

Sentencia T-442/12

DESPLAZADOS POR LA VIOLENCIA-Sujetos de especial protección constitucional

DESPLAZADO INTERNO-Alcance del Concepto

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA POBLACION DESPLAZADA-Procedencia

PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD E INMEDIATEZ EN LA ACCION DE TUTELA-Requisitos de procedibilidad

DERECHO AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Fundamental

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Asignación de subsidios

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

Referencia: expediente T-3405841

Acción de tutela instaurada por Luis Alfonso Cáceres contra el Fondo Nacional de Vivienda (en adelante Fonvivienda) y el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Magistrado Ponente (E):

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO

Colaboró: Manuela Duque Yepes

Bogotá D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil doce (2012)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Iván Palacio Palacio y Adriana María Guillén Arango, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241 numeral 9º de la Constitución Nacional y en los artículos 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión de los fallos de tutela proferidos por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga, el once (11) de enero de dos mil doce (2012), y por el Tribunal Administrativo de Santander, el treinta (30) de enero de 2012, en el asunto de la referencia.

I. ACLARACIÓN PREVIA

Antes de exponer los antecedentes correspondientes al expediente, la Sala considera pertinente aclarar que la Ley 1444 de 2011, “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al presidente de la república para modificar la estructura de la administración pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”, consagró en su artículo 11 la escisión del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, el cual se reorganizó en el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se creó el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio¹. Por lo tanto, dado que la función correspondiente a la implementación de la política pública en vivienda de interés social corresponde ahora al nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio², en adelante, la Sala se referirá de esta forma a dicha entidad.

I. ANTECEDENTES

1. Hechos

Luis Alfonso Cáceres interpuso acción de tutela contra Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con el objetivo de obtener la protección de sus derechos fundamentales a la igualdad, al debido proceso, a la vivienda digna y a la dignidad humana.

Los hechos relatados por el actor en la demanda de tutela se resumen así:

1.1 El peticionario y su familia fueron desplazados por la violencia del corregimiento el Potrero, ubicado en el municipio del Carmen (Norte de Santander), el veintiuno (21) de mayo de dos mil tres (2003), debido a amenazas de muerte por parte del ELN.

1.2 Indica que en el año 2007 Fonvivienda³, por intermedio de la Caja de Compensación Familiar Cajasan, realizó una convocatoria para la entrega de subsidios de mejoramiento de vivienda a la población desplazada, por el valor de once millones quinientos treinta y siete mil quinientos pesos (\$11.537.500), a la cual se postuló el actor.

1.3 En enero de 2008, Cajasan publicó la lista de las personas seleccionadas, entre las cuales no se encontraba el señor Cáceres. La causal de rechazo que le generó la exclusión del proceso de asignación de subsidios fue que el “hogar (...) tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión”⁴. Situación que, según el peticionario, no es cierta, en tanto los bienes inmuebles por los cuales lo excluyeron aparecen registrados con su número de cédula pero a nombre de Rafael Cuellar Sarabia.

1.4 El día 13 de julio de 2010, el señor Cáceres interpuso recurso de reposición contra la Resolución 904 de diecisiete (17) de diciembre de dos mil nueve (2009), expedida por Fonvivienda, que negó el subsidio de vivienda, por considerar que la motivación de la misma era falsa, dado que no poseía bienes inmuebles en el municipio del Carmen. Con el fin de demostrar lo anterior, allegó dos certificados⁵ expedidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en los cuales se indicó que el titular de dichos inmuebles era el señor Rafael Cuellar Sarabia y que el actor no era titular de ningún inmueble.

1.5 Mediante la Resolución 0985 de seis (6) de agosto de dos mil diez (2010), Fonvivienda rechazó por extemporáneo el recurso de reposición interpuesto por el señor Cáceres.

2. Solicitud de tutela

Con fundamento en los hechos relatados, el actor solicitó al juez de tutela ordenar a Fonvivienda que le asigne el subsidio de mejoramiento de vivienda y le solucione el problema que tiene en la base de datos de dicha institución, por cuanto aparece como titular de un predio en el Municipio del Carmen Norte de Santander, del cual no es propietario. Además, solicita que se ordene a la Registraduría Nacional del Estado Civil verificar por qué el señor Rafael Cuellar Sarabia aparece con el número de cédula.

3. Intervención de las entidades demandadas

1. Intervención del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-

3.1.1 Carolina Araújo Bayter, actuando en calidad de apoderada especial de Fonvivienda, contestó la demanda solicitando denegar las pretensiones del accionante, teniendo en cuenta que no le han sido vulnerados sus derechos fundamentales.

3.1.2 Afirmó que el señor Cáceres “figura actualmente en estado EXCLUIDO POR AGOTAMIENTO DE LA VÍA GUBERNATIVA. La causal de rechazo que le generó al hogar la exclusión del proceso de asignación de subsidios es ‘el hogar tiene una o más propiedades en un sitio diferente al de expulsión’, en consideración a que el accionante es propietario de dos inmuebles ubicados en el municipio de El Carmen Norte de Santander con matrículas No. 266-8242 y 266-5212 de acuerdo con la información reportada por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi IGAC-.”⁶

3.1.3 Por último, señala que el señor Cáceres debe estar atento para participar en las convocatorias futuras ofrecidas por el “Ministerio de Vivienda, para tener acceso a una vivienda, cumpliendo con los requisitos solicitados en la convocatoria.”⁷.

1. Intervención del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Andrés Felipe Niño Fajardo, actuando en calidad de apoderado de la Nación- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, contestó la demanda solicitando denegar la presente acción por configurarse la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto, “esta entidad no es competente para conocer de las pretensiones formuladas por el accionante”⁸.

1. Intervención de la Registraduría Nacional del Estado Civil

3.3.1 El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga, mediante auto de doce (12) de diciembre de dos mil once (2011), dispuso oficiar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, para que certificara a quién pertenece la Cédula de Ciudadanía No. 13.167.423 del Carmen.

3.3.2 Con base en lo anterior, la señora Edna Patricia Rangel Barragán, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Jurídica de dicha entidad, manifestó el día veintiuno (21) de diciembre de dos mil once (2011), que “la Cédula de Ciudadanía No 13.167.423, fue expedida el 01 de Marzo de 1989 en el Carmen –Norte de Santander, a nombre del señor LUIS ALFONSO CÁCERES, documento cuyo estado a la fecha se encuentra dada de Baja por Pérdida o Suspensión de los Derechos políticos mediante Resolución No 8827 de 2008”9.

4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

4.1 Copia de la información de la página Web <http://www.uniontemporaldecajas.org/Consultas/>, con fecha de actualización 2009-02-05. En la cual aparecen los “Datos básicos del postulante”10, el señor Luis Alfonso Cáceres, e indican que su estado es: Rechazo Cruzado.

4.2 Copia del Certificado No. 00122656, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el día doce (12) de julio de dos mil diez (2010), en el cual se certifica “que revisados los archivos catastrales de todo el país actualizados a: 31—may-2010, no se halló inscripción alguna a nombre de Cáceres Luis Alfonso, CC 13167423”11.

4.3 Copia del Certificado No. 00081900, expedido por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi el día veinticuatro (24) de mayo de dos mil diez (2010), en el cual se certifica “que revisados los archivos catastrales de todo el país actualizados a: 31—mar-2010, se encuentran vigentes (...)12”dos inscripciones a nombre de Rafael Cuellar Sarabia con cédula de ciudadanía No. 13.167.423, ubicados en el municipio del Carmen, Norte de Santander, con matrícula inmobiliaria No. 266-5212 y 266-8242.

III. SENTENCIAS OBJETO DE REVISIÓN

1. Primera Instancia

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga, mediante sentencia del once (11) de enero de dos mil doce (2012), resolvió denegar por improcedente el amparo solicitado. Consideró, que la presente acción de tutela desconoce el principio de inmediatez y de subsidiariedad; señaló que tampoco procede como mecanismo transitorio.

En primer lugar, en relación con el principio de inmediatez, el a quo expuso que la última actuación desplegada por el actor fue la interposición del recurso de reposición contra la Resolución No. 904 de 2009, por medio de la cual lo notificaron de haber sido excluido del subsidio. Recurso que fue rechazado por extemporáneo por medio de la Resolución No. 0985 del seis (6) de agosto de dos mil diez (2010). Por lo que concluyó el juez de primera instancia que “el accionante LUIS ALFONSO CÁCERES dejó transcurrir un año y cuatro meses en los cuales no (...) inició las acciones ordinarias a su disposición ni acudieron (sic) al juez de tutela para tramitar sus pretensiones”¹³.

En segundo lugar, en cuanto al requisito de subsidiariedad, advirtió que el accionante tenía a su disposición mecanismos judiciales ordinarios tales como: la revocatoria directa y la acción de nulidad y restablecimiento del derecho. No obstante, afirmó el a quo que el señor Cáceres no hizo uso de ellos ni tampoco expuso las razones que justificaran su no interposición.

Por último, indicó que “tampoco se estaría en presencia de un perjuicio irremediable pues el excesivo tiempo transcurrido entre el momento en que se configuró la supuesta vulneración y el momento de la interposición de la tutela, desvirtúan el carácter de urgencia de la situación”¹⁴.

1. Impugnación.

El dieciséis (16) de enero de dos mil doce (2012), el actor presentó escrito de impugnación contra el fallo proferido el once (11) de enero de dos mil doce (2012) por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga.

En dicho escrito, el actor solicitó revocar el fallo impugnado, en tanto, Fonvivienda está vulnerando sus derechos fundamentales al no querer hacer entrega del subsidio de vivienda al cual tiene derecho como persona desplazada por la violencia.

1. Segunda Instancia

El Tribunal Administrativo de Santander, mediante sentencia del treinta (30) de enero de dos

mil doce (2012), consideró que “la parte actora no acudió de manera oportuna a la acción de tutela para solicitar el amparo de sus derechos fundamentales (...), toda vez que dejó transcurrir un año y cuatro meses desde el rechazo del recurso de reposición por extemporáneo contra la Resolución No. 985 de 2009, que resolvió excluirlo como postulado al subsidio de vivienda”¹⁵. Con base en lo anterior, resolvió confirmar la decisión del a quo.

I. REVISIÓN POR LA CORTE CONSTITUCIONAL

Remitido el expediente a esta Corporación, la Sala de Selección número Tres, mediante Auto del veintidós (22) de marzo de dos mil doce (2012), dispuso su revisión por la Corte Constitucional.

Esta Corte es competente para conocer de la revisión de los fallos de tutela, de conformidad con lo establecido en los artículos 86 y 241-9 de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991 y demás disposiciones pertinentes.

2. Trámite surtido ante la Corte Constitucional

2.1 Mediante Auto de veinticuatro (24) de abril de dos mil doce (2012), se dispuso oficiar a los Registradores de Instrumentos Públicos de Norte de Santander para que informaran, en primer lugar, si el señor Luis Alfonso Cáceres identificado con la cédula de ciudadanía 13.167.423 expedida en el Carmen-Norte de Santander, es propietario de algún bien inmueble. En segundo lugar, se solicitó dar información acerca del propietario de los bienes inmuebles identificados con las matrículas inmobiliarias No.266-5212-000100040128000 y No.266-8242-010100290003000.

En el auto en mención, se ofició a la Registraduría Nacional del Estado Civil para que, informara a quién pertenece la cédula de ciudadanía No. 13.137.423, y el número de cédula que corresponde al señor Rafael Cuellar Sarabia¹⁶.

2.2 Vencido el término probatorio, las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de San José de Cúcuta y de Ocaña, Norte de Santander, informaron a este Despacho

que el señor Luis Alfonso Cáceres no es propietario de ningún bien inmueble registrados en esas oficinas¹⁷.

Agregaron que las matrículas inmobiliarias con número 266-5212 y 266-8242 corresponden al círculo registral del municipio de Convención, Norte de Santander.

2.3 Vencido el término probatorio, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Convención, Norte de Santander informó a este Despacho que “no se encontró persona alguna identificada con el número de cédula 13.167.423, registrada como propietaria o titular de Derechos y Acciones de bien inmueble alguno”¹⁸.

Señala que una vez consultada la base de datos de dicha oficina, se encontró registrado como propietario del bien inmueble de Matrícula Inmobiliaria 266-5212, al señor RAFAEL CUELLAR SARABIA identificado con la Cédula de Ciudadanía 13.167.428. También afirma que “la Matrícula Inmobiliaria 266-8242 fue cerrada teniendo en cuenta la Resolución No. 045 del 25-07-1995 emanada de esta oficina Seccional de Registro de Instrumentos Públicos ‘POR LA CUAL SE UNIFICA UN FOLIO’, trasladando la anotación respectiva al Folio de Matrícula Inmobiliaria 266-5989, donde aparece registrado como propietario del bien inmueble señor RAFAEL CUELLAR SARABIA identificado con la Cédula de Ciudadanía 13.167.428”¹⁹.

3. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS

3.1 Problema jurídico y esquema de resolución

Corresponde a esta Sala de Revisión determinar si Fonvivienda vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del accionante, quien se encuentra en condición de desplazamiento, al rechazar su postulación para obtener un subsidio de vivienda, en la modalidad de mejoramiento de vivienda, argumentando que, con posterioridad al cruce de información entre entidades, el actor aparece como propietario de dos inmuebles ubicados en un municipio diferente del que fue expulsado.

Para resolver el problema jurídico planteado, la Sala reiterará la jurisprudencia de esta Corporación en torno a: (3.2) la especial protección constitucional de las personas desplazadas por la violencia; (3.3) los requisitos de subsidiariedad e inmediatez en la acción de tutela cuando el actor es desplazado por la violencia; (3.4) el carácter fundamental del

derecho al debido proceso administrativo. Finalmente (4) entrará a solucionar el caso en concreto.

3.2 Las personas desplazadas por la violencia son sujetos de especial protección constitucional -Reiteración Jurisprudencial²⁰

3.2.1 Salir del lugar de residencia por una amenaza a derechos fundamentales como la vida, la integridad personal y la libertad, con ocasión del conflicto armado o por violencia generalizada, es ser desplazado²¹. El desplazamiento causa un desarraigo en quien lo sufre, debido a que es apartado de todo aquello que forma su identidad: su trabajo, su familia, sus costumbres, su cultura.

3.2.2 El desplazamiento definido en la Ley 387 de 1997 se caracteriza por ser forzado u obligado, esto es, que no media la voluntad del afectado, sino que precisamente el hecho de desplazarse se encuentra motivado por el miedo y por la necesidad de proteger bienes jurídicos indispensables -vida, integridad física, seguridad o libertad personal-.

3.2.3 Las personas desplazadas por la violencia están así expuestas a un nivel mayor de vulnerabilidad, representado en “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros y (viii) la desarticulación social, así como el empobrecimiento y deterioro de las condiciones de vida”²², situación que se agrava cuando dichas circunstancias se convierten en permanentes, debido a la ineficacia de las acciones para su superación.

3.2.4 De este modo, el desplazamiento forzado conlleva un desconocimiento grave, sistemático y masivo de los derechos fundamentales²³, que implica la configuración de una especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en quienes lo padecen y que ha sido descrito por esta Corporación como “(a) un problema de humanidad que debe ser afrontado solidariamente por todas las personas, principiando como es lógico, por los funcionarios del Estado²⁴, (b) un verdadero estado de emergencia social, una tragedia nacional que afecta los destinos de innumerables colombianos y que marcará el futuro del país durante las próximas décadas y un serio peligro para la sociedad política colombiana²⁵ y más recientemente (c) un estado de cosas inconstitucional que contraría la racionalidad implícita en el constitucionalismo, al causar una evidente tensión entre la pretensión de organización

política y la prolífica declaración de valores, principios y derechos contenidos en el Texto Fundamental y la diaria y trágica constatación de la exclusión de ese acuerdo de millones de colombianos²⁶²⁷ (Resalta la Sala).

3.2.5 La obligación del Estado de garantizar los derechos es respecto de todos los ciudadanos, empero esta obligación apremia ser satisfecha cuando se trata de ciudadanos incurso en una situación especial de indefensión ocasionada, en este caso, por el desarraigo de sus condiciones de vida debido al conflicto armado o la violencia generalizada. Esta situación particular genera el “derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado, en aplicación del mandato constitucional contenido en el artículo 13 superior”²⁸, obligación reconocida tanto en el ordenamiento nacional²⁹ como en el internacional³⁰, que impone la carga al Estado de adoptar medidas que concluyan en la atención, protección y consolidación socioeconómica de los desplazados internos mediante soluciones pacíficas duraderas y prontas.

3.3.1 La acción de tutela, como mecanismo de protección judicial de los derechos fundamentales, goza de particulares características entre las que se encuentra la subsidiariedad y la inmediatez.

3.3.2 En este orden de ideas, al ser la acción de tutela subsidiaria significa que no procede si existen otros mecanismos ordinarios de protección. De otro lado, la inmediatez dispone que el ejercicio de la acción debe llevarse a cabo en un término razonable y proporcionado a partir del hecho que originó la vulneración <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/t-665-11.htm> - _ftn6.

3.3.3 La importancia del principio de inmediatez, como lo dijo la Corte Constitucional en sentencia T-665 de 2011, “radica en lo siguiente: (i) garantiza una protección urgente de los derechos fundamentales presuntamente amenazados o vulnerados; (ii) evita una lesión desproporcionada a atribuciones jurídicas de terceros; (iii) resguarda la seguridad jurídica; y (iv) desestima las solicitudes negligentes”.

3.3.4 No obstante, el artículo 86 de la Constitución Política y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, previeron algunas excepciones³¹ al requisito de la subsidiariedad, al consagrar que esta sólo es procedente cuando la persona no cuente con otro medio de defensa judicial, o cuando el existente sea ineficaz o se instaure para evitar el acaecimiento de un perjuicio

irremediable.

3.3.5 La Corte Constitucional ha trazado una sólida línea jurisprudencial³² “según la cual los demás mecanismos judiciales de defensa no resultan idóneos y eficaces para dar respuesta a las violaciones de los derechos fundamentales de la población desplazada, razón por la cual la acción de tutela es procedente como mecanismo principal para la defensa de los mismos aún cuando no se hayan agotado los recursos de la vía gubernativa o no se haya acudido a la justicia contencioso administrativa para atacar los actos expedidos por las entidades gubernamentales encargadas de la protección de sus derechos”.³³

Entonces, la acción de tutela es el mecanismo idóneo para la protección de los derechos fundamentales de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, tales como los menores de 18 años, los adultos mayores, las madres cabeza de familia y la población víctima del desplazamiento³⁴, entre otros, pues se trata de sujetos de especial protección constitucional dada su particular situación de vulnerabilidad.

1. En efecto, mediante la sentencia T-025 de 2004 esta corporación reconoció la vulneración múltiple, masiva y continua de derechos fundamentales a la cual ha sido sometida la población desplazada, por tanto les otorgó el carácter de sujetos de especial protección constitucional. Esta declaración por parte de la Corte resaltó el trato preferencial que los desplazados y desplazadas deben recibir ante todas las esferas del Estado:

“En razón de esta multiplicidad de derechos constitucionales afectados por el desplazamiento, y atendiendo a las aludidas circunstancias de especial debilidad, vulnerabilidad e indefensión en la que se encuentran los desplazados, la jurisprudencia constitucional ha resaltado que éstos tienen, en términos generales, un derecho a recibir en forma urgente un trato preferente por parte del Estado”.³⁵

3.3.7 Este trato preferente debe manifestarse de igual manera cuando la población desplazada se enfrenta a un proceso judicial, pues el juez debe flexibilizar los requisitos existentes para asegurar un efectivo acceso a la administración de justicia por parte de las

personas en situación de desplazamiento. Por este motivo, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la posibilidad de flexibilizar los requisitos de procedencia de la acción de tutela cuando es presentada por personas desplazadas, en virtud de su precaria condición. En este sentido se ha pronunciado esta Corporación, al plantear frente al requisito de la inmediatez:

“cuando se trata de la procedencia de la acción de tutela para efectos de proteger los derechos fundamentales de la población desplazada, el presupuesto de la inmediatez debe ser aplicado de manera flexible a partir de la consideración según la cual, sobre ellos se predica la titularidad de una especial protección constitucional, merced a las circunstancias particulares de vulnerabilidad, indefensión y debilidad manifiesta en la que se encuentran, y a la necesidad de que se les brinde una protección urgente e inmediata en procura de que les sean garantizadas unas condiciones mínimas de subsistencia dignas”.³⁶ (Negrilla por fuera del texto original).

3.3.8 Por estos motivos, cuando el juez constitucional enfrenta una acción de tutela presentada por una persona en situación de desplazamiento debe reconocer la ya decantada jurisprudencia³⁷ que ha sentado esta corporación sobre la flexibilidad frente a los requisitos de procedibilidad (inmediatez y subsidiariedad).

3.4. Derecho fundamental al debido proceso administrativo

3.4.1 El derecho fundamental al debido proceso aparece consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política, el cual preceptúa que “el debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas”. De este artículo, se desprende, como lo ha dicho en reiteradas oportunidades la jurisprudencia de esta Corporación³⁸, que el derecho al debido proceso está consagrado tanto para las actuaciones judiciales, como para las actuaciones administrativas, elevando así a categoría de derecho fundamental, un derecho que anteriormente tenía rango legal.

3.4.2 En relación con las características generales del derecho al debido proceso, en la sentencia T-699 A de 2011, se señaló que este derecho “se (...) ha concebido como una manifestación del principio de legalidad dirigido al mantenimiento de un justo equilibrio entre las partes durante su desarrollo, independientemente de la naturaleza del mismo, y la sustracción de cualquier viso de arbitrariedad durante su trámite y hasta tanto la

determinación con la que éste culmine sea adoptada”.

3.4.3 La garantía del debido proceso administrativo implica actuar con base en las normas, procedimientos o pasos previstos previamente por el Legislador o la autoridad competente, para el cumplimiento de una determinada actuación administrativa. En otras palabras, siguiendo lo dicho en la sentencia T-552 de 1992, “se trata del cumplimiento de la secuencia de los actos de la autoridad administrativa, relacionados entre sí de manera directa o indirecta, y que tienden a un fin, todo de acuerdo con la disposición que de ellos realice la ley”.

3.4.4 Entonces, la observancia del debido proceso en las actuaciones de la administración otorga, por una parte, seguridad jurídica a los administrados y por otra, validez a las actuaciones de la administración. Esto, puesto que “toda autoridad tiene sus competencias definidas dentro del ordenamiento jurídico y debe ejercer sus funciones con sujeción al principio de legalidad, a fin de que los derechos e intereses de los administrados cuenten con la garantía de defensa necesaria ante eventuales actuaciones abusivas, realizadas por fuera de los mandatos constitucionales, legales o reglamentarios vigentes”.³⁹

3.4.5 Luego, este derecho impone a todas las autoridades someter sus determinaciones al trámite establecido para el efecto, y actuar con base en los principios que orientan la función pública⁴⁰.

4. Análisis del caso en concreto

4.1 Antes de abordar el fondo del asunto, estima la Sala necesario precisar la procedibilidad de la presente acción de tutela.

Como se relató previamente, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga profirió sentencia el día once (11) de agosto de dos mil cinco (2005), negando la tutela por que la misma desconocía los requisitos de inmediatez y subsidiariedad. Decisión que fue confirmada por el Tribunal Administrativo de Santander en sentencia del treinta (30) de enero de dos mil doce (2012), la anterior situación constituiría un problema de procedencia de la acción de tutela, de no estar frente a sujetos de especial protección

constitucional como lo son los desplazados.

Siguiendo lo dicho en las consideraciones (apartado 3.3), en la presente acción de tutela, si bien no se verifica el cumplimiento de los requisitos de inmediatez ni subsidiaridad, la Sala procederá al estudio de fondo del presente conflicto, teniendo en cuenta los argumentos anotados. Se reitera que, de una parte, una vez fue rechazado el recurso de reposición interpuesto por el señor Cáceres en contra de la resolución que negó el otorgamiento del subsidio de vivienda cesó la actuación del accionante hasta el momento en que incoa la presente tutela, y por otra parte, no se utilizaron los recursos judiciales ordinarios.

Aun así, y en virtud del precedente constitucional reiterado previamente, el accionante, Luis Alfonso Cáceres, es una persona en situación de desplazamiento. Por tanto, y en vista del trato preferente al que tienen derecho las personas en situación de desplazamiento, en este caso la Sala permitirá la procedencia la acción de tutela y procederá al estudio de fondo del presente litigio.

4.2 Superado el examen sobre la procedibilidad de la acción, entra la Sala a analizar si la no asignación del subsidio de vivienda por parte de Fonvivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, conlleva la vulneración de los derechos fundamentales del accionante o si, por el contrario, la decisión por medio de la cual fue comunicado el rechazo de la asignación del subsidio, se ajusta a la normatividad vigente para la asignación de subsidios a la población desplazada, a los criterios constitucionales que ha resaltado esta Corporación en lo que atañen a este grupo poblacional y al caso concreto que ocupa a la Sala.

4.3 De las pruebas allegadas al proceso, la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Círculo de Convención, Norte de Santander informó a este Despacho que “no se encontró persona alguna identificada con el número de cédula 13.167.423, registrada como propietaria o titular de Derechos y Acciones de bien inmueble alguno”⁴¹(Negrilla fuera del original). Además, señaló esta Oficina de Registro que, una vez consultada la base de datos, se encontró registrado como propietario del bien inmueble de Matrícula Inmobiliaria 266-5212, al señor RAFAEL CUÉLLAR SARABIA identificado con la Cédula de Ciudadanía 13.167.428. Por último, manifiesta que “la Matrícula Inmobiliaria 266-8242 fue cerrada teniendo en cuenta la Resolución No. 045 del 25-07-1995 emanada de esta oficina Seccional de Registro de Instrumentos Públicos ‘POR LA CUAL SE UNIFICA UN FOLIO’, trasladando la

anotación respectiva al Folio de Matrícula Inmobiliaria 266-5989, donde aparece registrado como propietario del bien inmueble señor RAFAEL CUELLAR SARABIA identificado con la Cédula de Ciudadanía 13.167.428"42.

4.4 Con base en lo expuesto por el señor Cáceres y del acervo probatorio obrante en el expediente, se puede arribar a la conclusión de que el actor no es titular de ningún predio, pues el Círculo Registral del municipio de Convención, lugar en el cual se encuentran registrados los inmuebles con base en los cuales se excluyó al actor de ser beneficiario del subsidio, desvirtuó dicha información al indicar que el propietario de dichos predios es el señor Rafael Cuéllar Sarabia. Por ende, el actor no se encuentra en la causal alegada por Fonvivienda de imposibilidad para postular al subsidio, consagrada en el artículo 34 literal (d) del Decreto 2190 de 2009.

4.5 La Sala observa que, los números de identificación del accionante y del señor Cuellar son muy similares pues solo se diferencian en el último dígito, situación que pudo dar lugar a que Fonvivienda al buscar la información del señor Cáceres para verificar el cumplimiento de los requisitos para estudiar la asignación del subsidio se equivocara al ingresar el número de cédula del actor. Dando esto lugar a que se le negara el subsidio de vivienda, por aparecerle registrados unos inmuebles supuestamente a su nombre cuando realmente Fonvivienda había ingresado un número de cédula diferente.

4.6 Para analizar si la actuación desplegada por Fonvivienda y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, es o no violatoria del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Cáceres, la Sala considera pertinente hacer un breve recuento de las normas que rigen la actuación de dichas entidades en relación con la asignación de los subsidios de vivienda de interés social.

En primer lugar, el Decreto 555 de 2003⁴³ establece las funciones de Fonvivienda en el artículo 3º, entre las cuales se encuentran las de:

“(…)9. Asignar subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normatividad vigente sobre la materia y con el reglamento y condiciones definidas por el Gobierno Nacional. Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras:

9.1 Atender de manera continua la postulación de hogares para el subsidio familiar de vivienda, a través de contratos de encargo de gestión u otros mecanismos”.

En segundo lugar, el Decreto Reglamentario 2190 de 200944, consagra cuáles son las entidades encargadas de otorgar los subsidios. Al respecto indica en el artículo 5° que “las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata este decreto serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia”.

Luego, en el artículo 22 del Decreto en mención, se hace referencia a las convocatorias de los subsidios de vivienda, diciendo que “concluido el procedimiento de calificación y ordenación de los planes de soluciones de vivienda, mediante acto administrativo, el Fondo Nacional de Vivienda efectuará las convocatorias para la asignación de los subsidios, con indicación de los planes para cada concurso respecto de los cuales es procedente la presentación de postulaciones por parte de los hogares. Cumplido lo anterior, el Fondo Nacional de Vivienda calificará todas las postulaciones individuales presentadas por los hogares para cada uno de los planes de los respectivos concursos y las ordenará secuencialmente en listas municipales, de conformidad con el procedimiento establecido en el presente Decreto”.

Antes de la calificación de las postulaciones al subsidio de vivienda, la entidad otorgante del subsidio deberá, con base en el artículo 42 del Decreto 2190 de 2009, verificar la información suministrada por los postulantes. Una vez efectuado el proceso de verificación, de acuerdo con el artículo 43 del Decreto en mención, las entidades otorgantes del subsidio proceden a calificar a los postulantes⁴⁵.

4.7 Después de citar las normas que rigen las actuaciones de Fonvivienda relacionadas con la asignación de subsidios de vivienda de interés social, procede la Sala a mencionar las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en relación con el tema de los subsidios de vivienda. El Decreto 3571 de 2011 “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”, en su artículo 2° establece las funciones de

dicha entidad, entre las cuales se define la de “(...)1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, (...)”. También, se encuentra entre sus funciones, siguiendo lo consagrado en el artículo 14 del Decreto 3571, las de realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes, adelantar los procesos de calificación y asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

4.8 Teniendo en cuenta lo anterior, la Sala estima en primer lugar que, Fonvivienda desconoció el derecho al debido proceso administrativo del señor Cáceres, pues no actuó acorde con la normatividad vigente (Decreto 2190 de 2009), para lograr el restablecimiento de los derechos del accionante y de su familia, al no realizar el cruce de información que tiene lugar para la asignación de los subsidios, de manera tal que diera como resultado una información cierta y completa. Ello, en razón a que antes de proceder a la calificación de las postulaciones, Fonvivienda tenía la obligación de verificar la información del postulante con base en los datos suministrados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, entre otros.

Sin embargo, Fonvivienda rechazó la postulación del actor apoyándose en la información brindada por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio⁴⁶, entidad que reportó que el señor Cáceres cuenta con dos propiedades en un sitio diferente al de expulsión, para lo cual, no corroboró dicha información ni la contrastó con los datos reportados por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, quien, por medio de los certificados 00122656 y 00081900, anexados por el actor en la acción de tutela, informa que, una vez revisados los archivos catastrales de todo el país y actualizados a treinta y uno (31) de mayo de dos mil diez (2010), no se halló inscripción alguna a nombre del señor Luis Alfonso Cáceres⁴⁷ y, por el contrario, encontró vigentes las inscripciones de los bienes inmuebles identificados con matrícula inmobiliaria 266-5212 y 2668242, cuyo propietario es el señor Rafael Cuéllar Sarabia en el municipio del Carmen.

4.9 Además, después de iniciada la presente acción de tutela, en la cual se cuestiona la actuación llevada a cabo por Fonvivienda, esta entidad no rectificó la información con base en la cual había negado el subsidio al señor Cáceres uno años atrás. De haberlo hecho, se hubiera percatado de que el actor no es, ni ha sido, titular de los bienes inmuebles que terminaron por excluirlo como beneficiario del subsidio.

Por su parte, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con su actuación, vulneró los derechos fundamentales del actor, en tanto entre sus funciones⁴⁸, de acuerdo con el Decreto 2571 de 2011, está la de “realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana” y de los hechos obrantes en el proceso. Es palmaria la negligencia de esta entidad al afirmar que sus funciones se limitan a promover y coordinar los programas de vivienda de interés social y así, no llevar a cabo de manera adecuada la verificación de la información real de los postulantes a los subsidios de vivienda.

4.10 Por último, considera la Sala que la vulneración del derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Cáceres puede acarrear a su vez, la vulneración de su derecho fundamental a la vivienda digna. Lo anterior, en tanto que, el hecho de que las entidades demandadas no hayan actuado de conformidad con las reglas establecidas para la asignación del subsidio, trae como consecuencia directa que actualmente el actor y su familia no cuenten con un lugar seguro y estable donde llevar a cabo su plan de vida.

No puede olvidarse que, de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación⁴⁹, en el caso de la población desplazada, el derecho a la vivienda es siempre un derecho fundamental susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela. Así, teniendo en cuenta que se trata de personas que han debido abandonar sus viviendas, su trabajo y demás posesiones, la satisfacción del derecho a la vivienda se torna indispensable para la efectividad de sus demás derechos fundamentales como el mínimo vital, la salud, entre otros⁵⁰.

4.11 Por otra parte, la Corte ha manifestado que, en virtud de este derecho, es obligación del Estado facilitar el acceso de los desplazados a soluciones de vivienda de carácter permanente. Por este motivo, mediante el Decreto 951 de 2001, que reglamentó las Leyes 3 de 1991 y 287 de 1997, se creó el Subsidio Familiar de Vivienda para Población Desplazada.

Se constata, entonces, que la actuación de Fonvivienda y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio vulneró el derecho fundamental al debido proceso administrativo del señor Luis Alfonso Cáceres. Por tanto, la Sala revocará las sentencias proferidas el treinta (30) de enero de dos mil doce (2012) por el Tribunal Administrativo de Santander, y el once (11) de enero de dos mil doce (2012) por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito. En su lugar, concederá la protección del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

4.12 El artículo 36 del Decreto 2591 de 199151, establece que las sentencias proferidas por la Corte Constitucional en sede de revisión de tutela “sólo surtirán efectos en el caso concreto y deberán ser comunicadas inmediatamente al juez o tribunal competente de primera instancia, el cual notificará la sentencia de la Corte a las partes y adoptará las decisiones necesarias para adecuar su fallo a lo dispuesto por ésta”. Corresponde al juez de primera instancia, conforme a las normas que regulan la acción de tutela, adoptar las medidas necesarias para que el fallo de tutela se cumpla, así como conocer de los incidentes de desacato por el desconocimiento de las órdenes dadas, para garantizar la protección de los derechos fundamentales.

IV. DECISIÓN

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

RESUELVE

Primero.- REVOCAR la sentencia del día treinta (30) de enero de dos mil doce (2012), proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, y del día once (11) de enero de dos mil doce (2012), proferida por el Juzgado Segundo Administrativo Circuito de Bucaramanga, que negaron por improcedente la tutela instaurada por el actor. En su lugar, CONCEDER el amparo judicial del derecho fundamental al debido proceso administrativo.

Segundo.- ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda) que, en el término máximo de ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia gestione con el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio la verificación y corrección, si es del caso, de la información del señor Luis Alfonso Cáceres que reposa en las bases de datos de dichas entidades.

Tercero.- ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda que, en el término máximo de ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia incluya al señor Luis Alfonso Cáceres en la convocatoria para desplazados que se esté realizando a la fecha o en la próxima que se lleve a cabo por esta entidad.

Cuarto.- ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda)

que informe al señor Luis Alfonso Cáceres, en ocho (8) días hábiles siguientes a la notificación de la presente providencia, la Convocatoria en la cual haya sido incluido para otorgarle el subsidio de vivienda para la población en situación de desplazamiento, de conformidad con lo ordenado en el numeral segundo de esta parte resolutive.

Quinto.- ORDENAR al Director(a) Ejecutivo(a) del Fondo Nacional de Vivienda que, en un (1) mes contado a partir de la notificación de esta providencia, informe sobre el cumplimiento del numeral segundo al Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Bucaramanga, que actuó como juez de primera instancia en el proceso de tutela de la referencia, para que adopte las medidas a que hubiere lugar.

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

Notifíquese, comuníquese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Magistrada Ponente (E)

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado

Secretaria General

1 Ley 1444 de 2011. “Artículo 14. Creación del Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio. Créase el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuyos objetivos y funciones serán los escindidos del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de acuerdo con el artículo 11 de la presente ley”.

2 Decreto 3571 de 2011. “Por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio”. En su artículo 2° determina las funciones del nuevo Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, al cual corresponde, entre otras, “formular, dirigir y coordinar las políticas, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial (...)”.

3 Por medio de la Resolución Núm. 174 del cinco (5) de junio de dos mil siete (2007).

4 Folio 2 Cuaderno 1.

5 Certificados Nro. 00081900 de 24 de mayo de 2010 y 00122656 de 12 de julio de 2010, expedidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Folio 12 Cuaderno 1.

6 Folio 74 Cuaderno 1.

7 Folio 77 Cuaderno1.

8 Folio 109 Cuaderno 1.

9 Folio 96 a 103 Cuaderno 1.

10 Folio 10 Cuaderno 1.

11 Folio 11 Cuaderno 1.

12 Folio 12 Cuaderno 1.

13 Folio 70 Cuaderno 1.

14 Folio 70 Cuaderno 1.

15 Folio 122 Cuaderno 1.

16 Folio 11 Cuaderno 2.

17 Folio 22 y 24 Cuaderno 2.

18 Folio 26 Cuaderno 2.

19 Folio 26 Cuaderno 2.

20 Sentencia T-600 de 2009, entre muchas otras.

22 Sentencias T-302 de 2003 y T-025 de 2004.

23 Sentencia C-278 de 2007.

24 Sentencia T-227 de 1997.

25 Sentencia SU-1150 de 2000.

26 Sentencia T-215 de 2002.

27 Sentencias T-025 de 2004, C-278 de 2007 y T-139 de 2007.

28 Sentencia T-025 de 2004.

29 El artículo 3° de la Ley 387 de 1997 establece que “es responsabilidad del Estado colombiano formular las políticas y adoptar las medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección y consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia. Para efectos del inciso anterior, se tendrán en cuenta los principios de subsidiariedad, complementariedad, descentralización y concurrencia en los cuales se asienta la organización del Estado colombiano” (Resalta la Sala).

30 Dentro de los principios rectores de los desplazamientos internos expuestos por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el principio 3° establece “1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades. No serán perseguidos ni castigados por formular esa solicitud” y el principio 25 establece que “1. La obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar asistencia humanitaria a los desplazados internos corresponde a las autoridades nacionales...” (Subrayado fuera del texto). La Corte

Constitucional les ha reconocido fuerza vinculante a estos principios, pese a que no han sido aprobados mediante un tratado internacional, “dado que ellos fundamentalmente reflejan y llenan las lagunas de lo establecido en tratados internacionales de derechos humanos”, por lo cual esta Corporación considera que “deben ser tenidos como parámetros para la creación normativa y la interpretación en el campo de la regulación del desplazamiento forzado y la atención a las personas desplazadas por parte del Estado” (C-278 de 2007, SU-1150 de 2000).

31 En efecto, el inciso 3º del artículo 86 de la Constitución consagra: “(...) Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”. Por su parte, el artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 contempla: “(...) La acción de tutela no procederá: 1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante (...)”.

32 Ver entre otras, las sentencias T-098 de 2002, T-057 de 2008, T-216A de 2008, T-742 de 2009, T-150 de 2010, T-177 de 2010.

33 Sentencia T-873 de 2010.

34 En la sentencia T-085 de 2009, la Corte señaló que “la situación del desplazado no implica solamente el “ir de un lugar a otro”; encierra una vulneración masiva de los derechos fundamentales, ya que “se encuentran en una especial condición de vulnerabilidad, exclusión y marginalidad, entendida la primera como aquella situación que sin ser elegida por el individuo, le impide acceder a aquellas garantías mínimas que le permiten la realización de sus derechos económicos, sociales y culturales y, en este orden, la adopción de un proyecto de vida; la segunda, como la ruptura de los vínculos que unen a una persona a su comunidad de origen; y, la tercera, como aquélla situación en la que se encuentra un individuo que hace parte de un nuevo escenario en el que no pertenece al grupo de beneficiarios directos de los intercambios regulares y del reconocimiento social.”

35 Sentencia T-025 de 2004.

36 Sentencia T-792 de 2009.

37 Ver entre otras las sentencias T-740 de 2004, T-175 de 2005, T-1094 de 2004, T-563 de 2005, T-1076 de 2005, T-882 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006 y T-468 de 2006.

38 Ver sentencia T-552 de 1992.

39 Sentencia T-1341 de 2001.

40 Artículo 209. Constitución política. “La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley”.

41 Folio 26 Cuaderno 2.

42 Folio 26 Cuaderno 2.

43 “Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda «Fonvivienda»”.

44 “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas. ARTÍCULO 1. OBJETO. El presente decreto tiene por objeto reglamentar el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas, conforme a lo dispuesto en las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002, 1114 de 2006 y 1151 de 2007. Se aplica a entidades que administren recursos del Presupuesto Nacional o recursos parafiscales con destino al subsidio anteriormente mencionado”.

45 Decreto Reglamentario 2190 DE 2009. “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”.

Artículo 2. “Definiciones. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones:

2.6.4. Mejoramiento de vivienda. (Numeral modificado por el artículo 1 del Decreto 3670 de 2009). Proceso por el cual el beneficiario del subsidio supera una o varias de las carencias básicas de una vivienda perteneciente a un desarrollo legal o legalizado, o a una edificación, en aspectos tales como, su estructura principal, cimientos, muros o cubiertas, carencia o vetustez de redes eléctricas o de acueducto, y cuyo desarrollo exige la consecución de permisos o licencias previos ante las autoridades competentes. En este caso, el título de propiedad de la vivienda a mejorar debe estar inscrito en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos a nombre de uno cualquiera de los miembros del hogar postulante, quienes deben habitar en la vivienda. En aquellos casos en que la totalidad de la vivienda se encuentre construida en materiales provisionales, se considerará objeto de un programa de construcción en sitio propio.

Esta modalidad de subsidio también podrá beneficiar a ocupantes de bienes fiscales que cumplan con las condiciones establecidas en el artículo 2 de la Ley 1001 de 2005, o a quienes demuestren posesión regular de un inmueble al menos con tres (3) años de anticipación a la fecha de postulación. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá las condiciones requeridas para que las personas en estas condiciones accedan al subsidio de mejoramiento de vivienda, garantizando la publicidad del procedimiento de asignación.”

46 Folio 85-86 Cuaderno1.

47 Folio 11-12 Cuaderno1.

48 Decreto 3571 de 2011. “Artículo 14. Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda. Son funciones de la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda, las siguientes:

1. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana.
2. Apoyar y orientar a FONVIVIENDA en la administración de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana, y de los demás proyectos que le sean

asignados, con criterios de descentralización territorial y en función de las necesidades habitacionales de la población.

4. Desarrollar los procesos de convocatoria y postulación de los hogares aspirantes al subsidio familiar de vivienda de interés social urbana.

5. Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana

6. Adelantar los procesos de calificación y asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana bajo las diferentes modalidades establecidas en las normas vigentes.

7. Realizar el proceso de calidad en cada una de las etapas que se requieren en la asignación de los subsidios familiares de vivienda.

8. Coordinar con la auditoria externa la revisión y certificación de los procesos de asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

9. Realizar las actividades para comunicar a los hogares postulantes el resultado del respectivo proceso de asignación de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana.

10. Coordinar con las diferentes áreas de apoyo los procesos de atención de los recursos de reposición contra los actos administrativos emitidos por FONVIVIENDA y adelantar las acciones correspondientes para su cumplimiento.

11. Diseñar e implementar los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico al pago y movilización de subsidios de vivienda de interés social urbana.

12. Las demás que le sean asignadas y que por su naturaleza le correspondan”.

49 A este respecto, se puede consultar entre otras, la sentencia T-064 de 2009 en la cual se estudió el caso de una mujer desplazada que había sido abandonada por su compañero permanente, quien se aprovechó del subsidio de vivienda que le había sido entregado a su familia para arrendar la vivienda adjudicada mientras que su ex compañera permanente y

sus hijos vivían en una habitación que les prestaba una señora.

50 Sobre este punto, se puede consultar entre otras, la sentencia T-585 de 2006, por medio de la cual se tuteló el derecho fundamental a la vivienda digna de un grupo de desplazados que se encontraban viviendo en asentamientos ubicados en áreas subnormales. En ese evento, se afirmó: “Este Tribunal ha reconocido en su jurisprudencia que el derecho a una vivienda digna es un derecho fundamental de las personas desplazadas por la violencia susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, y que es una obligación de las autoridades (i) reubicar a las personas desplazadas que, debido al desplazamiento, se han visto obligadas a asentarse en terrenos de alto riesgo; (ii) brindar a estas personas soluciones de vivienda de carácter temporal y, posteriormente, facilitarles el acceso a otras de carácter permanente. En este sentido, la Corporación ha precisado que no basta con ofrecer soluciones de vivienda a largo plazo si mientras tanto no se provee a los desplazados alojamiento temporal en condiciones dignas; (iii) proporcionar asesoría a las personas desplazadas sobre los procedimientos que deben seguir para acceder a los programas; (iv) en el diseño de los planes y programas de vivienda, tomar en consideración las especiales necesidades de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de ésta: personas de la tercera edad, madres cabeza de familia, niños, personas discapacitadas, etc.-; y (v) eliminar las barreras que impiden el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia social del Estado, entre otras”.

51 “Por el cual se reglamenta la acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política”.