la información tengan especial cuidado con la información sensible que incorporan y sólo la circulen entre las entidades públicas que tengan relación con las políticas de asistencia y reparación a las víctimas. Para ello, es necesario recalcar que el derecho al habeas data pretende resolver la tensión entre el derecho a la intimidad (art. 15 CP) y el derecho a la información (art. 20 CP). Así las cosas, al existir información que es del fuero íntimo de las personas o información sensible,

estos datos están excluidos del conocimiento público, razón por lo cual no podrán ser parte de bases de datos de acceso libre y se encuentra cobijada por la protección preferente del derecho a la intimidad.

61. En virtud de lo anterior, se ordenará (i) a la UARIV que caracterice el hogar[74] del señor Guillermo Álvarez, (ii) al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social[75], que actualice la información del señor Álvarez en sus bases de datos y, en virtud del principio de eficiencia administrativa, de la información que recolecten a partir de la caracterización efectuada, si el accionante cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1921 de 2012–arts. 8 y 9–, sea incluido en bases de datos de programas sociales del Sisben y en el de Red Unidos para la superación de la pobreza. Información que deberá remitir en los términos del artículo 9 y 10 del decreto en mención, a Fonvivienda[76].

-Las entidades accionadas vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna de un adulto mayor, víctima del desplazamiento forzado, de violencia sexual y diagnosticada con VIH al omitir otorgar al menos, una solución temporal de vivienda digna

62. De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente, el señor Álvarez no se encuentra postulado ni calificado para acceder a ningún subsidio de vivienda que sea competencia de las entidades accionadas, lo anterior obedece a varias razones: (i) no se encuentra en las bases de datos que priorizan la asignación de subsidios y (ii) no ha tenido información suficiente, clara y congruente para seguir los requisitos establecidos en la normatividad para acceder a los subsidios.

No obstante, al tratarse de un sujeto de especial protección constitucional, reforzada por su condición de desplazado, víctima de violencia sexual, adulto mayor, diagnosticado con varias enfermedades catastróficas, entre ellas el VIH[77], que según indica, adquirió como consecuencia de la violencia sexual, que fue abandonado por su familia una vez confirmaron su diagnóstico y sobrevive de la venta ambulante de tintos[78]; esta Sala considera que se trata de un sujeto de especial protección reforzada constitucionalmente. Por lo tanto es necesario que se otorguen alternativas no solo en materia de vivienda, sino además, de todo tipo de medidas para su atención y reparación.

En efecto, “una de las primeras obligaciones del Estado en relación con la población desplazada, dada su extrema vulnerabilidad y la necesidad de atenderla, es la previsión de

los recursos presupuestales necesarios para hacerlo eficazmente,”[79] pues, en un Estado social de derecho uno de sus fines esenciales es la protección especial de quienes se encuentren en una circunstancia de debilidad manifiesta.

63. Así las cosas, la jurisprudencia constitucional ha establecido que existen condiciones particulares de vulnerabilidad, como las del actor, que requieren la atención prioritaria de las entidades del Estado y la eliminación de barreras administrativas para poder acceder al derecho a la vivienda digna. Por lo tanto, dichos criterios diferenciadores justifican la adopción de acciones positivas en favor de los grupos especiales, en virtud del incumplimiento sistemático de obligaciones del Estado, con lo cual, la omisión de otorgar soluciones de vivienda digna a personas en circunstancias de debilidad manifiesta, vulnera el derecho fundamental a la vivienda digna, y el Estado debe brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente.

64. En virtud de lo anterior, la Sala considera que la omisión de Fonvivienda, el Ministerio de Vivienda, el Departamento para la Prosperidad Social y el ISVIMED, sumado a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas -UARIV- y en general al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas[80], vulneran el derecho fundamental a la vivienda digna y los derechos especiales de la población desplazada de los cuales es acreedor el señor Guillermo Álvarez, pues han olvidado que una de las finalidades de los subsidios creados para personas en situación de desplazamiento, consiste en proveer condiciones de vida digna a una población que se vio obligada a dejar todos sus bienes y su forma de sostenimiento, para llegar a ciudades en búsqueda de oportunidades, sin contar con las mismas condiciones de igualdad para acceder a un empleo. Por lo tanto, el reconocimiento de una vivienda, en este caso especial, es un elemento esencial para lograr su estabilidad socioeconómica[81].

Por lo tanto, es necesario que las entidades accionadas aparte de la información que deben suministrar adecuadamente al actor, provean una solución de vivienda definitiva al señor Álvarez, mientras tanto, el Sistema de Atención a la Población Desplazada -SNAPD- debe permitir el acceso a soluciones de vivienda temporal en condiciones de dignidad, sin desconocer que debe cumplirse con lo previsto en la normatividad vigente para el reconocimiento de los subsidios. Lo anterior, tal como lo consagra el artículo 123 de la Ley

1448 de 2011, otorgando prioridad y acceso preferente a programas de subsidio de vivienda entre sus diversas facetas, a las víctimas de desplazamiento forzado[82].

65. En este orden de ideas, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas tiene la obligación, de acuerdo con el principio de concurrencia, de disponer, estudiar e implementar planes para la atención integral de la población desplazada, sobre todo, cuando se trata de personas de especial protección constitucional, como el actor, víctima de desplazamiento forzado, de violencia sexual, abandonado por su familia y con unas condiciones deplorables de salud.

66. En este orden de ideas, la Sala ordenará al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, para que después de caracterizar el hogar el señor Álvarez Isaza, determine si éste se encuentra en condiciones de auto sostenimiento para proveerse recursos económicos para sufragar el costo de la vivienda temporal. De no estarlo, deberán gestionar, priorizar y entregar algunos componentes de la atención humanitaria de transición, como son, un auxilio de arriendo y asistencia alimentaria para el señor Álvarez. Posteriormente, previa asesoría de la Personería Municipal de Medellín, el actor deberá postularse a los subsidios y, Fonvivienda y el Departamento para la Prosperidad Social una vez cumplan con su obligación de incluir en las bases de datos la información veraz y actual del accionante, y determinen si cumple con los requisitos para ser priorizado para la asignación del Subsidio Familiar 100% de Vivienda, según los órdenes previstos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, asignen un subsidio para una solución de vivienda de carácter definitivo. De esta información, en especial de lo determinado en la caracterización, deberá informar el juez de primera instancia a la Personería municipal de Medellín.

II. CONCLUSIÓN

1. Síntesis del caso. El señor Guillermo León Álvarez presentó acción de tutela contra el Ministerio de Vivienda, Fonvivienda, el ISVIMED y el Departamento para la Prosperidad Social, por considerar vulnerados sus derechos fundamentales de petición, información y vivienda digna. Manifestó que la omisión de las entidades de dar una respuesta clara, congruente y de fondo a la solicitud elevada con el fin de hacerse beneficiario de un

subsidio de vivienda para población desplazada y, la omisión de proveer una solución de vivienda digna que tenga en cuenta su situación reforzada de especial protección constitucional, por ser un adulto mayor, víctima de violencia sexual, de desplazamiento forzado y con condiciones deplorables de salud; vulneran sus derechos fundamentales. En virtud de lo anterior, el actor pretende que se ordene a las entidades accionadas que (i) den respuesta de fondo al derecho de petición elevado el 23 de abril de 2015, (ii) sea incluido prioritariamente en las bases de datos oficiales para ser beneficiario de un subsidio de vivienda, atendiendo a los criterios de enfoque diferencial, entre ellos el Sistema de Información de Subsidio Familiar de Vivienda y, (iii) se le asigne un subsidio familiar de vivienda en la ciudad de Medellín.

La Sala concluye que las actuaciones de las entidades accionadas vulneran los derechos fundamentales de petición, habeas data, vivienda digna y los derechos de la población desplazada, al omitir (i) suministrar información clara y congruente a la petición elevada para acceder al subsidio de vivienda dispuesto en la Ley 1537 de 2012 y no comunicar las respuestas a la solicitud; (ii) no incorporar datos actuales y veraces de información que se traduzca en ventajas jurídicas para el accionante con el fin de que en el cruce de bases de datos, puedan asignar y priorizar el Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie y; (iii) otorgar auxilios de vivienda temporal a un adulto mayor víctima de desplazamiento forzado, de violencia sexual y diagnosticado con VIH.

2. Decisión. La Corte procederá a revocar las decisiones de instancia que negaron el amparo del derecho de petición y a la vivienda digna y en su lugar, concederá el amparo de los derechos de petición, habeas data y vivienda digna. En virtud de lo cual ordenará al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a Fonvivienda y al Ministerio de Vivienda para que en el marco de sus competencias, adopten las medidas necesarias para resguardar los derechos fundamentales amparados.

3. Razón de la decisión. Se vulnera el derecho fundamental de petición al otorgar una respuesta de contenido abstracto y genérico a las solicitudes elevadas, además de omitir comunicarlas al peticionario. El derecho fundamental al habeas data se lesiona al no incorporar en las bases de datos del Estado, información veraz y completa de la situación de especial vulnerabilidad del conflicto que se traduzca ventajas jurídicas para el titular.

Además se vulnera el derecho a la vivienda digna cuando las entidades del Estado no aplican criterios diferenciadores para la adopción de acciones positivas en favor de los grupos vulnerables, sujetos de especial protección constitucional, al omitir otorgar soluciones de vivienda digna a personas en circunstancias de debilidad manifiesta.

III. DECISIÓN

La Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

PRIMERO.- REVOCAR la sentencia proferida por la Sala Laboral del Tribunal Superior de Medellín el seis (6) de agosto de 2015, que confirmó la providencia del Juzgado Cuarto Laboral de Medellín, del veintidós (22) de junio de 2015; en su lugar, CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales de petición, habeas data y vivienda digna del señor Guillermo León Álvarez.

SEGUNDO.- ORDENAR al Ministerio de Vivienda, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, a Fonvivienda y al ISVIMED a que en el plazo improrrogable de cuarenta y ocho (48) horas contados a partir de la notificación de la presente providencia, suministren una respuesta clara, oportuna y la comuniquen efectivamente al señor Guillermo León Álvarez, en la cual detallen los pasos que debe seguir para hacerse beneficiario de un subsidio familiar de vivienda en especie y por medio de qué entidades puede hacerlo. Lo anterior, a través de la Personería Municipal de Medellín, para que garantice el acompañamiento y asesoría necesaria para acceder efectivamente a las soluciones de vivienda definitiva para población desplazada.

TERCERO.- ORDENAR a la Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) que en el plazo de dos (2) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, caracterice el hogar del señor Guillermo León Álvarez Isaza.

CUARTO.- ORDENAR al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), que en el plazo de cinco (5) días contados a partir de la notificación de la presente providencia, actualice la información del señor Álvarez en sus bases de datos y, en virtud del principio de eficiencia administrativa, de la información que recolecten a partir de la caracterización ordenada en el anterior acápite, si el accionante cumple con los requisitos establecidos en

el Decreto 1921 de 2012-arts. 8 y 9-, sea incluido en bases de datos de programas sociales del SISBEN y en la Red Unidos para la superación de la pobreza; información que deberá remitir en los términos de los artículos 9 y 10 del Decreto en mención, a Fonvivienda.

QUINTO.- ORDENAR al Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y la UARIV, que dos (2) días después de caracterizar el hogar el señor Guillermo León Álvarez, determine si éste se encuentra en condiciones de auto sostenimiento para proveerse recursos económicos para sufragar el costo de la vivienda temporal. De no estarlo, en un plazo de cuarenta y ocho (48) horas, deberán gestionar, priorizar y entregar al señor Álvarez algunos componentes de la atención humanitaria de transición, tales como, un auxilio de arriendo y asistencia alimentaria. Posteriormente, previa asesoría de la Personería Municipal de Medellín, el actor deberá postularse a los subsidios y, Fonvivienda y el DPS una vez cumplan con su obligación de incluir en las bases de datos la información veraz y actual del accionante, y determinen si cumple con los requisitos para ser priorizado para la asignación del Subsidio Familiar 100% de Vivienda, según los órdenes previstos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, asignen un subsidio para una solución de vivienda de carácter definitivo. De esta información, en especial, de lo determinado en la caracterización, deberán informar al juez de primera instancia y a la Personería Municipal de Medellín.

SEXTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Acción de tutela presentada el cuatro (4) de junio de 2015 (Folios 1 a 5 del c. 2).

[2] De acuerdo con la copia de la cédula de ciudadanía, el señor Guillermo León Álvarez Isaza nació el 12 de octubre de 1952. (Folio 15 del c. 2).

[3] Folios 6 a 7 del c. 2.

[4] Folios 8 a 9 del c. 2.

[5] Folios 10 a 14 del c. 2.

[6] Según la copia de los resúmenes de atención de Metrosalud, consta que es cero positivo VIH, tiene insuficiencia renal crónica, riesgo cardiovascular, diabetes mellitus no insulínica. (Folios 16 al 19 del c. 2).

[7] La respuesta a la acción de tutela consta en los folios 24 a 33 del c. 2.

[8] Folios 41 a 42 del c. 2.

[9] La respuesta a la acción de tutela consta en los folios 51 a 55 del c. 2.

[10] Según consta en los folios 57 a 61 del c. 2.

[11] Folios 62 a 66 del c. 2.

[12] Folios 86 a 88 del c. 2.

[13] Folios 91 a 98 del c. 2.

[15] Para ello, el juez de tutela de segunda instancia hace referencia a los folios 41, 42 y 60 del cuaderno no. 2, en los cuales consta las contestaciones a las peticiones elevadas por el actor, de estas dos entidades.

[16] Folios 2 a 3 del c. principal.

[17] Folios 60 a 108 del c. principal.

[18] Folios 114 a 121 del c. Principal.

[19] Folios 85 a 96 del c. Principal.

[20] Sentencias T-821 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino), T-188 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-463 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-445 de 2012 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-721 de 2014 (M.P. María Victoria Calle).

[21] Que su existencia sea actual o potencial, es decir que se pueda inferir razonablemente de los hechos reales y no de conjeturas. (Sentencia T-456 de 2004).

[22] Se requiera la adopción de medidas impostergables que pretendan evitar la realización del daño (Sentencia T-211 de 2009).

[23] Ver sentencias T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-142 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), SU-544 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-494 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) ; señalan las reglas jurisprudenciales para la procedencia de la acción de tutela .

[24] En numerosas oportunidades esta Corporación ha protegido el derecho a la vivienda digna en circunstancias como las descritas ante el estado de indigencia, pobreza, riesgo de derrumbe o desplazamiento forzado de las personas. Ver entre otras, sentencias T-309 de 1995, T-958 de 2001, T-585 de 2006, T-919 de 2006, T-585 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-530 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[25] Sentencia T-585 de 2006 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-530 de 2011 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[26] Sentencia SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).

[27] Sentencia T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[28] Sentencias T-334 de 1995 (M.P. José Gregorio Hernández), T-1105 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda), T-1128 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), entre otras.

[29] “Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

[30] Sentencia T-372 de 1995. (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Reiterada en la sentencia C-951 de 2014 (M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez) que estudió la constitucionalidad de la Ley Estatutaria 1755 de 2015.

[31] Sentencia T-146 de 2012. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[32] Sentencias T-307 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1104 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda) y T-159 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[33] Sentencia T-729 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[34] Sentencias T-729 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto), T-160 de 2005 (M.P. Marco Gerardo Monroy), T-309 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán Sierra), entre otras.

[35] Ver sentencias T-657 de 2005 (M.P. Clara Inés Vargas), T-727 de 2007 (M.P. Catalina Botero Marino) y T-684 de 2008 (M.P. Mauricio González Cuervo).

[36] Sentencia T-486 de 2003. (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-729 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), T-771 de 2007 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[37] Sentencias T-958 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynette), T-791 de 2004 (M.P. Jaime Araujo Rentería), T-585 de 2008 (M.P. Humberto Sierra Porto), C-300 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[38] Al respecto se puede consultar la Observación General No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, que sirve como criterio auxiliar de interpretación y definición de alcances, sin embargo, su criterio no es vinculante.

[39] Sentencias C-299 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio) y C-244 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao).

[40] Algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entran dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a injerencias estatales, tales como el examinado sentencia T-308 de 1993, en el cual se discutía la afectación del derecho a la vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que resultaban afectados por la cercanía de un polígono militar, o

el resuelto por medio de la sentencia T-309 de 1995, en el cual el inmueble propiedad de los actores había sido demolido por las autoridades municipales porque amenazaba ruina sin que éstas posteriormente hubieran cumplido con el compromiso adquirido de reconstruir su lugar de habitación. Respecto a injerencias al derecho a la vivienda digna provenientes de particulares es emblemático el caso de la sentencia T-494 del 2005, en el cual esta Corporación amparó a unos menores que habían sido desalojados de su lugar de habitación por su propio padre. También podría incluirse dentro de esta faceta de defensa del derecho a la vivienda digna la prohibición de desalojos forzados, materia debatida en la sentencia T-316 de 1995.

[41] Sentencia T-1318 de 2000, C-444 de 2009.

[42] Sentencias T-986A de 2012, T-908 de 2012, C-300 de 2011, T-873 de 2010, C-444 de 2009 y T-585 de 2008.

[43] La jurisprudencia constitucional ha avalado que en casos de políticas públicas en materia de vivienda para la población desplazada, aunque se requiera de una apropiación presupuestal para ejecutarla, el Estado tiene la obligación de proveer soluciones de vivienda digna y con ello garantizar el goce efectivo del derecho. (Ver sentencia T-445 de 2012, T-781 de 2014).

[44] Algunos casos examinados por esta Corporación en sede de revisión de tutela entran dentro de esta concepción del derecho a la vivienda digna como derecho de defensa frente a injerencias estatales, tales como el examinado sentencia T-308 de 1993, en el cual se discutía la afectación del derecho a la vivienda digna de los habitantes de un proyecto de vivienda de interés social que resultaban afectados por la cercanía de un polígono militar, o el resuelto por medio de la sentencia T-309 de 1995, en el cual el inmueble propiedad de los actores había sido demolido por las autoridades municipales porque amenazaba ruina sin que éstas posteriormente hubieran cumplido con el compromiso adquirido de reconstruir su lugar de habitación. Respecto a injerencias al derecho a la vivienda digna provenientes de particulares, el caso de la sentencia T-494 del 2005, en el cual esta Corporación amparó a unos menores que habían sido desalojados de su lugar de habitación por su propio padre. También podría incluirse dentro de esta faceta de defensa del derecho a la vivienda digna la prohibición de desalojos forzados, materia debatida en la sentencia T-316 de 1995.

[45] Por ejemplo, en la sentencia T-495 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) se analizó un caso de una señora que habitaba en un inmueble con su madre de 93 años y su hijo menor de edad, quienes padecían problemas de salud como consecuencia del daño en la red de alcantarillado de su vecina –que vivía en el apartamento de encima-, el cual ocasionó la filtración de agua y humedad en las paredes, techos y pisos.

En esta oportunidad la Sala estudió si un particular vulneró los derechos fundamentales a la vida digna, la salud y la vivienda digna de la accionante y su núcleo familiar, al negarse a reparar los daños en su sistema de alcantarillado y que ocasionaban humedad en su apartamento. Concluyó la Corte que de acuerdo con el alcance del derecho a la vivienda digna, definido por la jurisprudencia constitucional, en el caso concreto se desprendía la conexidad del derecho a la vivienda, la salud y vida digna, en especial, tratándose de sujetos de especial protección constitucional, como son mayores adultos y niños. Por lo cual, el derecho a la vivienda adquiría un carácter fundamental; que además fue demostrada la afectación en el derecho a la salud de la accionante y su hijo menor que implicaba un deterioro en su calidad de vida, por lo tanto estimó que, “la Sala advierte que para el caso en concreto, el derecho a la vivienda digna adquiere el rango de derecho fundamental autónomo y requiere la intervención del juez de tutela para garantizar su goce efectivo e inmediato, pues ante el incumplimiento de los requisitos mínimos de habitabilidad y adecuación se están afectando derechos subjetivos y fundamentales de personas que ostentan calidades de debilidad manifiesta y merecen la protección reforzada del Estado.”

[46] Ver sentencia T-098 de 2002. (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), en la cual la Corte decidió amparar, entre otros, el derecho a la vivienda digna de varias personas en situación de desplazamiento porque “la vivienda digna y los planes de reubicación para los desplazados que han instaurado la tutela, deben concretarse con el aprovechamiento de inmuebles destinados para tal efecto y el INURBE debe dar el subsidio de vivienda correspondiente”.

[47] Sentencias T-967 de 2009 (M.P. María Victoria Calle Correa), T-907 de 2013 (M.P. María Victoria Calle Correa).

[48] Artículo 6 de la Ley 3 de 1991.

[49] Artículo 17 de la Ley 387 de 1997.

[50] El artículo 3 del Decreto 951 de 2001 señala: “Postulantes. Serán potenciales beneficiarios, del subsidio de que trata el presente decreto, los hogares que cumplan las siguientes condiciones: 1. Estar conformados por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1° de la Ley 387 de 1997 y cumplan con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley. 2. Estar debidamente registradas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4° del Decreto 2569 de 2000”.

[51] El artículo 17 dispone: “Criterios de calificación de las postulaciones y asignación de los subsidios de vivienda. La calificación para las postulaciones y asignación del subsidio de vivienda, en el caso de la población desplazada, se realizará de acuerdo con la ponderación de las siguientes variables: || a) Hogares que apliquen el subsidio para el retorno a su lugar de origen o su reubicación en la zona rural; || b) Hogares que apliquen a soluciones de arrendamiento; || c) Mayor número de miembros que conforman el hogar; || d) Hogares con jefatura femenina; || e) Hogares con miembros pertenecientes a grupos vulnerables de indígenas y afrocolombianos; || f) Tiempo de desplazamiento; || g) Vinculación a un plan de acción zonal”.

[52] El artículo 12 de la Ley 1537 dispone: “Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

[53] El artículo 6 del Decreto 1921 de 2012 señala: “Para efectos de la aplicación de este decreto se consideran potenciales beneficiarios del SFVE los hogares registrados en los siguientes listados o bases de datos:

1. Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces.
2. Sistema de identificación para potenciales beneficiarios de los programas sociales – SISBÉN III o el que haga sus veces

3. Registro Único de Población Desplazada – RUPD o la que haga sus veces.”

[54] El artículo 7 consagra: “El DPS realizará la selección de los potenciales beneficiarios del SFVE teniendo en cuenta los porcentajes de composición poblacional del proyecto y atendiendo los criterios de priorización que se determinen en el presente decreto.

Para cada grupo de población, el DPS verificará en primer orden que los hogares se encuentren oficialmente vinculados a la estrategia para la superación de la pobreza extrema del Gobierno Nacional – Red Unidos, o la que haga sus veces.

En caso que el número de viviendas a asignar para un determinado grupo de población exceda el número de hogares potenciales beneficiarios de la Red Unidos, el DPS verificará en segundo orden a los hogares que estén incluidos en la base del Sisbén III, de acuerdo a los puntos de corte que establezca el DPS por resolución.”

[55] Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

[56] (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa). En esta ocasión, la Corte estudió la acción de tutela interpuesta por un jefe de hogar que se había postulado a las convocatorias de subsidio familiar de vivienda realizadas por Fonvivienda en el año 2004, y quien se encontraba en estado de “calificado”, sin que hasta el año 2005, el Estado hubiera asignado los recursos para el mismo. En este caso, la familia sufría de una situación agravada, en tanto que uno de sus miembros, una menor sufría de SIDA, circunstancia que generaba el rechazo por parte de la comunidad para efectos de conseguir un lugar de refugio.

[57] (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub). La Sala conoció una acción de tutela interpuesta contra Acción Social y Fonvivienda, por una madre desplazada de la violencia -cabeza de familia de un hogar compuesto por cuatro menores, entre ellos un niño de seis años con parálisis cerebral- debido a la decisión de la entidad de no suministrar la ayuda humanitaria de emergencia y una vivienda digna. Las entidades accionadas aducían que la familia se encontraba en estado de “calificada” para acceder al subsidio de vivienda, pero que solo hasta que se apropiaran los recursos para asignar el subsidio, serían beneficiarios del mismo. En esa ocasión,

[58] (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[59] (M.P. Mauricio González Cuervo). La Sala Segunda de Revisión estudió el caso de dos personas de 91 y 84 años, quienes habían sido calificadas para acceder a un subsidio de vivienda en el 2007 y que después de cinco años no había sido asignado.

[60] Artículo 9 de la Ley 393 de 1997.

[61] Sentencia T-169 de 2010. (M.P. Mauricio González Cuervo).

[62] Folios 6 a 7 del c. 2.

[63] Folios 8 a 9 del c. 2.

[64] Folios 10 a 13 del c. 2.

[65] Folios 8 a 9 del c. 2.

[66] Folios 10 a 14 del c. 2.

[67] Folios 41 a 42 del c. 2.

[68] Según consta en los folios 57 a 61 del c. 2.

[69] Según consta en los folios 6 a 7 del c. 2, el Programa de Asistencia Legal del Consultorio Jurídico de la Universidad de Antioquia colaboró en la elaboración de la petición elevada por el señor Álvarez Isaza, el 23 de abril de 2015.

[70] Sentencia T-372 de 1995.

[71] Sentencias T-307 de 1999 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1104 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda) y T-159 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa).

[72] Ley 136 de 1994.

[73] Ver sentencia T-054 de 2008. (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[74] El artículo 172 de la Ley 1448 de 2011 establece que la UARIV es la entidad encargada

de “delegar mediante convenios procesos de atención oportuna como lo es respecto de la caracterización de la condición de víctima y de la identificación integral del núcleo familiar.”

[75] Según el párrafo 1º del artículo 6 del Decreto 1921 de 2012, “el DPS definirá mediante resolución cuáles son las bases de datos que utilizará en la identificación de los potenciales beneficiarios del SFVE.” En el mismo sentido, el párrafo 1º del artículo 8 consagra: “El DPS considerará como potenciales beneficiarios del SFVE aquellos hogares que estén registrados en la base de datos de la Red para la Superación de la Pobreza Extrema Unidos o la que haga sus veces, o que estén en la base del Sisbén III en el rango que defina el DPS o quien haga sus veces. El DPS procederá a realizar la priorización de los potenciales beneficiarios por medio de cruces con las bases de datos de la Red Unidos y el Sisbén III.

[76] Señala el artículo 9 y 10 del Decreto 1921 de 2012: “El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social -DPS-, comunicará al Fondo Nacional de Vivienda, el acto administrativo que contenga la relación de los hogares potencialmente beneficiarios para cada proyecto de vivienda, en listados que contendrán el 150% del número de hogares definidos para cada grupo de población, por proyecto.

Artículo 10. Convocatoria. El Fondo Nacional de Vivienda, mediante acto administrativo, dará apertura a la convocatoria a los hogares potencialmente beneficiarios de acuerdo con los listados contenidos en la resolución emitida por el DPS, para su postulación ante el Fondo Nacional de Vivienda o el operador que este designe, hasta completar el número de hogares beneficiarios de acuerdo con las viviendas a ser transferidas.”

[78] Información suministrada por el accionante en el escrito de solicitud de insistencia, el 12 de noviembre de 2015. (Folio39 del c. Principal).

[79] Sentencia T-068 de 2010. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[80] De acuerdo con el artículo 160 de la Ley 1448 de 2011, el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas está compuesto

“En el orden nacional, por:

1. El Ministerio del Interior y de Justicia
2. El Ministerio de Relaciones Exteriores
3. El Ministerio de Hacienda y Crédito Público
4. El Ministerio de Defensa Nacional
5. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
6. El Ministerio de la Protección Social
7. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo
8. El Ministerio de Educación Nacional
9. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
10. El Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
11. El Ministerio de Cultura
12. El Departamento Nacional de Planeación
13. La Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional
14. La Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
15. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas
16. La Fiscalía General de la Nación
17. La Defensoría del Pueblo
18. La Registraduría Nacional del Estado Civil
19. El Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa (sic)
20. La Policía Nacional

21. El Servicio Nacional de Aprendizaje
22. El Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior
23. El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
24. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
25. El Archivo General de la Nación
26. El Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses
27. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi
28. La Superintendencia de Notariado y Registro
29. El Banco de Comercio Exterior
30. El Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario
31. Las demás organizaciones públicas o privadas que participen en las diferentes acciones de atención y reparación en el marco de la presente ley.
32. La Mesa de Participación de Víctimas del nivel nacional, de acuerdo al Título VIII.

En el orden territorial, por:

1. Por los Departamentos, Distritos y Municipios.
2. Por las entidades descentralizadas funcionalmente o por servicios con funciones y competencias para la atención y reparación a las víctimas a que se refiere esta ley.
3. Por la Mesa de Participación de Víctimas del respectivo nivel, de acuerdo al Título VIII.

Y los siguientes programas:

1. Programa Presidencial de Atención Integral contra minas antipersonal.
2. Programa Presidencial de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario”.

[81] Tal como lo establece el artículo 2.2.11.4.1. del Decreto 1084 del 2015, “se entiende por la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, la situación mediante la cual la población sujeta a la condición de desplazado, accede a programas que garanticen la satisfacción de sus necesidades básicas en vivienda, salud, alimentación y educación a través de sus propios medios o de los programas que para tal efecto desarrollen el Gobierno Nacional, y las autoridades territoriales, en el ámbito de sus propias competencias y de acuerdo con la disponibilidad presupuestal.” (Negritas fuera de texto)

[82] Artículos 123 a 127 de la Ley 1448 de 2011.