

Sentencia T-409/16

DERECHO DE PETICION-Respuesta debe ser de fondo, oportuna, congruente y tener notificación efectiva

La efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. Así mismo, la falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía constitucional. Además, en los casos en los cuales el peticionario es una persona en circunstancias de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad, la entidad o autoridad encargada de proporcionar una respuesta, tiene el deber de hacerlo con especial diligencia y cuidado.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Alcance y contenido

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Obligaciones específicas del Estado para su garantía

Existe una obligación en cabeza de las autoridades competentes, que proviene del contenido mismo del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento, y que implica : i) la reubicación de esta población; ii) brindar a este grupo de personas soluciones de vivienda no solamente con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

EVOLUCION DE LA POLITICA PUBLICA DE VIVIENDA DIGNA PARA POBLACION DESPLAZADA

La política pública en materia de vivienda para población desplazada ha sufrido una serie de cambios desde sus orígenes hasta la actualidad. Al inicio, estuvo centrada en la entrega de subsidios en dinero. No obstante, las dificultades de acceso a ofertas de soluciones de

vivienda y del cierre financiero por parte de los beneficiarios, afectaron su eficacia. Así, se hizo necesaria la intervención de la Corte Constitucional, específicamente en cuanto a la reformulación de la política que se había venido llevando a cabo, con la sentencia T-025 de 2004, la cual declaró el estado de cosas inconstitucional. A raíz de lo anterior, se han proferido órdenes a las entidades administrativas competentes para efectivizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Procedimiento administrativo de adjudicación

A cargo de Fonvivienda se encuentra la facultad de revisar que las familias postulantes a los subsidios de vivienda cumplan de manera efectiva con los requisitos exigidos para ser seleccionadas. En dicha actuación, y como mandato constitucional, se requiere que sean adoptadas todas las medidas necesarias para prevenir situaciones de peligro o amenaza frente a los derechos fundamentales de los posibles beneficiarios, buscando, en lo posible, que las decisiones adoptadas resulten acordes con la protección especial que demanda la población desplazada. Por lo anterior, solamente se admite el rechazo de las postulaciones, cuando efectivamente existe imprecisión o falta de veracidad en los datos contenidos en el formulario de postulación, en los documentos que lo acompañan o en las condiciones o requisitos del hogar, siempre que se solicite al postulante realizar las aclaraciones pertinentes y ellas no sean debidamente subsanadas.

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Causales de rechazo

Al establecer que determinado hogar se encuentra incurso en una de las causales de rechazo, debe tratarse de una decisión juiciosa y razonable que las autoridades deberán tomar luego de revisar de manera diligente los documentos correspondientes, ello, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo.

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Deber en cabeza de autoridades encargadas de asignar los subsidios de vivienda de observar el debido proceso

El reconocimiento del debido proceso administrativo impone a todas las autoridades observar el trámite establecido que rige sus actuaciones, así como desarrollar las mismas a

la luz de los principios que orientan la función pública, y en esta medida garantizar que las personas, por ejemplo, los desplazados, tengan certeza de que los procedimientos por medio de los cuales las entidades encargadas de asignar los subsidios de vivienda están guiados por los procedimientos establecidos para el efecto.

DERECHO FUNDAMENTAL DE PETICION DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por cuanto no se notificó sobre solicitud de subsidio de vivienda y la accionante no pudo ejercer el derecho de defensa

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por rechazar postulación al subsidio de vivienda al considerar que lote en cementerio, de propiedad de la accionante, le impide acceder al beneficio

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO Y VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda para que la accionante y su núcleo familiar sean incluidos en la lista de beneficiarios de un subsidio familiar

Referencia: Expediente T- 5502916

Acción de Tutela instaurada por Aura Dori Dávila Benavides contra el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, Departamento para la Prosperidad Social.

Tema: Subsidio de vivienda para desplazados.

Problema jurídico: Corresponde a la Corte Constitucional determinar si (i) se vulneró o no el derecho de petición de la actora, al haberse emitido presuntamente contestación a la solicitud que presentó el 14 de junio de 2014 sin que la respuesta le hubiere sido debidamente notificada, impidiéndose así que tuviera la oportunidad de recurrir la decisión tomada y si (ii) se configuró una violación de los derechos de la accionante a la vivienda digna -en su condición de víctima del desplazamiento forzado- y al debido proceso, como consecuencia de la decisión de las entidades demandadas de negar el subsidio de vivienda solicitado dentro de la convocatoria del Gobierno Nacional del año 2014, por el hecho de que su núcleo familiar cuenta con un lote en la ciudad de Pasto, predio ubicado en el cementerio Jardines Cristo Rey, en el cual se encuentra enterrado uno de sus hijos.

Derechos fundamentales invocados: petición, vivienda digna y debido proceso

administrativo.

Magistrado Ponente:

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Bogotá D.C., cuatro (4) de agosto de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Séptima de Revisión de tutelas de la Corte Constitucional, conformada por los Magistrados Jorge Ignacio Pretelt Chaljub -quien la preside-, Alberto Rojas Ríos y Luis Ernesto Vargas Silva, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, y específicamente de las previstas en los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución Política, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo proferido el 11 de diciembre de 2015, por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Despacho No.1, que concedió el amparo del derecho de petición, invocado por la actora.

1. ANTECEDENTES

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 86 de la Constitución Política y 33 del Decreto 2591 de 1991, la Sala de Selección Número Once de la Corte Constitucional escogió, para efectos de su revisión, la acción de tutela de la referencia.

1.1. HECHOS Y ARGUMENTOS DE DERECHO

1.1.1. La señora Aura Dori Dávila Benavides, de 57 años de edad, afirma ser madre cabeza de familia y desplazada por el conflicto armado. Señala que actualmente vive en San Juan de Pasto y que desde el año 2003 se encuentra incluida en el Registro Único de Víctimas.

1.1.2. Aduce que el día 16 de junio de 2014 solicitó, ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda y el Departamento para la Prosperidad Social, le fuera otorgado el subsidio de vivienda gratuito, ofrecido por el Gobierno Nacional para las familias desplazadas.

1.1.3. Manifiesta que nunca recibió una respuesta a su petición por ninguna de las entidades mencionadas. Por tal razón, el 5 de septiembre de 2015 presentó un nuevo escrito en el cual les solicitó información referente al estado de su postulación al programa de vivienda gratuita para el proyecto “Urbanización Nueva Sindagua”, en Pasto, con el fin de saber qué había ocurrido con su solicitud desde el año 2014.

1.1.4. Informa que el día 17 de septiembre de 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le informó que, respecto de su postulación a la convocatoria de vivienda gratuita, su hogar se encuentra en las bases de datos bajo el estado “No cumple con los requisitos para vivienda gratuita”, al contar con una propiedad registrada en la mencionada ciudad a nombre de su hijo, Alejandro Arteaga Dávila. Así mismo, se le comunicó que contra el acto administrativo por el cual se negó la solicitud la actora tuvo la oportunidad de presentar los recursos de ley y no lo hizo.

1.1.5. Asevera que nunca fue notificada del acto administrativo que negó su solicitud, por lo cual no tuvo la posibilidad de recurrir tal decisión. Además, señala que la propiedad que aparece en los registros de la Superintendencia de Notariado y Registro, y por la cual le fue negado el subsidio solicitado, es un lote en el cementerio en el cual se encuentra enterrado uno de sus hijos, quien falleció en un accidente.

1.1.6. Afirma que el lote en el cementerio fue adquirido por donaciones de amigos y familiares que conocen de su difícil situación económica y la de su núcleo familiar.

1.1.7. Por lo anterior, y al considerar vulnerado su derecho de petición, solicita que se le ordene a las entidades accionadas proporcionar respuesta a la solicitud que presentó el 16 de junio de 2014, mediante la cual pidió el subsidio de vivienda gratuita, con el fin de ejercer su derecho de defensa e interponer los recursos a que haya lugar.

1.2. TRASLADO Y CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

1.2.1. La acción de tutela correspondió en única instancia al Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, Sala Jurisdiccional Disciplinaria, Despacho No. 1, quien mediante auto calendado el 24 de noviembre de 2015, la admitió y ordenó correr traslado de la misma al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al Fondo Nacional de Vivienda –FONVIVIENDA- y al Departamento para la Prosperidad Social.

Adicionalmente, dicha autoridad estatal ordenó a las entidades accionadas rendir, cada una, un informe con respecto a los hechos y particularidades que motivaron la acción de tutela bajo estudio e indicar cuál fue el trámite que se le dio a las peticiones incoadas por la accionante. En el mismo sentido, les ordenó señalar en qué fecha fue proferido el acto administrativo mediante el cual se negó la solicitud de vivienda gratuita presentada por la actora y si el mismo fue debidamente notificado.

1.2.2. Contestación del Departamento para la Prosperidad Social

Mediante escrito del 30 de noviembre de 2015, el Departamento para la Prosperidad Social hizo referencia, de manera general, al programa “100 Mil Viviendas Gratis”, y explicó sus orígenes, objetivos y requisitos. De igual manera, expuso lo propio respecto del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie.

Finalmente, solicitó que las pretensiones de la actora fueran negadas.

1.2.3. El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y Fonvivienda no presentaron contestación a la acción de tutela.

1.3. FALLO DE INSTANCIA

1.3.1. Sentencia de Única Instancia

Mediante sentencia del 11 de diciembre de 2015, el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, Sala Jurisdiccional Disciplinaria concedió el amparo del derecho fundamental de petición.

En primer lugar, estableció que de las pruebas aportadas al proceso y en virtud de la presunción de la veracidad, la actora efectivamente presentó la petición a la que hace alusión en el escrito de tutela, el 16 de junio de 2014, sin que las entidades accionadas hayan emitido pronunciamiento alguno al respecto.

Señaló, además, que aun cuando nunca recibió respuesta, la accionante volvió a presentar petición, con el fin de recibir información acerca del estado de la solicitud de vivienda, ante las mismas entidades. Añadió que, aunque obtuvo contestación a la última solicitud, por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y del Ministerio de

Vivienda, Ciudad y Territorio, quienes le informaron que no cumplía los requisitos para ser beneficiaria del programa de vivienda, y que para recibir más información al respecto, su petición sería remitida Fonvivienda, tal entidad que nunca proporcionó respuesta alguna.

Así concluyó que en este caso la accionante no recibió respuesta de fondo a su solicitud, por lo cual decidió tutelar el derecho fundamental de petición y ordenó a Fonvivienda emitir respuesta a la actora.

1.4. PRUEBAS DOCUMENTALES

En el trámite de la acción de amparo se aportaron, entre otras, las siguientes pruebas relevantes:

1.4.1. Copia de la cédula de ciudadanía de la señora Aura Dori Dávila Benavides[1].

1.4.2. Copia de la petición presentada por la accionante el 16 de julio de 2014[2].

1.4.3. Copia de la respuesta 2015EE0088986, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual le informan a la actora que su postulación al programa de vivienda gratuita, aparece en estado “No cumple requisitos para Vivienda Gratuita”[3].

1.4.4. Copia de la respuesta emitida en septiembre de 2015, por parte del Departamento para la Prosperidad Social, en la cual le comunica a la accionante que su postulación al programa de vivienda gratuita, aparece en estado “No cumple requisitos para Vivienda Gratuita”[4].

1.4.5. Copia del registro civil de defunción del joven Wilson Geovanny Arteaga Dávila, hijo de la accionante.

1.4.6. Copia de Certificado de Notariado y Registro del inmueble, ubicado en “Jardín de Nuestra Señora de Las Lajas. Parque Cementerio”, cuyo número de matrícula es 240-2505970, apareciendo como propietario es Jorge Alejandro Arteaga Dávila, hijo de la actora.

1.4.7. Copia de la respuesta 2014EER0063091, emitida por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la cual se le informa a la actora que respecto del programa social de

Subsidios Familiares de Vivienda, su hogar se presentó a postulación en la convocatoria para desplazados de vivienda gratuita, y que se encuentra en estado “No cumple con requisitos para Vivienda Gratuita.”

1.4.8. Respuesta 2015ER0098267 del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la que se le indica a la accionante que su hogar quedó en estado “No cumple requisitos para vivienda gratuita” al contar con una o más propiedades en el sitio de aspiración, de acuerdo con los registros de la Superintendencia de Notariado y Registro.

1.5. Escrito presentado por el Departamento para la Prosperidad Social

Mediante escrito presentado el 30 de noviembre de 2015, el Departamento para la Prosperidad Social explicó lo atinente a los programas de “100 mil viviendas gratis” y de “Subsidio Familiar de Vivienda en Especie”. En cuanto al segundo, indicó que su competencia se restringe a realizar el procedimiento de identificación de potenciales beneficiarios y selección de beneficiarios definitivos para obtener el subsidio.

Señaló así mismo, que el trámite para la identificación de potenciales beneficiarios del beneficio en mención inicia con la información que reporta el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- sobre los “proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento y municipio donde se desarrolla o desarrollará el proyecto, el número de viviendas a ser transferidas a título de subsidio en especie y los porcentajes de composición poblacional”. Así, explicó que su labor no es determinar la oferta de vivienda ni la adquisición de compromisos en temas de vivienda con la población, pues su competencia se encuentra sujeta a la oferta e información, previa remitida por Fonvivienda.

Manifestó que una vez realizada la identificación de hogares potencialmente beneficiarios, envía el listado a Fonvivienda, quien, de manera exclusiva, se encarga del proceso de convocatoria y postulación, y, luego, de mandar la lista de hogares postulantes que cumplen con los requisitos, al Departamento para la Prosperidad Social, quien deberá seleccionar aquellos que finalmente serán beneficiarios, teniendo en cuenta los criterios de orden y priorización.

Finalmente, explicó que es Fonvivienda el ente encargado para expedir el acto

administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la resolución emitida por el Departamento para la Prosperidad Social.

Luego de explicar lo expuesto, solicita que la presente acción de tutela sea negada.

1.6. Escrito presentado por el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda-

En escrito presentado el 12 de enero de 2016, el Fondo Nacional de Vivienda –Fonvivienda- resaltó que entre sus competencias no está aquella de administrar bases de datos, pues la información con la que cuenta proviene de las demás entidades que consulta. Así, manifestó oponerse a las pretensiones de la acción de tutela bajo análisis, pues consideró no haber vulnerado derecho fundamental alguno de la parte accionante, e indicó que dentro del ámbito de sus competencias, viene realizando todas las actuaciones necesarias para garantizar el beneficio habitacional a los hogares que han cumplido con todos los requisitos previos, establecidos legalmente para ello. De ese modo, solicitó que la acción de tutela interpuesta fuera declarada improcedente por carencia actual de objeto.

Explicó en qué consisten sus funciones, y especificó que tal entidad es quien profiere el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie a los beneficiarios señalados en la Resolución emitida por el Departamento para la Prosperidad Social. Así, aclaró que no tiene competencia ni facultades legales para incluir o determinar los hogares beneficiarios del subsidio en mención.

De tal forma, solicitó que las pretensiones de la actora sean negadas.

1.7. Escrito presentado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad, Territorio

El ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio afirmó no haber sido omisivo o negligente, al considerar que las respuestas a las peticiones presentadas por la accionante fueron emitidas mediante Oficios No. 2014EE0107426 y 2015EE0088986 y enviados al correo electrónico que fue aportada por la actora para recibir contestación.

Manifestó oponerse a las pretensiones de la accionante, al considerar que no se presentó violación alguna de los derechos fundamentales de la demandante, y que no se presentan en este caso los presupuestos fácticos y jurídicos que conlleven a evidenciar la existencia de un perjuicio irremediable.

1.8. Actuaciones de la Corte en sede de revisión

Mediante auto del 30 de junio de 2016, se ordenó lo siguiente:

“ÚNICO- OFICIAR, por intermedio de la Secretaría General, al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que en el término de los tres (03) días siguientes a la notificación del presente auto:

1. APORTE constancia de notificación del oficio No. 2014EE0107426 a la señora Auri Dori Dávila Benavides.
2. INFORME a esta Sala de Revisión si (i) la “Convocatoria Vivienda Gratuita- Proceso XI-21 Proyectos-julio 2013” continúa abierta o si ya finalizó, y (ii) en caso de haber finalizado, cuándo se abrirá nueva convocatoria para acceder al subsidio de vivienda otorgado por el Gobierno Nacional a los hogares desplazados en la ciudad de Pasto.”

No obstante, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no allegó información alguna.

2. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

2.1. COMPETENCIA

Con base en las facultades conferidas por los artículos 86 y 241, numeral 9°, de la Constitución, la Sala Séptima de Revisión de Tutelas de la Corte Constitucional es competente para revisar los fallos de tutela adoptados en el proceso de la referencia.

2.2. PROBLEMA JURÍDICO

En atención a lo expuesto, corresponde a la Corte Constitucional determinar si:

(i) Se vulneró o no el derecho de petición de la actora, al haberse emitido presuntamente contestación a la solicitud que presentó el 14 de junio de 2014 sin que la respuesta le hubiere sido debidamente notificada, impidiéndose así que tuviera la oportunidad de recurrir la decisión tomada.

(ii) Se configura una violación de los derechos de la señora Aura Dory Dávila Benavides a la vivienda digna, en su condición de víctima del desplazamiento forzado, y al

debido proceso, como consecuencia de la decisión de las entidades demandadas de negar el subsidio de vivienda solicitado dentro de la convocatoria del Gobierno Nacional en el año 2014, por el hecho de que su núcleo familiar cuenta con un inmueble en la ciudad de Pasto, donde se presentó la petición, predio en el que se encuentra enterrado uno de sus hijos, en el cementerio Jardines Cristo Rey.

Con el fin de dar solución al problema jurídico planteado, la Sala entrará a estudiar los siguientes temas: primero, el derecho fundamental de petición, y segundo, el derecho a la vivienda digna respecto de la población desplazada, acápiteme en el que se explicará su alcance y contenido, en materia de subsidios de vivienda y el procedimiento para su asignación. Finalmente, se realizarán unas consideraciones breves y precisas sobre el derecho al debido proceso administrativo.

Posteriormente, con base en dichos presupuestos, abordará el caso concreto.

2.3. El Derecho Fundamental de Petición

Esta Corporación ha precisado que el derecho de petición, el cual se encuentra consagrado en el Artículo 23 de la Constitución Política, es una garantía fundamental de aplicación inmediata (C.P. art. 85), cuya efectividad es indispensable para la consecución de los fines esenciales del Estado[5], especialmente el servicio a la comunidad, la garantía de los principios, derechos y deberes consagrados en la misma Carta Política y la participación de todos en las decisiones que los afectan; así como el cumplimiento de las funciones y los deberes de protección para los cuales fueron instituidas las autoridades de la República (C.P. art. 2).[6]

En ese sentido, la Corte ha hecho referencia, de manera reiterada al alcance y ejercicio del derecho de petición, estableciendo los presupuestos mínimos que determinan el ámbito de protección constitucional. Así, la respuesta que el derecho fundamental de petición debe cumplir los siguientes parámetros: (i) ser pronta y oportuna; (ii) resolver de fondo, de manera clara, precisa y congruente la situación planteada por el interesado; (iii) tiene que ser puesta en conocimiento del peticionario. Finalmente, la Corte añadió que la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea la solicitud no exonera a la entidad del deber de responder. El incumplimiento de cualquiera de estas condiciones conllevará a la vulneración del goce efectivo de la petición[7].

Al respecto la sentencia T-377 de 2000[8] expresó:

“a) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa. Además, porque mediante él se garantizan otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión.

b) El núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión, pues de nada serviría la posibilidad de dirigirse a la autoridad si ésta no resuelve o se reserva para sí el sentido de lo decidido.

d) Por lo anterior, la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita.

e) Este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, esto es, a quienes ejercen autoridad. Pero, la Constitución lo extendió a las organizaciones privadas cuando la ley así lo determine.

(...)

g) En relación con la oportunidad de la respuesta, esto es, con el término que tiene la administración para resolver las peticiones formuladas, por regla general, se acude al artículo 6º del Código Contencioso Administrativo que señala 15 días para resolver. De no ser posible, antes de que se cumpla con el término allí dispuesto y ante la imposibilidad de dar una respuesta en dicho lapso, la autoridad o el particular deberá explicar los motivos y señalar el término en el cual se realizará la contestación. Para este efecto, el criterio de razonabilidad del término será determinante, puesto que deberá tenerse en cuenta el grado de dificultad o la complejidad de la solicitud. Cabe anotar que la Corte Constitucional ha confirmado las decisiones de los jueces de instancia que ordenan responder dentro del término de 15 días, en caso de no hacerlo, la respuesta será ordenada por el juez, dentro de las cuarenta y ocho (48) horas siguientes.

h) La figura del silencio administrativo no libera a la administración de la obligación de resolver oportunamente la petición, pues su objeto es distinto. El silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición.

i) El derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa, por ser ésta una expresión más del derecho consagrado en el artículo 23 de la Carta. Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.”

De otro lado, la Corte ha señalado que la respuesta a un derecho de petición debe ser igualmente suficiente, efectiva y congruente. Así, es suficiente cuando resuelve materialmente la solicitud y satisface los requerimientos del interesado, sin perjuicio de que la contestación sea negativa a las pretensiones del peticionario[9]; es efectiva si soluciona el caso que se plantea[10] (artículos 2, 86 y 209 de la C.P.); y es congruente si existe coherencia entre lo respondido y lo pedido, de tal manera que la solución verse sobre lo planteado y no sobre un tema semejante, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional.

En cuanto a las peticiones presentadas por personas en circunstancias de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad, la Corte ha indicado que se requiere de una atención reforzada[11]. Así se estableció en la sentencia C- 542 de 2005 al señalar:

“(…) 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 (…).(Énfasis fuera del texto)

En suma, la efectividad del derecho fundamental de petición se deriva de una respuesta pronta, clara y completa por parte de la entidad a la que va dirigida. Así mismo, la falta de alguna de estas características se materializa en la vulneración de esta garantía

constitucional. Además, en los casos en los cuales el peticionario es una persona en circunstancias de debilidad manifiesta, indefensión o vulnerabilidad, la entidad o autoridad encargada de proporcionar una respuesta, tiene el deber de hacerlo con especial diligencia y cuidado.

2.4. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada

Es necesario recordar que según lo establece el artículo 51 de la Constitución Política “[t]odos los colombianos tienen derecho a [una] 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.”

Tal derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte, como aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida[12]. En efecto, ha dicho la Corte que el derecho en mención no comprende únicamente el derecho a adquirir la propiedad o el dominio sobre un bien inmueble de manera concreta, sino que implica también satisfacer la necesidad humana de tener un lugar, sea propio o ajeno, en donde en la mejor forma posible una persona pueda desarrollarse en unas mínimas condiciones de dignidad que lo lleven a encontrar un medio adecuado que le garantice sus condiciones naturales de ser humano[13].

En efecto, esta Corporación señaló inicialmente que el derecho a disfrutar de una vivienda digna en abstracto no puede ser considerado como fundamental y que, por conexidad, puede llegar a serlo, generándose como consecuencia su protección a través de la acción de tutela. En este punto, la Corte señaló:

“[El] derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado

un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.

Así entonces, este derecho de contenido social no le otorga a la persona un derecho subjetivo para exigir en forma inmediata y directa del Estado su plena satisfacción, pues se requiere del cumplimiento de condiciones jurídico - materiales que lo hagan posible. De manera que una vez dadas dichas condiciones, el derecho toma fuerza vinculante y sobre el mismo se extenderá la protección constitucional, a través de las acciones establecidas para tal fin"[14].

No obstante lo anterior, en casos particulares y específicos, la Corte ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia[15]. En estos casos, su fundamentalidad se explica en tanto han tenido que abandonar de manera forzosa sus viviendas y propiedades en sus lugares de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer -entre otros - de recursos económicos o empleos estables.

En ese orden, la definición sobre las condiciones de vida de las personas desplazadas por la violencia, en términos de habitabilidad, encuentra una relación directa con la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.[16] Al respecto, afirmó la Corte:

"En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental.

En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc."[17]

“En consecuencia, a todo derecho económico, social y cultural –y por tanto también al derecho a la vivienda apropiada- están asociadas obligaciones de cumplimiento inmediato –o en el corto plazo-, y obligaciones que demandan un desarrollo progresivo.[19] En cuanto a las facetas que deben cumplirse de inmediato o en períodos breves de tiempo, cuando menos puede decirse que son las siguientes: (i) garantizar unos contenidos mínimos o esenciales del respectivo derecho a todos sus titulares;[20] (ii) iniciar cuanto antes el proceso encaminado a la completa realización del derecho[21] –como mínimo, disponer un plan-;[22] (iii) garantizar la participación de los involucrados en las decisiones;[23] (iv) no discriminar injustificadamente;[24] (v) proteger especialmente a las personas desaventajadas, en circunstancias de vulnerabilidad relevantes, o que se encuentran en peor situación;[25] (vi) no interferir arbitrariamente en el contenido ya garantizado del derecho[26] y (vii) no retroceder de forma injustificada en el nivel de protección alcanzado.[27]”

Como lo ha establecido la Corte en diferentes oportunidades[28], existe una obligación en cabeza de las autoridades competentes, que proviene del contenido mismo del derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento, y que implica : i) la reubicación de esta población; ii) brindar a este grupo de personas soluciones de vivienda no solamente con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.

Por lo expuesto, se concluye que tal derecho, al tratarse de población desplazada, es fundamental y autónomo, y de su contenido se extraen específicas obligaciones en cabeza de las autoridades públicas competentes, pues estas deben, entre otras, proporcionar soluciones de carácter temporal y permanente, garantizar el acceso a la información del procedimiento administrativo de asignación de los subsidios y eliminar las barreras de acceso a los programas asistencia estatal, entre otros.

2.4.1. Evolución de la política pública de vivienda para la población desplazada en Colombia

Resulta relevante recordar que la Ley 3 de 1991 creó el Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del que hacen parte las entidades públicas y privadas, las cuales tienen como objetivo la financiación, la construcción, el mejoramiento, la reubicación y la legalización de títulos de vivienda de interés social. La finalidad de este sistema es la coordinación, planeación y ejecución de las actividades que tales entidades realizan para garantizar la racionalidad y eficiencia en la distribución de los recursos[29].

En efecto, fue el subsidio familiar de vivienda uno de los instrumentos creados por la mencionada ley, que[30] tenía como finalidad subvencionar a los hogares que carecen de recursos para obtener o mejorar una vivienda[31], pues se trata, según el Artículo 6 de la Ley 3 de 1991, de "...un aporte estatal en dinero o en especie, otorgado por una sola vez al beneficiario con el objeto de facilitarle una solución de vivienda de interés social, sin cargo de restitución siempre que el beneficiario cumpla con las condiciones que establece esta Ley."

Posteriormente, con la agravación del desplazamiento interno, se expidió la Ley 387 de 1997 "por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia." Además de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, con esta ley se radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada. Las dos normas mencionadas fueron reglamentadas por el Decreto 951 de 2001, en el cual se reguló el procedimiento para la entrega del subsidio de vivienda a la población desplazada, cuyos otorgantes eran el INURBE en las áreas urbanas y el Banco Agrario en las áreas rurales.

Sin embargo, por disposición del Decreto 554 de 2003 se ordenó la supresión y liquidación del INURBE, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y está adscrita al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial

conforme al Decreto extraordinario número 555 de 2003, con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana.

Esa entidad, que es la encargada de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y la ejecución de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana, entre otras, cuenta con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia[32]. El objetivo de esta entidad es la ejecución de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de Vivienda, a través de la administración de: i) Los recursos asignados en el Presupuesto General de la Nación en inversión para vivienda de interés social urbana y, ii) los recursos que se apropien para la formulación, organización, desarrollo, mantenimiento y consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda[33].

Con respecto a la función del Sistema Nacional de Información de Vivienda, vale recordar que como requisitos para el otorgamiento del subsidio, las familias debían realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto y verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda. Ello presentaba dos inconvenientes, el primero, relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda; y el segundo, relacionado con la ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre financiero.

En tal escenario, y ante la grave situación de la población en condición de desplazamiento, la Corte profirió la sentencia T-025 de 2004[34], en la cual declaró la existencia de un estado de cosas inconstitucional, debido entre otras, a que “Las políticas públicas de atención a la población desplazada no han logrado contrarrestar el grave deterioro de las condiciones de vulnerabilidad de los desplazados, no han asegurado el goce efectivo de sus derechos constitucionales ni han favorecido la superación de las condiciones que ocasionan la violación de tales derechos.” De tal manera, la Corte ordenó al “... Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el Director de Acción Social y la Directora del Departamento Nacional de Planeación, dentro de la respectiva órbita de sus competencias, reformular la política de vivienda para la población desplazada.”[35], lo cual debía

dirigirse a proveer el acceso a “alojamiento y vivienda básicos” de la población desplazada estimulándose la oferta de soluciones de vivienda y el respeto por el enfoque diferencial y de derechos[36] de este grupo poblacional de especial protección constitucional.

En ese orden de ideas, el Gobierno Nacional expidió el Decreto 4911 de 2009, con el objeto de “adoptar los correctivos necesarios para proteger los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento y dar soluciones puntuales en cumplimiento de lo expresado por la Corte Constitucional.”, cumpliendo con las órdenes proferidas por la Corte en cuanto a la política pública de atención de vivienda de la población desplazada, para focalizarse en la generación de oferta de vivienda suficiente y direccionada a este grupo de la población.[37]

Posteriormente, el Gobierno Nacional promovió la expedición de Ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda”, que buscó crear nuevos mecanismos para garantizar el acceso efectivo a la vivienda para personas en especiales condiciones de vulnerabilidad, a través de la generación de oferta de proyectos de interés prioritario y la asignación de subsidios familiares de vivienda 100% en especie, lo que equivale a la adjudicación de una vivienda en condiciones de ser habitada, programa denominado “vivienda gratuita”[38].

Según el Departamento para la Prosperidad Social – DPS, en la actualidad, frente a esta nueva política, se tienen dificultades de coordinación y articulación entre las entidades que comparten la competencia en el procedimiento de asignación de subsidios de vivienda, en especial el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA que realiza el proceso de convocatoria y postulación.

En suma, la política pública en materia de vivienda para población desplazada ha sufrido una serie de cambios desde sus orígenes hasta la actualidad. Al inicio, estuvo centrada en la entrega de subsidios en dinero. No obstante, las dificultades de acceso a ofertas de soluciones de vivienda y del cierre financiero por parte de los beneficiarios, afectaron su eficacia. Así, se hizo necesaria la intervención de la Corte Constitucional, específicamente en cuanto a la reformulación de la política que se había venido llevando a cabo, con la sentencia T-025 de 2004, la cual declaró el estado de cosas inconstitucional. A raíz de lo anterior, se han proferido órdenes a las entidades administrativas competentes para

efectivizar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada[39].

2.4.2. Procedimiento administrativo de asignación de subsidio familiar de vivienda en especie.

Buscando implementar otros mecanismos para el acceso efectivo a la vivienda de personas en situación de vulnerabilidad, el Congreso expidió la ley 1537 de 2012 “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”, norma con la cual se creó el subsidio de vivienda familiar en especie, una ayuda a los beneficiarios que cumplen los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales deberán estar guiados a beneficiar en forma preferente 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 que se encuentre 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 y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”[40]

De esa manera, dicha asignación beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre, entre otras, en situación de desplazamiento, dando prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores (art. 12).[41]En ese escenario, el Decreto 1921 de 2012 reglamentó la ley de la referencia[42], y fijó competencias específicas en cada una de las etapas del trámite de asignación del subsidio de vivienda, tanto para el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como para Fonvivienda:

En una primera etapa, aquella de la composición poblacional, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- es la entidad que debe remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita, indicando el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, los grupos a los cuales están destinadas las viviendas. En

lo que respecta a este último punto, los sujetos habilitados son: población de la Red Unidos, personas en condición de desplazamiento, hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia o localizados en zonas de alto riesgo (Decreto 1921 de 2012, arts. 5 y 8).

En la segunda fase, de identificación de potenciales beneficiarios, el Departamento para la Prosperidad Social, debe elaborar un listado en el cual se encuentren los hogares que pueden ser beneficiarios de un proyecto de vivienda. Dicha entidad es la encargada de verificar que cada uno de los proyectos contenga al menos el 150% del número de hogares potencialmente beneficiarios por cada grupo de población (art. 5º). Esta información es enviada al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda- para que realice el proceso de postulación.

En la tercera fase, aquella de postulación de los hogares potencialmente beneficiarios, una vez realizada la identificación de los mismos, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para tal efecto y entregar los documentos correspondientes. Así, después de revisar la consistencia y veracidad de la información proporcionada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, los cuales se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.

En la cuarta fase, en la cual se lleva a cabo la Selección definitiva de hogares beneficiarios, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social deberá seleccionar los hogares beneficiarios. Dicha selección puede ser efectuada a través de la selección directa –es decir, cuando el número de hogares de un respectivo orden de priorización es inferior al número de viviendas ofertadas en el proyecto-, o mediante sorteo -cuando los hogares que conforman un orden de priorización exceden el número de viviendas ofertadas en el proyecto- (art. 15). El listado definitivo será comunicado a Fonvivienda para que lleve a cabo la etapa de asignación.

Finalmente, en la quinta fase, de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, Fonvivienda deberá expedir un acto administrativo en el cual asignará el subsidio familiar de vivienda a los hogares beneficiarios (art. 17).

De lo expuesto, se constata que a cargo de Fonvivienda se encuentra la facultad de revisar que las familias postulantes a los subsidios de vivienda cumplan de manera efectiva con los requisitos exigidos para ser seleccionadas. En dicha actuación, y como mandato constitucional, se requiere que sean adoptadas todas las medidas necesarias para prevenir situaciones de peligro o amenaza frente a los derechos fundamentales de los posibles beneficiarios, buscando, en lo posible, que las decisiones adoptadas resulten acordes con la protección especial que demanda la población desplazada[43].

Por lo anterior, solamente se admite el rechazo de las postulaciones, cuando efectivamente existe imprecisión o falta de veracidad en los datos contenidos en el formulario de postulación, en los documentos que lo acompañan o en las condiciones o requisitos del hogar, siempre que se solicite al postulante realizar las aclaraciones pertinentes y ellas no sean debidamente subsanadas. (Decreto 1921 de 2012, art. 12) [44]. Además de ello, según el artículo 14 del Decreto 1921 de 2012 el rechazo también tiene lugar, con un carácter específico y excepcional, cuando se presentan alguna de las siguientes situaciones:

“a) Que el postulante comparta el mismo hogar de origen de la base de datos del proceso de identificación (Red Unidos, Sisbén III) con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores.

c) Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas.

d) Que alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3a de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Fonvivienda definirá mediante resolución los criterios para la aplicación de las causales contenidas en los literales b y c de este artículo.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Vivienda excluirá de la conformación del hogar postulante a la persona o personas que hubieren sido condenadas por delitos cometidos en

contra de menores de edad. Para el efecto, el Fondo Nacional de Vivienda solicitará a la autoridad competente la base de datos oficial que contenga dicha información.”(Énfasis fuera del texto)

Las anteriores, son entonces las causales válidas para el rechazo de una postulación al programa de subsidio de vivienda familiar en especie, por lo que las autoridades no sólo no podrán incluir nuevas causales o ampliar las existentes, ni tampoco imponer barreras que dificulten el proceso de postulación.

Así, al establecer que determinado hogar se encuentra incurso en una de las causales referidas, debe tratarse de una decisión juiciosa y razonable que las autoridades deberán tomar luego de revisar de manera diligente los documentos correspondientes, ello, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo, cuyo contenido se explicará a continuación.

2.4.3. El deber en cabeza de las autoridades encargadas de asignar los subsidios de vivienda a la población desplazada de observar el debido proceso administrativo

Es necesario recordar que en el artículo 29 de la Carta Política se encuentra establecido el derecho fundamental al debido proceso, el cual debe ser respetado en toda clase de actuaciones, ya sean de carácter judicial o administrativo. Tal como lo ha manifestado la Corte, se trata de un derecho de aplicación inmediata (CP art. 85), que en relación con el desarrollo de las actuaciones administrativas, busca regular el ejercicio de las facultades de la Administración, cuando en virtud de su realización puedan llegar a comprometer los derechos de los administrados.

Así, en materia de prestaciones positivas del Estado, en desarrollo del principio de Estado Social de Derecho, el debido proceso administrativo cumple una función fundamental. Quien puede ser beneficiario de una prestación estatal no puede ser privado de la misma sino mediante una decisión respetuosa del debido proceso[45].

En cuanto el otorgamiento de beneficios para los grupos poblaciones que se encuentran en situación de vulnerabilidad, resulta oportuno referirse a lo establecido en la Sentencia T-149 de 2002[46], en la cual se estudió el caso de una persona de 58 años de edad, -quien solicitó su inscripción en el programa “Revivir”, subsidio para adultos mayores indigentes o

en situación de extrema pobreza, administrado por el Distrito de Bogotá,- al cual afirmaba tener derecho por su estado de invalidez y por lo tanto, a percibir los ingresos para cubrir sus necesidades básicas y las de su familia.

En esa oportunidad, al actor le fue negado lo solicitado, en un primer momento, debido a que, por el recorte de recursos para el año 2000 por parte de la Red de Solidaridad Social, la entidad accionada afirmaba estar impedida para vincular nuevos beneficiarios al programa. Posteriormente, se le informó al accionante que uno de los certificados que le habían sido exigidos, aquel referente a su situación de invalidez, no demostraba su situación de salud, aun cuando en realidad, su circunstancia de discapacidad sí constaba en dicho documento. Así, la Corte determinó que de los hechos expuestos en la demanda de tutela y de las pruebas allegadas al expediente se desprendía claramente que la enfermedad cardíaca del tutelante comprometía su vida y el sostenimiento de su familia ante su imposibilidad de trabajar. Así, al peticionario se le suministró información errónea sobre la manera de llenar los requisitos para acceder al programa de atención ofrecido por la administración distrital, ya que no bastaba - como lo comunicara la administración - simplemente con la certificación del grado de invalidez expedida por un médico registrado ante la Secretaría de Salud del Distrito, lo cual aportó el actor. Por ello, la Corte aseveró que los errores en el suministro completo y oportuno al interesado de la información requerida para acceder al programa de seguridad social, así como la falta de sensibilidad de la administración frente a la situación de necesidad extrema en que aquél se encontraba, además de desconocer los principios de la administración pública, vulneró su derecho al debido proceso administrativo y amenazó con vulnerar sus derechos a la vida y a la seguridad social.

Así mismo, la Corte manifestó que cuando la persona alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio.

De la misma manera, vale recordar lo que fue establecido al respecto en Sentencia T- 588 de 2013[47]. En aquella ocasión se analizó el caso de una persona a quien le fue negado el subsidio de vivienda que había solicitado, por supuestamente no aparecer inscrita en el Registro Único de Víctimas. De tal forma, mediante Resolución emitida por la accionada, la

cual no le fue notificada a la accionante, señalaron que la peticionaria no cumplía con los requisitos para acceder a lo pedido. La actora afirmó que sí se encontraba registrada en el RUV pero que, no obstante, no le fue otorgada la oportunidad de controvertir lo establecido en el acto administrativo en mención. De esa forma, la Corte rechazó de la actuación surtida por Fonvivienda, el hecho de no haber rectificado la información con base en la cual había negado el subsidio a la señora Gómez en el año 2007. De haberlo hecho, anotó, imperioso resultaba concluir que la accionante y su núcleo familiar eran personas en situación de desplazamiento, que se encontraban incluidos en el RUV desde el 2005, lo que la hacía acreedora de un trato especial por parte del Estado y de las entidades encargadas de atender sus necesidades y velar por el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Así, la Sala estimó que Fonvivienda negó de forma injustificada la asignación del subsidio de vivienda a la accionante pues, su hogar cumplía con los requisitos mínimos para ser beneficiarios del mismo. Debido a esto, y teniendo en cuenta que entre la Resolución que ordenó continuar con la validación y calificación del hogar transcurrieron tres años, disponer una nueva evaluación de la postulación del grupo familiar no sería adecuado pues sería imponer una carga desproporcionada que tal grupo no está en condiciones de soportar. En atención a ello, se ordenó a Fonvivienda la expedición de un nuevo acto administrativo, mediante el cual se asigne un subsidio familiar de vivienda de interés social al núcleo familiar encabezado por la accionante.

La Corte recordó en esa oportunidad que el reconocimiento del debido proceso administrativo impone a todas las autoridades observar el trámite establecido que rige sus actuaciones, así como desarrollar las mismas a la luz de los principios que orientan la función pública, y en esta medida garantizar que las personas, por ejemplo, los desplazados, tengan certeza de que los procedimientos por medio de los cuales las entidades encargadas de asignar los subsidios de vivienda están guiados por los procedimientos establecidos para el efecto.

3. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

3.1. Resumen de los hechos

3.1.1. La señora Aura Dori Dávila Benavides, de 57 años de edad, es desplazada por el conflicto armado. Actualmente vive en San Juan de Pasto y se encuentra incluida en el

Registro Único de Víctimas.

3.1.3. Tal como lo afirmó la actora, nunca recibió una respuesta a dicha petición por ninguna de las entidades mencionadas, aun cuando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio señala haber respondido la solicitud sin aportar prueba alguna que lo demuestre. Por tal razón, el 5 de septiembre de 2015, la accionante presentó ante las accionadas un nuevo escrito en el cual les solicitó información referente al estado de su postulación al programa de vivienda gratuita para el proyecto “Urbanización Nueva Sindagua”, en Pasto, con el fin de saber qué había ocurrido con su solicitud desde el año 2014.

3.1.4. El día 17 de septiembre de 2015, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio le informó que respecto de su postulación a la convocatoria de vivienda gratuita, su hogar se encuentra en las bases de datos bajo el estado “No cumple con los requisitos para vivienda gratuita”, al tener una propiedad raíz registrada en la mencionada ciudad a nombre de su hijo Alejandro Arteaga Dávila. Así mismo, se le comunicó que contra el acto administrativo por el cual se negó la solicitud la actora tuvo la oportunidad de presentar los recursos de ley y no lo hizo. No obstante, la accionante reitera no haber sido notificada del acto administrativo que negó su solicitud, por lo cual no tuvo la posibilidad de recurrir tal decisión.

3.1.5. Al respecto, la actora señaló que la propiedad que aparece en los registros de la Superintendencia de Notariado y Registro, y por la que le fue negado el subsidio solicitado, es un lote en el cementerio en el cual se encuentra enterrado uno de sus hijos. Afirmó que el lote en el cementerio fue adquirido por donaciones de amigos y familiares que conocen de su difícil situación económica y la de su núcleo familiar.

3.1.6. Por lo anterior, y al considerar vulnerado su derecho de petición, solicita que se le ordene a las entidades accionadas proporcionar respuesta a la solicitud que presentó el 16 de junio de 2014, mediante la cual pidió el subsidio de vivienda gratuita, con el fin de ejercer su derecho de defensa e interponer los recursos a que haya lugar.

3.2. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE TUTELA

3.2.1. Legitimación en la causa por activa

Los artículos 86 constitucional y 10 del Decreto 2591 de 1991 indican que es titular de la acción de tutela cualquier persona a la que sus derechos fundamentales le resulten vulnerados o amenazados. Estas personas pueden invocar directamente el amparo constitucional o pueden hacerlo a través de terceros que sean sus apoderados, representantes o agentes oficiosos, para el caso de las personas que no se encuentran en condiciones de interponer la acción por sí mismas.

Al respecto, el artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 establece que:

“ARTICULO 10. LEGITIMIDAD E INTERES. La acción de tutela podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquiera persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí misma o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”[48].

Así las cosas, en el caso sub examine se observa que la señora Aura Dori Ávila Benavides, como jefe del hogar al cual le fue negada la solicitud de subsidio de vivienda, fue quien interpuso la presente acción de tutela, por lo que la Sala encuentra que tienen capacidad para representar sus propios intereses.

3.2.2. Legitimación en la causa por pasiva

El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Fonvivienda, Departamento para la Prosperidad Social son las entidades ante las cuales la accionante presentó petición, por medio de la que les solicitó el otorgamiento del subsidio de vivienda. Dichas entidades omitieron presuntamente proporcionar respuesta a la solicitud, razón por la que la actora considera que las mismas vulneraron su derecho fundamental de petición.

En ese orden, en el presente caso se cumple con el requisito de la legitimación en la causa por pasiva.

3.2.3. Examen de inmediatez

La inmediatez es una condición de procedencia de la acción de tutela, creada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, como herramienta para cumplir con el propósito de la Carta Política de hacer de la acción de tutela un medio de amparo de derechos fundamentales que opere de manera rápida, inmediata y eficaz.

Por ello, es indispensable estudiar cada caso concreto, toda vez que es necesario que la acción sea promovida dentro de un término razonable, prudencial y cercano a la ocurrencia de los hechos que se consideran vulneratorios de derechos fundamentales, con el fin de evitar que el transcurso del tiempo desvirtúe la transgresión o amenaza de los derechos. En consecuencia, ante la injustificada demora en la interposición de la acción, se vuelve improcedente el mecanismo extraordinario, por ende, se debe acudir a los mecanismos ordinarios de defensa judicial.

A propósito de este requisito de procedibilidad de la acción de tutela, la Corte Constitucional en la Sentencia T- 792 de 2009[49] estableció que:

“la jurisprudencia constitucional ha enfatizado en el hecho de que el mismo exige que la acción sea promovida de manera oportuna, esto es, dentro de un término razonable luego de la ocurrencia de los hechos que motivan la afectación o amenaza de los derechos. Esa relación de inmediatez entre la solicitud de amparo y el supuesto vulnerador de los derechos fundamentales, debe evaluarse, según ha dicho la Corte, en cada caso concreto, con plena observancia de los principios de razonabilidad y proporcionalidad”.

En el caso bajo estudio se tiene que la última respuesta recibida por la actora, emitida en esta oportunidad por el Departamento para la Prosperidad Social, fue proferida en septiembre de 2015. Así mismo, la acción de tutela fue presentada en noviembre del mismo año, con lo cual es evidente la razonabilidad del término. Además, la accionante aún no ha recibido el subsidio, por lo que la presunta vulneración estaría subsistiendo.

3.2.4. Principio de subsidiariedad

Conforme al artículo 86 de la Carta, se tiene que la acción de tutela está revestida de un carácter subsidiario, esto es, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en reiterada jurisprudencia, que puede ser utilizada ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales cuando: a) no exista otro medio judicial a través del cual se pueda resolver un conflicto relacionado con la vulneración de un derecho fundamental, b) cuando existiendo otras acciones, éstas no resultan eficaces o idóneas para la protección del derecho de que se trate, o, c) cuando existiendo acciones ordinarias, resulte necesaria la intervención del juez de tutela para evitar que ocurra un perjuicio irremediable.

En este sentido, la subsidiariedad y excepcionalidad de la acción de tutela reconocen la eficacia de los medios ordinarios de protección judicial como mecanismos legítimos para la salvaguarda de los derechos. Al existir tales mecanismos, a ellos se debe acudir preferentemente, siempre que sean conducentes para conferir una eficaz protección constitucional a los derechos fundamentales de los individuos. De allí que quien alega la vulneración de sus derechos fundamentales por esta vía, debe haber agotado los medios de defensa disponibles por la legislación para el efecto, exigencia que pretende asegurar que una acción tan expedita no sea considerada una instancia adicional en el trámite procesal, ni un mecanismo de defensa que reemplace aquellos diseñados por el legislador[50].

En virtud del carácter subsidiario de la acción de tutela, a los interesados se les impone la carga de desplegar todos los medios judiciales que estén a su alcance para obtener la reparación y protección de los derechos conculcados, y sólo en caso de que no existan dichos procedimientos legales y/o administrativos, o de que no resulten idóneos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, es admisible que se acuda a esta acción, pues de lo contrario, se estarían desconociendo las valiosas herramientas legales puestas a disposición de los administrados por parte del sistema jurídico.

En el caso concreto se acreditó que desde el mes de junio de 2014 la actora ha presentado peticiones con el fin de solicitar la vivienda gratuita. En efecto, el día 16 de junio de 2014, presentó solicitud ante las entidades accionadas, la cual, afirma, nunca le fue respondida. Posteriormente, la tutelante presentó nueva petición el 5 de septiembre de 2015, sin recibir respuesta por parte del Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y del Departamento para la Prosperidad Social, en el mes de septiembre del mismo año.

No obstante, las mencionadas respuestas le informan a la actora que respecto de su postulación a la convocatoria de vivienda gratuita, su hogar se encuentra actualmente en las bases de datos bajo el estado “No cumple con los requisitos para vivienda gratuita”, al contar con una propiedad registrada en la mencionada ciudad a nombre de su hijo, Alejandro Arteaga Dávila. Así mismo, se le comunicó que contra el acto administrativo por el cual se negó la solicitud la actora tuvo la oportunidad de presentar los recursos de ley y no lo hizo. En ese orden, ante la falta de notificación del citado acto administrativo, la actora consideró vulnerado su derecho fundamental al debido proceso, pues, a su juicio, no tuvo la oportunidad de defenderse ni de explicar que la propiedad que figura a nombre de

su hijo, y por la que le negaron el beneficio pedido, era un terreno en el cementerio, en el cual se encuentra enterrado otro de sus hijos. Así, la actora desplegó los medios judiciales que estaban a su alcance, al presentar las peticiones en comento.

Adicionalmente, la accionante es una persona víctima del desplazamiento forzado, respecto de quien, como lo ha señalado la jurisprudencia de la Corte[51] el juez de tutela debe hacer un análisis de procedencia flexible, que no imponga el cumplimiento de requisitos que, en situaciones diferentes, conducirían a declarar la improcedencia de esta acción. A ese respecto, en Sentencia T-191 de 2013[52] se indicó:

“En segundo lugar, resulta evidente que el impacto del desplazamiento en los derechos constitucionales de las personas afectadas por ese fenómeno resulta especialmente grave y, en esa medida, cabe afirmar que se trata de sujetos especialmente protegidos. Si ello es así, la acción de tutela debe resultar adecuada para canalizar los reclamos que sobre la base de normas de derecho fundamental formulan las personas afectadas por el desplazamiento. Esta razón se vincula, adicionalmente, con el hecho de que el desplazamiento implica la vulneración simultánea de derechos cuya no garantía puede afectar, se insiste, la satisfacción de las necesidades más elementales de las personas. De esta manera, la jurisprudencia de esta Corporación ha señalado que el desplazamiento forzado propicia la vulneración, la exclusión y la marginación[53] y, en consecuencia, justifica, una intervención constitucional reforzada.”(Énfasis fuera del texto).

Por lo explicado, se observa que en este asunto se cumple con el requisito de subsidiariedad.

Una vez determinada la procedencia de la acción de tutela en el caso concreto, entra la Sala a realizar el análisis de fondo del asunto.

3.3. Las entidades accionadas vulneraron los derechos de petición y al debido proceso de la accionante.

Según las pruebas aportadas al presente proceso de tutela, se evidencia que la actora presentó petición, ante Fonvivienda y ante el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el día 16 de junio de 2014, solicitando el subsidio de vivienda ofrecido por el Gobierno en la ciudad de Pasto.

En el escrito de tutela, la accionante afirmó nunca haber recibido respuesta a su petición, hecho que la obligó a elevar solicitud nuevamente, el día 5 de septiembre de 2015. Contrario a lo aducido por la actora, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante escrito del 12 de enero de 2016, señaló que las solicitudes en mención sí obtuvieron contestación. En este punto, señaló:

“(…) no puede aducirse negligencia y/o omisión por parte del Ministerio de Vivienda habida cuenta que se dio respuesta a la solicitud del accionante mediante oficios No. 2014EE0107426 y 2015EE0088986 suscritos por la Coordinadora del Grupo de Atención al Usuario y Archivo, Dra. Adriana Bonilla Marquinez y enviados al Correo electrónico (...)mailto:mparteaga1@misena.edu.co que fue la dirección de correo electrónico aportada por la accionante en sus derechos de petición para efectos de notificación.”

De tal manera, el Ministerio aportó las dos respuestas a las cuales hace referencia en su escrito. La primera de ellas, No. 2014EE0107426, que haría referencia a la petición presentada el 16 de junio de 2014 y en la cual se le informa a la actora que no cumple con los requisitos para acceder a la vivienda gratuita, no aparece sello alguno de recibido de la accionante ni prueba de que la comunicación le haya sido entregada en su domicilio o enviada a su correo electrónico.

Ahora, con relación a la comunicación, No. 2015ER0098267, correspondiente a la respuesta de la segunda petición elevada por la actora, se observa que esta fue efectivamente recibida por la accionante, pues se adjuntó copia del mensaje de correo electrónico que fue enviado por el Ministerio de Vivienda.

En este escenario, se profirió auto del 30 de junio de 2016 en el cual se ofició al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio para que aportara constancia de la notificación del oficio No. 2014EE0107426 y para que informara a esta Sala de Revisión si (i) la “Convocatoria Vivienda Gratuita Proceso XI-21 Proyectos –julio 2013” continua abierta o si ya finalizó y (ii) en caso de haber finalizado, señale cuándo se abrirá nueva convocatoria para acceder al subsidio solicitado.

Al no haber obtenido respuesta del Ministerio, ni obrar en el expediente documento alguno que demuestre que la actora fue notificada de la respuesta a la petición presentada el 16 de junio de 2014, No. 2014EE0107426, se concluye que la accionante no tuvo conocimiento de

dicha comunicación, que indicaba que no se accedería a su solicitud toda vez que su hogar no cumplía con los requisitos para acceder a la vivienda gratuita. Así, aunque se emitió una respuesta a su petición, la misma no le fue notificada, razón por la que se vulneró su derecho fundamental de petición por parte de las entidades accionadas.

De esa manera, la accionante solamente conoció de su situación con la comunicación No. 2015ER0098267, en la cual se otorgaba respuesta a su segunda petición, el día 17 de septiembre de 2015. En dicha contestación, se le informó a la tutelante lo siguiente:

“(…) el hogar que usted representa, quedó en estado “No cumple requisitos para Vivienda Gratuita”, por cuanto al realizar cruces de información con bases de datos externas, el hogar (Sic) presenta Hogar (Sic) con una o más propiedades en el sitio de aspiración, de acuerdo a los registros de la Superintendencia de Notaria y de Registro, lo cual lo inhabilita para ser beneficiario de una vivienda en el Programa de Vivienda Gratuita.

(…)

Por lo tanto, el Hogar que usted encabeza, contó con el derecho que le otorga la legislación colombiana, ratificado en el Artículo 2.1.1.2.1.4.4. del Decreto 1077 de 2015, que establece “RECLAMACIONES. Los hogares que no resulten beneficiarios del SFVE, podrán interponer en los términos y condiciones establecidos por la ley, recursos a los que haya lugar contra el acto administrativo de asignación correspondiente.”

Con lo anterior, la Sala puede evidenciar que a la accionante no le fue permitido conocer el contenido de la respuesta a la primera petición que presentó el día 16 de junio de 2014 y, por tanto, no pudo controvertir la decisión tomada en tal contestación. Tal como lo indica la actora en el escrito de tutela, de haber conocido el acto que le negaba lo solicitado, habría podido defender sus intereses recurriendo lo establecido en el acto administrativo citado y aclarado el uso o destinación del bien que figuraba como propiedad del núcleo familiar.

Por lo expuesto, se concluye que a la accionante le fue conculcado el derecho fundamental de petición, pues nunca recibió respuesta a la solicitud presentada el 16 de junio de 2014. Además de ello, las entidades accionadas vulneraron su derecho al debido proceso, pues la actora no pudo ejercer su derecho de defensa al no haber sido notificada de la decisión que le negaba el subsidio pedido, pues no tuvo la oportunidad de recurrir la misma

Como ya se expuso, la señora Aura Dori Dávila Benavides es víctima del desplazamiento forzado y se encuentra inscrita en el Registro único de Víctimas. Además de ello, es madre cabeza de familia y como jefe de hogar, se postuló a la convocatoria de vivienda gratuita “Urbanización Nueva Sindagua” en la ciudad de Pasto.

El 16 de junio de 2014, con el fin de solicitar el estudio de su caso y el otorgamiento de la vivienda, la actora presentó petición ante las entidades accionadas y, dijo, no haber obtenido respuesta. No obstante, cuando interpuso una nueva solicitud, el 17 de septiembre de 2015, le fue informado que lo pedido le había sido negado ya que “No cumple requisitos para Vivienda Gratuita”, por cuanto al realizar cruces de información con bases de datos externas, se evidenció que su hogar presentaba una o más propiedades en el sitio de aspiración, de acuerdo a los registros de la Superintendencia de Notaria y de Registro.

En ese contexto, al revisar las pruebas que fueron aportadas, se observa que la propiedad señalada por las accionadas en sus respuestas dirigidas a la actora, y que le impide acceder a la prestación solicitada, es aquella registrada bajo el número de matrícula 240-205970. Sobre ello, cabe resaltar que, tal como lo afirma la accionante en el escrito de tutela, el bien al cual hacen alusión las entidades accionadas para negarle lo solicitado es un terreno ubicado en el cementerio “Jardines Cristo Rey II Etapa”, en el cual se encuentra enterrado uno de sus hijos, quien murió en un accidente años atrás.

Cabe indicar que en el certificado de matrícula inmobiliaria que obre a folio 18 del expediente, se observa claramente que (i) la propiedad se encuentra en el Cementerio “Jardines Cristo Rey Etapa II”, (ii) el valor del bien es de \$160.000 pesos, y que (iii) el área del lote es de 3 mts². De esa manera, a simple vista, se puede ver que el terreno o lote que impide supuestamente que la actora acceda al beneficio solicitado, no es una propiedad en la cual se pueda construir una vivienda, no solamente por encontrarse dentro de un cementerio, sino, además por el área del bien, que lógicamente no permite ser destinado para tal fin.

Por tal razón, la Sala no comprende la razón por la cual la entidad encargada de verificar el cumplimiento de los requisitos para acceder al subsidio en comento, consideró que se trataba de una propiedad en la cual podían habitar la accionante y su núcleo familiar y que por ello, no tenían derecho ser beneficiarios de tal subsidio. En este punto, resulta

necesario recordar lo indicado en la parte considerativa de esta sentencia, específicamente en lo atinente a los requisitos establecidos para ser beneficiarios del subsidio de vivienda y a las causales para que el mismo sea negado. A ese respecto, se señaló que según el artículo 14 del Decreto 1921 de 2012 el rechazo tiene lugar, con un carácter específico y excepcional, cuando se presentan alguna de las siguientes situaciones:

“a) Que el postulante comparta el mismo hogar de origen de la base de datos del proceso de identificación (Red Unidos, Sisbén III) con otro postulante. En este caso se aceptará la primera postulación y se rechazarán las posteriores.

b) Que alguno de los miembros del hogar postulante haya sido beneficiario de un subsidio familiar de vivienda con el cual haya adquirido una vivienda o construido una solución habitacional, aun cuando la vivienda haya sido transferida, es decir, cuando el subsidio familiar de vivienda haya sido efectivamente aplicado en una solución de vivienda.

c) Que alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas.

d) Que alguno de los miembros del hogar haya sido sancionado conforme a lo dispuesto por el artículo 30 de la Ley 3a de 1991 o las normas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Parágrafo 1°. Fonvivienda definirá mediante resolución los criterios para la aplicación de las causales contenidas en los literales b y c de este artículo.

Parágrafo 2°. El Fondo Nacional de Vivienda excluirá de la conformación del hogar postulante a la persona o personas que hubieren sido condenadas por delitos cometidos en contra de menores de edad. Para el efecto, el Fondo Nacional de Vivienda solicitará a la autoridad competente la base de datos oficial que contenga dicha información.”(Énfasis fuera del texto)

En el presente caso, las accionadas determinaron que el hogar de la actora se encontraba inmerso en la causal estipulada en el literal c) del artículo citado al tener, a nombre de uno de sus hijos, un lote en la ciudad de Pasto. Es decir, para dichas entidades, tal terreno, en el que está enterrado uno de los hijos de la actora fue considerado como una vivienda y con base en ello, fue negada su solicitud. Ante tal situación, es indudable que Fonvivienda,

quien luego de revisar la consistencia y veracidad de la información proporcionada por los postulantes, remitió al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios, no cumplió con la obligación, explicada en las consideraciones de la presente sentencia, según la cual, las autoridades competentes de otorgar los subsidios de vivienda deben velar por eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal. En efecto, en este caso, en lugar de actuar con diligencia y especial cuidado por tratarse de una familia desplazada por la violencia, se resolvió negar un subsidio de vivienda, al considerar, a la ligera y de forma negligente, que un lote en un cementerio era un lugar que podía ser considerado como una vivienda.

Como se indicó en la parte considerativa de la presente providencia, el establecer que determinado hogar se encuentra incurso en una de las causales referidas para no acceder al beneficio, debe constituir una decisión razonable y fundamentada que las autoridades deberán tomar luego de revisar de manera diligente y juiciosa los documentos correspondientes, ello, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo.

Así mismo, como lo manifestó la Corte en la Sentencia T-149 de 2002[54], cuando el peticionario alega que materialmente cumple con el supuesto de hecho de una norma jurídica que asigna un beneficio, la administración no puede privar a dicha persona del procedimiento debido para determinar si procede o no el reconocimiento del respectivo beneficio. En este caso, se está privando a la accionante de acceder a una prestación o beneficio sin que la autoridad competente haya actuado conforme al debido proceso cuando revisó el cumplimiento de los requisitos exigidos para acceder al subsidio de vivienda.

En este punto, vale traer a colación lo decidido en la Sentencia T- 588 de 2013[55], en la cual se analizó el caso de una persona a quien le fue negado el subsidio de vivienda que había solicitado, por cuanto, al estudiar el cumplimiento de los requisitos exigidos, se concluyó que no aparecía inscrita en el Registro Único de Víctimas. Así, mediante Resolución emitida por la accionada, la cual no le fue notificada a la accionante, señalaron que la peticionaria no cumplía con los requisitos para acceder a lo pedido. La actora afirmó que sí se encontraba registrada en el RUV pero que, no obstante, no le fue otorgada la oportunidad de controvertir lo establecido en el acto administrativo en mención, tal como

ocurre en el caso sub judice. De esa forma, la Corte rechazó la actuación surtida por Fonvivienda, el hecho de no haber rectificado la información con base en la cual había negado el subsidio a la actora, pues la misma sí se encontraba inscrita en el RUV. De haberlo hecho, se indicó en aquella oportunidad, resultaba imperioso concluir que la accionante y su núcleo familiar eran personas en situación de desplazamiento, que se encontraban incluidos en el RUV desde el 2005, lo que la hacía acreedora de un trato especial por parte del Estado y de las entidades encargadas de atender sus necesidades y velar por el goce efectivo de sus derechos fundamentales. Tal situación resulta similar a aquella que se presenta en el asunto bajo análisis, en tanto en el caso de la señora Aura Dori Ávila Benavides no se rectificó la información atinente a la supuesta vivienda que se encontraba a nombre de uno de los hijos de la accionante, y sin más, se negó la petición.

Así, en esa ocasión la Sala estimó que Fonvivienda negó de forma injustificada la asignación del subsidio de vivienda a la accionante pues, la razón para privarla del mismo se basó en una información falsa y que no fue revisada, tal como ocurre en el asunto bajo examen, pues ni la accionante ni quienes componen su hogar tienen a su nombre vivienda alguna en la ciudad de Pasto.

En dicha oportunidad, la Corte recordó también que el reconocimiento del debido proceso administrativo impone a todas las autoridades observar el trámite establecido que rige sus actuaciones, así como desarrollar las mismas a la luz de los principios que orientan la función pública, y en esta medida garantizar que las personas, por ejemplo, los desplazados, tengan certeza de que los trámites por medio de los cuales las entidades encargadas de asignar los subsidios de vivienda están guiados por los procedimientos establecidos para el efecto. En el caso específico de la señora Aura Dori Dávila Benavides se evidencia que las entidades accionadas no garantizaron el debido proceso que debe regir sus actuaciones, no solamente por no haber revisado de manera diligente el cumplimiento de los requisitos por parte de la accionante y su hogar, sino porque, luego de haber decidido que supuestamente no se reunían las condiciones para acceder al subsidio, tal determinación no fue notificada a la accionante para que pudiera ejercer su derecho a la defensa. De tal manera, se concluye que las entidades accionadas impusieron barreras que imposibilitaron el proceso de postulación al subsidio de vivienda gratuita, vulnerando así los derechos fundamentales al debido proceso, a la defensa, y de petición de la señora Aura Dori Dávila Benavides, quien es desplazada por la violencia, condición que, como se vio,

ameritaba especial cuidado por parte de las autoridades competentes.

Ahora bien, teniendo en cuenta que se concluyó que la única razón señalada por Fonvivienda para negar el subsidio carece de fundamento, se entiende evidentemente que la familia de la señora Aura Dori Dávila Benavides reúne los requisitos para la aprobación del subsidio de vivienda. En efecto, en este caso al haberse revisado el cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio, se surtió la etapa de verificación, por lo que el paso a seguir consistía en realizar la calificación de la postulación de la peticionaria al hacer parte del listado de postulantes calificados, con el fin de ubicarla en el puesto correspondiente al puntaje otorgado después de analizar las variables contenidas en el artículo 43 del Decreto 2190 de 2009.

Debido a lo anterior, y teniendo en cuenta que la falta de diligencia es atribuible a las accionadas y no a la peticionaria ni a su hogar, exigirle presentarse a una nueva evaluación de la postulación del grupo familiar sería imponerle una carga desproporcionada, que una familia desplazada no está en condiciones de soportar. Por tal razón, se ordenará a Fonvivienda que profiera un nuevo acto administrativo, mediante el cual otorgue un subsidio familiar de vivienda de interés social al núcleo familiar de la señora Aura Dori Dávila Benavides. Para tal efecto, se deberán realizar los ajustes presupuestales y administrativos necesarios.

3.5. CONCLUSIONES

Como se expuso en la presente providencia, los derechos fundamentales de petición y de defensa le fueron vulnerados a la señora Aura Dori Dávila Benavides, toda vez que las entidades accionadas no le notificaron la respuesta a su petición presentada el 16 de junio de 2014. Aun cuando el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio afirma haber proporcionado contestación, no adjuntó prueba de que el escrito le hubiere sido notificado a la accionante, y tampoco se pronunció respecto del oficio mediante el cual se le ordenó aportar los documentos que probaran que la actora había conocido de la supuesta respuesta que fue otorgada. En ese orden, la accionante no tuvo la oportunidad de controvertir lo señalado en el acto administrativo según el cual le fue negada la solicitud que presentó.

De otra parte, se estableció que la razón por la cual le fue negado el subsidio de vivienda

gratuita a la accionante no cuenta con sustento alguno, pues las accionadas consideraron que el hogar de la actora se encontraba inmerso en la causal c) del 14 del Decreto 1921 de 2012, - el cual dispone que la solicitud del subsidio debe ser rechazada cuando alguno de los miembros del hogar sea propietario de una o más viviendas- al existir, a nombre de uno de sus hijos, un lote de 3 mts² en un cementerio de Pasto.

Como se señaló en la presente sentencia, al realizar el estudio del cumplimiento de los requisitos para acceder al beneficio en mención las autoridades competentes deben tener especial cuidado y consideración, al tratarse de familias desplazadas por la violencia, como ocurre en este caso. Así, existe en cabeza de tales autoridades el deber de actuar conforme al debido proceso administrativo, con el fin de que sus decisiones sean razonables y fundamentadas, lo cual evidentemente no ocurrió en el asunto analizado, pues la simple verificación del certificado de libertad y tradición del lote que aparece a nombre del hijo de la actora, indica, de manera evidente, que se trata de un terreno donde se hace imposible construir una vivienda.

De tal manera, se vulneró también el debido proceso administrativo de la accionante, en tanto las entidades accionadas, especialmente Fonvivienda, quien da cuenta del cumplimiento o no de los requisitos para acceder al beneficio, impusieron barreras a la accionante, impidiendo que ella y su hogar pudieran ser beneficiarios del subsidio solicitado.

Por lo anterior, se confirmará el fallo proferido el 11 de diciembre de 2015 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en tanto concedió el amparo del derecho fundamental de petición.

Así mismo, se concederá el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de la señora Aura Dori Dávila Benavides. En consecuencia, se ordenará a Fonvivienda que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, adopte todas las medidas administrativas que sean necesarias para que la accionante y su núcleo familiar, sean incluidos en la lista de beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda para la población desplazada que esté siendo ofrecido actualmente en la ciudad de Pasto.

En consecuencia, para este caso, se ordenará a Fonvivienda la expedición de un nuevo acto

administrativo, mediante el cual se asigne un subsidio familiar de vivienda de interés social al núcleo familiar encabezado por la señora Aura Dori Dávila Benavides. Para ello, se deberán realizar los ajustes presupuestales y administrativos necesarios. Así mismo, ^o al Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio que adopte las medidas necesarias para que al momento de corroborar el cumplimiento de los requisitos de acceso al subsidio de vivienda, las entidades encargadas estudien y verifiquen de manera diligente las condiciones de los solicitantes, con el fin de que no se presente una situación como la aquí analizada.

4. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- CONFIRMAR el fallo proferido el 11 de diciembre de 2015 por el Consejo Seccional de la Judicatura de Nariño, Sala Jurisdiccional Disciplinaria en tanto concedió el amparo del derecho fundamental de petición.

SEGUNDO.- CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso administrativo y a la vivienda digna de la señora Aura Dori Dávila Benavides. En consecuencia, ORDENAR a Fonvivienda que dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, adopte todas las medidas administrativas que sean necesarias para que la accionante y su núcleo familiar, sean incluidos en la lista de beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda para la población desplazada que esté siendo ofrecido actualmente en la ciudad de Pasto. Así mismo, ORDENAR al Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio que adopte las medidas necesarias para que al momento de corroborar el cumplimiento de los requisitos de acceso al subsidio de vivienda, las entidades encargadas estudien y verifiquen de manera diligente las condiciones de los solicitantes, con el fin de que no se presente una situación como la aquí analizada.

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

Notifíquese y cúmplase.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

ALBERTO ROJAS RÍOS

Con aclaración de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

MARTHA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Folio 8, Cuaderno de Única Instancia.

[2] Folio 9, Cuaderno de Única Instancia.

[3] Folios 11-13, Cuaderno de Única Instancia.

[4] Folios 14-16, Cuaderno de Única Instancia.

[5] Al respecto, ver Sentencia T-012 de 1992, MP. Alejandro Martínez Caballero.

[6] Al respecto, ver Sentencia T-12 de 1992, M.P. José Gregorio Hernández Galindo, y T-149 de 2013, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[7] Al respecto, ver Sentencia T-172 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[8] M.P. Alejandro Martínez Caballero.

[9] Al respecto, ver Sentencia T-172 de 2013, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[10] Al respecto, ver Sentencia T- Corte220 de 1994, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

[11] Al respecto, ver Sentencia T-172 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Palacio Palacio.

[12] Sentencia T-791 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[13] Sentencia T-791 de 2004, M.P. Jaime Araújo Rentería.

[14] Sentencias T - 495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa y T - 1027 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[15] Sentencias T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-159 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto y T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[16] Al respecto, ver Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[17] Sentencia T- 585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[18] M.P. María Victoria Calle Correa

[19] De hecho, la Corte ha extendido esa premisa como válida para explicar la estructura de todo derecho fundamental. Al respecto, en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa), al estudiar algunas de las obligaciones prestacionales que se derivan para el Estado del reconocimiento de otro derecho fundamental –salud-, la Corte dijo: “3.3.6. Algunas de las obligaciones que se derivan de un derecho fundamental y que tienen un carácter prestacional, son de cumplimiento inmediato, bien sea porque se trata de una acción simple del Estado, que no requiere mayores recursos (por ejemplo, la obligación de suministrar la información de cuáles son sus derechos a los pacientes, antes de ser sometidos a un tratamiento médico), o porque a pesar de la movilización de recursos que la labor implica, la gravedad y urgencia del asunto demandan una acción estatal inmediata (por ejemplo, la obligación de adoptar las medidas adecuadas y necesarias para garantizar la atención en salud de todo bebé durante su primer año de vida –art. 50, CP–). Otras de las obligaciones de carácter prestacional derivadas de un derecho fundamental son de cumplimiento progresivo, por la complejidad de las acciones y los recursos que se requieren para garantizar efectivamente el goce efectivo de estas facetas de protección de un derecho”.

[20] Sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime), al examinar la

constitucionalidad de la Ley 319 de 1996, aprobatoria del Protocolo de San Salvador en la cual, la Corte dijo: “así como existe un contenido esencial de los derechos civiles y políticos, la doctrina internacional considera que existe un contenido esencial de los derechos económicos y sociales, el cual se materializa en los ‘derechos mínimos de subsistencia para todos, sea cual fuere el nivel de desarrollo económico’. Por ende, se considera que existe una violación a las obligaciones internacionales si los Estados no aseguran ese mínimo vital, salvo que existan poderosas razones que justifiquen la situación”.

[21] El principio 16 de Limburgo, por ejemplo, dice que “[t]odos los Estados Partes tienen la obligación de comenzar de inmediato a adoptar medidas que persigan la plena realización de los derechos reconocidos en el Pacto”. En un sentido similar, puede verse la citada sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro Martínez Caballero. Unánime).

[22] Sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa). Dijo allí, al examinar si todas las obligaciones estatales derivadas de un derecho social podían exigirse de inmediato, la Corte consideró que algunas no. Cuando eso no era posible; esto es, “cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, ‘lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos’”.

[23] En la jurisprudencia de la Corte, se ha mencionado esa obligación, por ejemplo, en la sentencia T-143 de 2010 (MP. María Victoria Calle Correa), antes citada, con respecto a las obligaciones de carácter progresivo relacionadas con la satisfacción del derecho al agua potable. También en la sentencia T-760 de 2008 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[24] El Comité, en su Observación General No. 4, manifestó que “el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente de los demás derechos que figuran en los dos Pactos Internacionales y otros instrumentos internacionales aplicables” (Punto 9). Ver también los Principios de Limburgo, Punto 22.

[25] Esa obligación no es incompatible con la prohibición de discriminación. La Corte ha sido clara en ese aspecto. Por ejemplo en la referida sentencia C-251 de 1997 (MP. Alejandro

Martínez Caballero. Unánime) expresó que aun cuando los Estados están en la obligación de garantizar a todas las personas los derechos económicos, sociales y culturales, “este deber estatal no puede ser interpretado como la prohibición de que las autoridades adopten medidas especiales en favor de poblaciones que se encuentren en situaciones de debilidad manifiesta, y que por ende merecen una especial protección de las autoridades (CP art. 13)”.

[26] La Observación general No. 4 dice: “[l]a tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos informales, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas”.

[27] Ver la sentencia C-507 de 2008, antes citada.

[28] Ver, entre otras, las Sentencias T-585 de 2006 M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra, T-725 de 2008 M.P. Jaime Córdoba Triviño, T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado y T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[29] Al respecto, ver Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[30] Al respecto, ver Sentencias T-742 de 2009 M.P. Luis Ernesto Vargas Silva y T-287 de 2010 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[31]

[32] Artículo 1 del Decreto extraordinario 555 de 2003.

[33] Contraloría General de la República. Informe de Auditoria a Políticas Públicas. Política pública: Vivienda y ciudades amables Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 “Prosperidad para todos” 2010 - 2013, de 13 de junio de 2014. Pág. 19.

[35] Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[36] Auto 008 de 2009 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[37] Al respecto, ver Sentencia T-628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

[38] Al respecto, ver la Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[39] Al respecto, ver la Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[40] Ley 1537 de 2012, art. 12.

[41] Al respecto, ver Sentencia T-003 de 2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[42] El citado decreto fue modificado por los Decretos 2161 de 2013 y 2726 de 2014.

[43] Al respecto, ver Sentencia T- 628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

[44] Al respecto, ver Sentencia T- 628 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

[45] Al respecto, ver Sentencia T-478 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa.

[46] M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[47] M.P. María Victoria Calle Correa.

[48] “También se pueden agenciar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones de promover su propia defensa. Cuando tal circunstancia ocurra, deberá manifestarse en la solicitud.

También podrá ejercerla el Defensor del Pueblo y los personeros municipales”.

[49] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo

[50] Sentencia T- 417 del 25 de mayo de 2010. M.P. María Victoria Calle Correa.

[51] Al respecto, ver, entre otras, las Sentencias T-086 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández y T-191 de 2013, M.P. Mauricio González Cuervo.

[52] M.P. Mauricio González Cuervo.

[53] Así lo señaló la Corte Constitucional en el fundamento jurídico 2.3 de la sentencia T-585

de 2006.

[54] MP. Manuel José Cepeda Espinosa.

[55] M.P. María Victoria Calle Correa.