

Sentencia T-581/10

DERECHO DE PETICION DE DESPLAZADOS-Reiteración de jurisprudencia

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Naturaleza jurídica

HECHO SUPERADO EN TUTELA-Configuración de carencia actual de objeto

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-No vulneración por parte de FONVIVIENDA por cuanto desembolsó la totalidad del subsidio para la vivienda de la peticionaria, configurándose carencia actual de objeto por hecho superado

Acción de tutela interpuesta por María del Carmen Paso Maestre contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Magistrado Ponente:

Dr. JORGE IVÁN PALACIO PALACIO.

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de julio de dos mil diez (2010).

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Jorge Iván Palacio Palacio, Nilson Pinilla Pinilla y Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, profiere la siguiente:

SENTENCIA

dentro del proceso de revisión del fallo emitido por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, en la acción de tutela instaurada por la señora María del Carmen Paso Maestre contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

I. ANTECEDENTES.

La señora María del Carmen Paso Maestre interpone acción de tutela en contra del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, al considerar vulnerados sus derechos fundamentales “a obtener una vivienda digna” y de petición. Según la accionante, la violación radica en que la

entidad demandada no ha resuelto de fondo un derecho de petición mediante el cual solicita que la postulación para ser beneficiaria de un subsidio de vivienda presentada a "COMCAJA" sea calificada y revisada nuevamente "para posteriormente y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del estado recibir la carta de asignación". Para fundamentar su solicitud, presentada el día 16 de diciembre de 2008, la accionante relata los siguientes:

1. Hechos.

1.1. Refiere que, con el propósito de obtener un subsidio familiar de vivienda, hizo postulación ante la Caja de Compensación Familiar Campesina-COMCAJA-, en las convocatorias Bolsa Especial para la Población Desplazada, postulación que fue rechazada por esa entidad argumentando que, para acceder a ese subsidio, "el hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión".

1.2. Indica que, ante la anterior negativa, presentó un derecho de petición al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, en el cual (i) manifestó que tiene derecho a recibir una vivienda digna en el lugar donde se encuentra reubicada, independientemente de que en el lugar de expulsión haya dejado alguna propiedad, pues, "ni puede traerla a donde est[á] reubicada ni pued[e] regresar a ese lugar", y (ii) solicitó que la postulación presentada a "COMCAJA" fuera calificada y revisada nuevamente, toda vez que las consideraciones y fundamentos del rechazo no están contemplados en el Decreto 951 de 2001, "para posteriormente y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del estado recibir la carta de asignación". Derecho de petición que en el momento de interposición de la acción de tutela no había sido resuelto por el fondo.

1.3. Relata que el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- se ha limitado a remitir la petición a la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, entidad que "a su vez ratificó la situación de la postulación, donde manifiesta que se encuentra rechazada por el motivo señalado anteriormente sin darle ninguna solución a lo planteado en el derecho de petición".

2. Traslado y contestación de la demanda.

Avocado el conocimiento de la tutela, el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, admitió la acción de tutela y ofició a la entidad demandada para que en el término

de tres días rindiera un pronunciamiento expreso sobre los hechos contenidos en el escrito de tutela. La accionada guardó silencio.

II. DECISIÓN JUDICIAL OBJETO DE REVISIÓN.

1. Única Instancia.

El Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, en sentencia del 5 de febrero de 2009, que no fue impugnada, negó la tutela impetrada por la señora María del Carmen Paso Maestre contra el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, por considerar que, a pesar de que debe presumirse la certeza de los hechos en virtud de que la entidad accionada no contestó los informes solicitados, de todas maneras, teniendo en cuenta que la accionante no aportó la copia de la petición, no es posible saber si esa solicitud existe realmente, ni determinar si el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- dejó vencer los términos legales sin contestarla. Agrega que, además, la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para el Subsidio de Interés Social CAVIS-UT respondió a la accionante la información que solicitó sobre la situación de su postulación al subsidio familiar de vivienda, advirtiéndole que puede interponer el recurso de reposición contra las resoluciones expedidas por el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- dentro de los procesos de preselección y asignación de subsidios de vivienda.

III. PRUEBAS.

A continuación se relacionan las pruebas relevantes que reposan en el expediente:

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María del Carmen Paso Maestre (folio 5).

* Comunicación dirigida por la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional -Acción Social-, Unidad Territorial del Cesar, a la señora María del Carmen Paso Maestre, de fecha 13 de marzo de 2007, mediante la cual le informa que ella, junto con su grupo familiar, se encuentran incluidos en el sistema de información de población desplazada y que, por lo tanto, tienen derecho a los beneficios que la ley contempla para las personas en condición de desplazamiento (folio 6).

* Comunicación dirigida por la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para Subsidio de Vivienda de Interés Social CAVIS-UT a la señora María del Carmen Paso Maestre, de fecha 14 de octubre de 2008, mediante la cual se da respuesta a la postulación a subsidio familiar de vivienda en la convocatoria de la Bolsa Especial para la Población Desplazada presentada por la accionante (folio 7).

* Copia del correo electrónico dirigido por la Coordinadora de Vivienda a la representante legal de CAVIS-UT, de fecha 12 de noviembre de 2009 en el que se le informa que “revisados [los] archivos de derechos de petición o solicitudes varias realizadas por los postulantes ó beneficiarios en esta Caja de Compensación Familiar, no se encontró ningún tipo de requerimiento realizado por la señora María del Carmen Paso Maestre C.C. 49.715.361” (folio 30 del cuaderno de revisión).

* Copia del correo electrónico dirigido por la representante legal de CAVIS-UT a la Oficina Jurídica del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de fecha 13 de noviembre de 2009, en el que se envía la información que registra el sistema sobre la señora María del Carmen Paso, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 (folios 33 y 33 del cuaderno de revisión).

* Copia de la “Consulta Información Histórica de Cédula” del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, correspondiente a la Señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 (folio 34 y 35 del cuaderno de revisión).

* Copia del escrito dirigido por el Área de Correspondencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial al Grupo de Procesos Judiciales de la misma entidad, mediante la cual se informa que “una vez revisado el Sistema de Información y Gestión Documental del Ministerio (Sigdma), a partir del 2 de enero de 2009 hasta 19 de noviembre de 2009, no se encontró ningún registro relacionado con la solicitud de la señora María del Carmen Paso Maestre c.c. 49.715.361 de Valledupar” (folios 36 al 38 del cuaderno de revisión).

* Copia de la impresión del módulo de consulta de información postulantes, tomada de la página web: <http://www.uniontemporaldecajas.org> (folio 65 del cuaderno de revisión).

* Copia de la impresión del módulo de solicitudes [CAVIS UT - COMFACESAR- VALLEDUPAR] de la señora María del Carmen Paso Maestre (folio 75 del cuaderno de revisión).

* Copia de la impresión del módulo CAVIS - Consultas - Datos Básicos del postulante, correspondiente a la señora María del Carmen Paso Maestre (folios 76 y 77 del cuaderno de revisión).

* Copia de la impresión del módulo de Consultas - Información Histórica de Cédula- del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, correspondiente a la señora María del Carmen Paso Maestre (folios 89 y 90 del cuaderno de revisión).

* Copia de la Resolución número 901 del 17 de diciembre de 2009, "Por la cual se asignan Subsidios Familiares de Vivienda, correspondientes a recursos presupuestales para población en situación de desplazamiento" (folios 91 a 96 del cuaderno de revisión).

IV. ACTUACIÓN EN SEDE DE REVISIÓN.

1. Mediante auto del 5 de noviembre de dos mil nueve (2009), el Magistrado Sustanciador, con el fin de allegar elementos de juicio adicionales al proceso de tutela para adoptar la decisión definitiva, dispuso ordenar que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficiara (i) a la señora María del Carmen Paso Maestre, en la calle 16, casa 6, Barrio Las Mercedes, de la ciudad de Valledupar, para que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la providencia, hiciera llegar, con destino al proceso de tutela de la referencia, copia de la petición que presentó ante el Fondo Nacional de Vivienda - Fonvivienda- e informara si dicha entidad ya le había dado respuesta a esa solicitud; y (ii) al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, en la calle 37 número 8 - 40 Piso 3, de la ciudad de Bogotá, para que, dentro de los 5 días siguientes a la notificación de la providencia, informara si ya le había dado respuesta a la solicitud que la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar (Cesar), dice haber presentado a esa entidad, encaminada a que la postulación para obtener el subsidio familiar de vivienda presentada ante la Caja de Compensación Familiar Campesina - COMCAJA- fuera calificada y revisada nuevamente.

Mediante escrito del 20 de noviembre de 2009 la Directora Ejecutiva del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- dio respuesta a los requerimientos efectuados por esta Corporación

en los siguientes términos:

“Advertida la orden judicial y consultando el Sistema de Correspondencia del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial –SIGDMA- se pudo comprobar que no existe ninguna comunicación presentada por la accionante María del Carmen Pasa Maestre, en la que solicite la revisión [de] la postulación realizada en la convocatoria para población desplazada del año 2007.

A su vez, procedimos a verificar la presentación de dicha petición a través de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar –CAVIS- UT, y encontramos que tampoco fue presentada ni remitida por dicho medio.

En este sentido Honorable Magistrado, es claro establecer que la accionante no ha realizado ninguna petición de revisión del Rechazo de su Postulación a Fonvivienda.”

La señora María del Carmen Paso Maestre guardó silencio ante los requerimientos efectuados por esta Corporación.

2. Mediante auto del 7 de diciembre de dos mil nueve (2009) se estimó necesaria la vinculación a la presente acción de tutela del Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social - Acción Social-, de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, al estimar que podían tener un interés directo en la misma. Por consiguiente, se resolvió:

“ORDENAR a la Secretaría General de esta Corporación que ponga en conocimiento el contenido del expediente de tutela T-2339878 al Ministerio del Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, calle 37 número 8-40 de Bogotá; a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social - Acción Social-, calle 7 número 6-54 de Bogotá; a la Caja de Compensación Familiar Campesina –COMCAJA-, carrera 12 número 96-23/37 de Bogotá; y a COMFACESAR, carrera 9 número 16A-48 de Valledupar, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación del presente auto, se pronuncien acerca de la acción de tutela interpuesta por la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar; alleguen las pruebas que estimen conveniente; y remitan a esta Corporación copia de las solicitudes formuladas por la señora María del Carmen Paso Maestre en relación con la postulación al subsidio familiar de vivienda

y del trámite que esas entidades le hayan dado a dichas solicitudes, en especial de las pruebas documentales que hayan servido de fundamento para rechazar el mencionado subsidio, por ejemplo las que acrediten la propiedad de otro u otros inmuebles de la señora María del Carmen Paso Maestre, así como la ubicación de los mismos.”

Igualmente, con el fin de allegar elementos de juicio adicionales al proceso de tutela para adoptar la decisión definitiva, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se dispuso:

“Segundo. ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, en la carrera 12 número 96-23/37 de Bogotá; y a COMFACESAR, en la carrera 9 número 16A-48 de Valledupar, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, informen a esta Corporación el trámite que le dieron a la petición formulada por la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar, en la cual dice haber solicitado que la postulación al subsidio de vivienda familiar fuera calificada y revisada nuevamente ‘para posteriormente y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal del estado recibir la carta de asignación’, allegando copia del acto administrativo por medio del cual fue resuelta esa petición.

Tercero. ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, en la calle 37 número 8 - 40 Piso 3, de Bogotá, para que, dentro de los tres (3) días siguientes a la notificación de esta providencia, remita a esta Corporación copia de las solicitudes formuladas por la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar, en relación con la postulación al subsidio familiar de vivienda y del trámite que esa entidad le haya dado a dichas solicitudes, en especial de las pruebas documentales que hayan servido de fundamento para rechazar el mencionado subsidio, por ejemplo las que acrediten la propiedad de otro u otros inmuebles de la señora María del Carmen Paso Maestre, así como la ubicación de los mismos.

Cuarto. ORDENAR que, a través de la Secretaría General de esta Corporación, se oficie a la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social - Acción Social-, en la calle 7 número 6-54, de la ciudad de Bogotá, para que, dentro de los tres (3) días

siguientes a la notificación de esta providencia, informe a esta Corporación en qué fecha y de qué lugar exactos fue desplazada la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar; e igualmente cuál es su situación actual en el Sistema Nacional para la Atención Integral de la Población Desplazada (SNAIPD).

Quinto. Por Secretaría General de esta Corporación, líbrese despacho comisorio, anexando copia de la acción de tutela de la referencia, a la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, para que dentro de los tres (3) días siguientes a la comunicación de este auto, escuche en declaración juramentada a la señora María del Carmen Paso Maestre, identificada con la cédula de ciudadanía número 49.715.361 de Valledupar, para que responda los siguientes interrogantes, y los demás que el comisionado considere pertinentes:

1. En qué oficina y fecha exactas presentó la solicitud que dice haber dirigido a FONVIVIENDA para que le calificara y le revisara nuevamente la postulación al subsidio familiar de vivienda y que esa entidad no le ha contestado de fondo (si tiene copia de ese documento, que la anexe).
2. En qué fecha, de qué lugar exacto y hacia dónde fue desplazada (citar departamento, municipio y vereda).
3. En qué consistieron los hechos que obligaron su desplazamiento.
4. Dónde reside actualmente, cómo es la vivienda que tiene en la actualidad y con quiénes convive.
5. Si, en el momento en que le fue negado el subsidio familiar de vivienda, tenía otro u otros inmuebles, especialmente viviendas, de su propiedad, y, de ser así, dónde están situados.
6. Si los inmuebles o viviendas que dice tener de su propiedad son aptos para vivir dignamente, y, en caso negativo, por qué razones no puede habitar en ellos.
7. Si los inmuebles o viviendas que dice tener de su propiedad están situados en el mismo sector de donde fue desplazada.

8. Si tiene copia de la escritura pública registrada que demuestre la propiedad de esa(s) vivienda(s) que dice tener (en caso afirmativo, anexar copia de esos documentos).”

3.1. La Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social-, mediante oficio del 18 de diciembre de 2009, señaló que:

“Una vez revisada la página Web www.uniontemporaldecajas.org, el núcleo familiar de MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE, aplicó dentro de la convocatoria del año 2007 abierta para población en situación de desplazamiento, de ella se registra el estado de ASIGNADOS para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda en la modalidad de adquisición de vivienda nueva o usada, en consecuencia reporta habersele asignado la suma de CATORCE MILLONES NOVECIENTOS SIETE MIL PESOS (\$14.907.000), mediante resolución 901 de 17 de diciembre de dos mil nueve (2009-12-17).

(...)

Verificando el Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, se constató que MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE reporta haberse desplazado el día 1 de marzo de 2006, rindiendo declaración de desplazamiento en la ciudad de Valledupar Cesar y consecuentemente INCLUIDA en el mencionado registro con código de declaración 437757.

Así mismo MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE y su núcleo familiar le ha sido entregada la ayuda humanitaria de emergencia al tenor de lo dispuesto en la Ley 387 de 1997, Decreto 2569 de 2000, T-025 de 2004, C-278 de 2007 y T-496 de 2007, consistente en ALOJAMIENTO TRANSITORIO Y ASISTENCIA ALIMENTARIA POR TERMINO DE TRES (3) MESES Y KITS COMPLEMENTARIOS. (...)”

3.2. La Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, mediante oficio del 12 de enero de 2010, indicó que:

“Una vez consultada la correspondiente información en las respectivas bases de datos, suministrada por el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, se encontró que el accionante presentó su postulación en la Caja de Compensación Familiar de Cesar -COMFACESAR-. (anexo reporte de la página web de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Cavis U.T.)

A fin de que la accionante pueda acceder a este subsidio debe efectuar dicho trámite, ante la caja de Compensación Familiar del Cesar -COMFACESAR-, que fue la caja donde la accionante gestionó el diligenciamiento de su formulario, como se demuestra con el reporte arrojado de la búsqueda de la respectiva base de datos.

(...)

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de la Caja de Compensación Familiar Campesina COMCAJA, en virtud del encargo fiduciario con la unión Temporal Cavis -UT-, recepciona los formularios de postulación de las familias que quieran acceder al programa. En el caso objeto del presente estudio, COMCAJA, no conoce documento alguno como lo manifiesta la accionante en su escrito de tutela.

La solicitud de la postulación de la señora MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE, no fue recibida por esta Corporación, por tanto COMCAJA no ha conculcado derecho fundamental alguno.

Es preciso indicar que en la comunicación allegada al expediente por FONVIVIENDA consta que dicha entidad atendió en debida forma la petición formulada por la interesada, teniendo claro la falta de violación del derecho de petición que alega la tutelante.

(...)

Con fundamento en lo anteriormente señalado, así como en lo que el despacho judicial a bien considere, solicito que se declare la improcedencia de la presente acción de tutela al no existir vulneración a derecho fundamental alguno por parte de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-.

Igualmente por las razones anteriormente expuestas, particularmente la omisión por parte de la accionante de no efectuar el trámite de postulación, así como el rol de intermediación que ejerce esta Corporación, es necesario concluir, en estricto rigor jurídico, que COMCAJA no ha conculcado los derechos fundamentales indicados por la tutelante, y por lo tanto deben ser denegadas las pretensiones formuladas contra esta Corporación, excluyéndosele como parte procesal accionada, para lo cual solicito se declare y de aplicación de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva (...)."

3.3. El Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- mediante oficio del 12 de enero de 2010, manifestó que:

“(…) Su señoría, con relación a la solicitudes formuladas por la señora Paso Maestre, como se puede evidenciar de la certificación que reposa en el expediente proferida por el área de correspondencia de MAVDT, es claro que para el periodo comprendido entre el 2 de enero de 2009 y 19 de noviembre del mismo año, la señora Paso Maestre, no radicó ninguna solicitud dirigida a obtener subsidio de vivienda ante esta entidad.

Ahora bien, la referida accionante al momento de presentar la Acción de tutela ante el H. Juzgado de Menores de Valledupar, presentaba una causal de cruce y/o rechazo ‘el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional’. Los elementos de juicio que tuvo el fallador de instancia para negar el amparo, estaban justificados en una prohibición de índole legal, que el subsidio de vivienda esta dirigido a personas que no posean propiedad.

De tal suerte, que a finales del año 2009, se procedió a efectuar el tercer proceso de asignación de la convocatoria ‘Desplazados 2007’ reprocesando la información al tenor del artículo 42 del Decreto 2190 de 2009¹situación que fue plasmada en la Resolución No. 901 de 2009 (Resolución de Asignación de subsidios).

El anterior procedimiento, arrojó el estado actual de la señora Paso Maestre, a saber:

NOMBRE

CEDULA

ESTADO

MODALIDAD

VALOR ASIGNADO

MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE

49715361

ASIGNADO

ADQUISICIÓN DE VIVIENDA NUEVA O USADA PARA HOGARES PROPIETARIOS

400701295151

\$14.907.000

BANCO

MOVILIZADO

BANCOAGRARIO

NO

(...)

Se debe señalar que el Fondo Nacional de Vivienda actúa de conformidad con la Ley 3 de 1991 y los decretos 951 de 2001, 2190 de 2009 y 4911 de 2009 y el Subsidio se otorga en las condiciones allí dispuestas, pues el trato en el cumplimiento de los requisitos exigidos por la legislación precitada se da en condiciones de igualdad y para todos los beneficiarios del Subsidio.”

3.4. La Caja de Compensación Familiar del Cesar -COMFACESAR-, mediante oficio del 19 de enero de 2010, informó que:

“PRIMERO: Se hizo una revisión de la base de datos de la Corporación y se pudo verificar que no reposan en nuestros archivos petición alguna presentada por la señora MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE.

SEGUNDO: Una vez revisada la base de datos de la Corporación se pudo verificar también que la señora MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE, identificada con cédula de ciudadanía número 49.715.361, se postuló en el año 2007 con el fin de acceder al subsidio para adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios, en Convocatoria -Bolsa especial desplazados del Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-.

Como puede observarse en documentos anexos al presente escrito, mediante Resolución No. 510 de 2007 y Resolución 602 de 2008 respectivamente, FONVIVIENDA presenta el siguiente

reporte de cruces:

Resolución No. 510 de 2007 - El hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión (Retorno-Adquisición) MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE. Parentesco: 1 JEFE DEL HOGAR. Tipo de cruce: PROPIETARIOS. Entidad de cruce: IGAC. Departamento: CESAR. Municipio: VALLEDUPAR. Matricula inmobiliaria. NULL.

Descripción del cruce:

Resolución 602 de 2008- El hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional MARIA DEL CARMEN PASO MAESTRE. Parentesco: 1 JEFE DEL HOGAR. Tipo de cruce: PROPIETARIOS. Entidad de cruce: IGAC. Departamento: CESAR. Municipio: VALLEDUPAR.”

Adicionalmente resalta que las Cajas de Compensación Familiar del país reunidas en unión temporal suscriben un contrato de gestión con el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- para la operatividad del subsidio familiar de vivienda, en el cual realizan una labor de mandatarias (responsables de labores netamente operativas) y que es Fonvivienda quien tiene la competencia exclusiva de dar apertura a las convocatorias, realizar la calificación, preselección, asignación y desembolso de subsidios de vivienda.

3.5. En diligencia de audiencia pública llevada a cabo el 15 de enero de 2010, ante la Sala Civil-Familia-Laboral del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Valledupar, la señora María del Carmen Paso Maestre dio respuesta al requerimiento efectuado por la Corte Constitucional, pronunciándose en los siguientes términos respecto del cuestionario:

(i) En primer lugar, esta Corporación le solicitó que informara la fecha exacta en que presentó la solicitud que dice haber dirigido a Fonvivienda para que se le calificara y revisara nuevamente su postulación al subsidio de vivienda y si tenía copia de ese documento lo anexara. La accionante contestó: “la fecha exacta no recuerdo, ya tiene como dos años eso, y esos papeles los presenté en las oficinas de Comcaja, y no tengo copia de ese documento”.

(ii) También se solicitó informar en qué fecha, de qué lugar exacto y hacia donde fue desplazada. La actora respondió: “soy desplazada del municipio (sic) de Ataque Cesar hacia la ciudad de Valledupar, eso fue como en febrero de 2006”.

(iii) Asimismo se le pidió contestar en qué consistieron los hechos que obligaron su desplazamiento, interrogante que resolvió indicando que el mismo tuvo como causa la “amenaza de muerte al compañero con quien vivía, lo acusaron de haber entregado en ese tiempo unos muchachos que pertenecían al grupo de la guerrilla que operaba en ese pueblo”.

(iv) De igual forma se le solicitó informar cómo es la vivienda que tiene en la actualidad y con quienes convive, respecto a la cual contestó: “resido en una invasión, llamada las Mercedes, la casita es de barro y no tiene sino dos piezas, es de bahareque y de barro, vivo con mis dos hijas y dos sobrinos”.

(v) Se le solicitó responder si en el momento en que fue negado el subsidio familiar de vivienda tenía otro u otros inmuebles, especialmente viviendas de su propiedad y de ser así donde están situados, a lo cual contestó: “según la respuesta de ellos ahí aparezco con una vivienda, pero no tengo nada, no tengo vivienda ni ningún otro inmueble, y la casita donde yo vivo es arrendada”.

A lo anterior agregó que en enero o febrero de 2009 en la “Oficina de Catastro del Edificio de Agustín Codazzi” le informaron que en el sistema su número de cédula “aparece igual al de otra señora que tiene una vivienda” y que con el propósito de ayudarla le entregaron un “papelito con un número para que la secretaria [le] hiciera un certificado donde dijera que [no tiene] vivienda y lo llevara a Comcaja para que [la] volvieran a incluir en el subsidio familiar de vivienda” indicando que todavía no se ha acercado a esa entidad a solicitar dicho certificado.

V. CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS.

1. Competencia.

Esta Corte es competente para conocer del fallo materia de revisión, de conformidad con lo establecido en los artículos 86, inciso tercero y 241, numeral noveno de la Constitución Política y en los artículos 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Planteamiento del problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes planteados, corresponde a esta Sala determinar si las

entidades accionadas han vulnerado los derechos fundamentales de la señora María del Carmen Paso Maestre, (i) al no haberle contestado de fondo el derecho de petición que dice haber presentado para que fuera calificada y revisada nuevamente la postulación para ser beneficiaria de un subsidio de vivienda presentada ante la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- y (ii) al haber negado el subsidio de vivienda familiar con el argumento de que para acceder al mismo el hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión.

Para resolver el anterior problema jurídico estima la Sala preciso reiterar la jurisprudencia de esta Corporación en relación con: (i) el derecho de petición; (ii) la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna frente a la población desplazada; y (iii) el fenómeno de la carencia actual de objeto por un hecho superado. Con base en ello, (iv) la Sala procederá al análisis del caso concreto para determinar si hay lugar o no a la protección invocada.

3. El derecho de petición. Reiteración de jurisprudencia.

3.1. El artículo 23 de la Constitución Política dispone que:

“Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades por motivos de interés general o particular y a obtener pronta resolución. El legislador podrá reglamentar su ejercicio ante organizaciones privadas para garantizar los derechos fundamentales.”

La jurisprudencia constitucional ha precisado el sentido y alcance del derecho de petición señalando algunos supuestos fácticos mínimos que determinan su ámbito de protección constitucional². Al respecto, en la sentencia T-371 de 2005 la Corte señaló:

“(i) El derecho de petición es fundamental y determinante para la efectividad de los mecanismos de la democracia participativa, garantizando a su vez otros derechos constitucionales, como los derechos a la información, a la participación política y a la libertad de expresión; (ii) el núcleo esencial del derecho de petición reside en la resolución pronta y oportuna de la cuestión; (iii) la petición debe ser resuelta de fondo, de manera clara, oportuna, precisa y congruente con lo solicitado; (iv) la respuesta debe producirse dentro de un plazo razonable, el cual debe ser lo más corto posible³; (v) la respuesta no implica aceptación de lo solicitado ni tampoco se concreta siempre en una respuesta escrita; (vi)

este derecho, por regla general, se aplica a entidades estatales, y en algunos casos a los particulares⁴; (vii) el silencio administrativo negativo, entendido como un mecanismo para agotar la vía gubernativa y acceder a la vía judicial, no satisface el derecho fundamental de petición⁵ pues su objeto es distinto. Por el contrario, el silencio administrativo es la prueba incontrovertible de que se ha violado el derecho de petición; (viii) el derecho de petición también es aplicable en la vía gubernativa⁶; (ix) la falta de competencia de la entidad ante quien se plantea, no la exonera del deber de responder;⁷ y (x) ante la presentación de una petición, la entidad pública debe notificar su respuesta al interesado⁸.”

Esta Corporación ha indicado también que la respuesta de la autoridad o entidad correspondiente a un derecho de petición debe incluir un análisis completo y detallado de los hechos y del marco jurídico que regula el tema, es decir “una contestación plena que asegure que el derecho de petición se ha respetado y que el particular ha obtenido la correspondiente respuesta, sin importar que la misma sea favorable o no a sus intereses”⁹.

Igualmente se ha señalado que “una respuesta es suficiente cuando resuelve materialmente la petición y satisface los requerimientos del solicitante, sin perjuicio de que la respuesta sea negativa a las pretensiones del peticionario¹⁰; es efectiva si la respuesta soluciona el caso que se plantea¹¹ (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 a lo pedido verse sobre lo preguntado y no sobre un tema semejante o relativo al asunto principal de la petición, sin que se excluya la posibilidad de suministrar información adicional que se encuentre relacionada con la petición propuesta(Sentencia T-669 de 2003)”¹².

3.2. Asimismo esta Corte ha sostenido que, aun cuando el ordenamiento jurídico colombiano prevé la posibilidad de acudir a otros mecanismos de defensa judicial para garantizar el derecho de petición, éstos resultan dispendiosos y poco efectivos. Por lo tanto y dado el carácter fundamental de ese derecho, la acción de tutela es el medio más eficiente y efectivo para su protección¹³.

De igual forma, el solicitante debe aportar prueba sobre el sentido en que elevó la petición y de la fecha cierta en la cual lo hizo, mientras que la autoridad debe demostrar que dio respuesta oportuna y de fondo a la petición. En ese sentido, la Corte Constitucional en sentencia T-010 de 1998 dijo:

“La carga de la prueba en uno y otro momento del análisis corresponde a las partes enfrentadas: debe el solicitante aportar prueba en el sentido de que elevó la petición y de la fecha en la cual lo hizo, y la autoridad, por su parte, debe probar que respondió oportunamente. La prueba de la petición y de su fecha traslada a la entidad demandada la carga procesal de demostrar, para defenderse, que, al contrario de lo afirmado por el actor, la petición sí fue contestada, resolviendo de fondo y oportunamente. Pero si ante el juez no ha sido probada la presentación de la solicitud, mal puede ser condenada la autoridad destinataria de la misma, pues procesalmente no existe el presupuesto del cual se deduzca que, en tal evento, estaba en la obligación constitucional de responder.”

3.3. Ahora bien, en el caso específico de las personas víctimas del desplazamiento forzado esta Corporación ha manifestado que la “protección reforzada en materia de derecho de petición es claramente exigible¹⁷, más aún de las autoridades encargadas de la superación del ‘estado de cosas inconstitucional’ que ha generado dicho fenómeno¹⁸, en la medida que se trata de personas que se encuentran en una situación de violación múltiple, masiva y continua de sus derechos fundamentales.¹⁹ En esa protección reforzada, el manejo de la información, su registro y control resultan de vital importancia, pues las autoridades competentes deben tener pleno conocimiento de las solicitudes recibidas, su estado, trámite y respuesta, así como de su comunicación efectiva al desplazado, de manera tal que puedan garantizar el respeto del derecho fundamental de petición de las personas que se encuentran en esa situación”²⁰.

Bajo la misma línea esta Corte ha sostenido que, tratándose de este grupo de personas, las autoridades están en la obligación de: “(i) orientar e indicar la información adicional requerida para atender la petición, por ejemplo la dirección para el envío de la respectiva respuesta; (ii) cuando se trate de personas que no cuentan con un lugar para recibir correspondencia, ello no implica la exoneración del deber de responderles y, por el contrario, la entidad receptora deberá ofrecer las opciones necesarias para que el interesado pueda reclamar o tener acceso a la respectiva respuesta; y (iii) los derechos de petición de la población desplazada hacen parte del nivel mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes se encuentran en esa condición”²¹.

4. Naturaleza jurídica del derecho a la vivienda digna frente a la población desplazada. Reiteración de jurisprudencia.

4.1. La jurisprudencia constitucional ha precisado que la estabilización socio-económica de la población desplazada es imposible de lograr si dicho grupo no recibe la debida atención para obtener y conservar una vivienda digna, pues al tratarse de sujetos en condiciones de marginalidad, vulneración y exclusión, el derecho a una vivienda digna adquiere una mayor dimensión por las mismas condiciones que acarrea el desplazamiento (abandono de los lugares de residencia y/o actividades económicas habituales, enfrentamiento a condiciones inapropiadas de alojamiento y alimentación, desempleo, carencia de recursos económicos), que hace necesaria la rápida intervención y protección estatal²².

Así mismo, esta Corporación ha sostenido que, si bien es cierto que en principio el derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter prestacional, el cual solo excepcionalmente es susceptible de ser protegido mediante la acción de tutela, en el caso de la población desplazada éste tiene el carácter de fundamental, “no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción que éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental”²³, tales como, la salud, la integridad física, el mínimo vital, entre otros²⁴.

4.2. De igual forma, la Corte Constitucional ha señalado como obligaciones que las autoridades competentes deben asumir en relación con el derecho a una vivienda digna para la población desplazada las asiguientes²⁵:

“(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.”

4.3. En cumplimiento de estas obligaciones el gobierno, mediante la Ley 3ª de 199126, implementó el Programa de Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social como uno de los mecanismos de reducción de déficit habitacional en el país, dentro del cual existe una modalidad dirigida especialmente a la población desplazada. Este subsidio se encuentra regulado parcialmente por el artículo 6 de esa misma norma y en el Decreto 951 de 200127.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 1º del precitado Decreto 951, el subsidio familiar de vivienda “es un aporte estatal en dinero o 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 se establecen en la Ley 3ª de 1991 y aquellas que la modifiquen o adicionen”. El artículo 2º del mismo decreto consagraba que la asignación de dicho subsidio en áreas rurales correspondía de manera exclusiva al Banco Agrario y en áreas urbanas al INURBE. Sin embargo, una vez liquidado este último y por disposición del Decreto 555 del 200328, sus funciones en materia de vivienda fueron asumidas por el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Según el artículo 3 del Decreto 951 de 2001, para que un hogar pueda ser beneficiario del subsidio de vivienda para la población desplazada debe cumplir dos condiciones: i) estar conformado por personas que sean desplazadas en los términos del artículo 1 de la Ley 387 de 1997 y cumplir con los requisitos previstos en el artículo 32 de la misma ley; y (ii) que las personas que lo integran estén debidamente inscritas en el Registro Único de Población Desplazada a que se refiere el artículo 4 del Decreto 2569 de 2000.

Por su parte, el artículo 5 del mismo decreto establecía como soluciones de vivienda para la población desplazada las siguientes:

“1. Para el retorno se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

- a) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;
- b) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares no propietarios;

c) Adquisición de vivienda nueva o usada (urbana o rural) para hogares no propietarios.

2. Para la reubicación se promoverá la aplicación del subsidio de que trata este decreto en el siguiente orden de prioridades:

a) Arrendamiento de vivienda urbana o rural para hogares propietarios y no propietarios;

b) Mejoramiento de vivienda o construcción en sitio propio para hogares propietarios;

c) Adquisición de vivienda nueva o usada rural (urbana o rural) para hogares propietarios.”

Posteriormente, se expidió el Decreto 4111 de 2009 el cual modificó, entre otros, el artículo 5 precitado, quedando así el texto de la norma:

“ARTÍCULO 2o. Modifíquese el artículo 5o del Decreto 951 de 2001, el cual quedará así:

Artículo 5o. Aplicación del Subsidio Familiar de Vivienda. El Subsidio Familiar de Vivienda otorgado a la población en situación de desplazamiento, podrá ser aplicado, tanto en suelo urbano como en suelo rural, en las siguientes modalidades:

1. Mejoramiento de vivienda para hogares propietarios, poseedores u ocupantes.

2. Construcción en sitio propio para hogares que ostenten la propiedad de un lote de terreno en suelo urbano. Para la modalidad de construcción en sitio propio en suelo rural se regirá por las normas señaladas en el párrafo.

3. Adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

4. Arrendamiento de vivienda, para hogares no propietarios y para hogares que siendo propietarios, no puedan volver al lugar donde tengan su propiedad.

PARÁGRAFO. Los Subsidios Familiares de Vivienda asignados por el Banco Agrario se regularán por lo dispuesto en los Decretos 973 y 2675 de 2005 y sus modificaciones.”

4.4. Por otro lado, en lo relacionado con la política pública de vivienda para la población desplazada la Ley 387 de 199729 establece en su artículo 19 que la Red de Solidaridad Social

(hoy Acción Social) dará “prioridad a las necesidades de las comunidades desplazadas y atenderá a las víctimas de este fenómeno, vinculándolas a sus programas”. Dicha disposición encuentra desarrollo en el artículo 12 del Decreto 4429 de 200530, según el cual para la asignación de subsidios de vivienda de orden nacional se dará prioridad, entre otros grupos, a la población desplazada por la violencia; y en los artículos 9 y 10 del Decreto 2675 de 200531, en concordancia con el Decreto 973 del mismo año³², indican que los subsidios para vivienda en áreas rurales para población desplazada serán otorgados por el Banco Agrario con cargo a los recursos del Presupuesto General de la Nación y de los que se obtengan de otras fuentes con ese destino.

5. El fenómeno de la carencia actual de objeto por un hecho superado. Reiteración de jurisprudencia.

5.1. El artículo 86 de la Constitución Política de 1991 consagró la acción de tutela con la finalidad de garantizar la efectiva protección de los derechos fundamentales de las personas cuando quiera que éstos se vean vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o de un particular (en los casos establecidos en la ley), protección que se ve materializada con la emisión de una orden por parte del juez de tutela dirigida a impedir que tal situación se prolongue en el tiempo³³.

5.2. Teniendo en cuenta esa finalidad de la acción de tutela esta Corporación ha señalado que la misma se extingue cuando “la vulneración o amenaza cesa, porque ha ocurrido el evento que configura tanto la reparación del derecho, como la solicitud al juez de amparo. Es decir, aquella acción por parte del demandado, que se pretendía lograr mediante la orden del juez de tutela, ha acaecido antes de la mencionada orden”³⁴. Cuando la vulneración o la amenaza de los derechos cuya protección se reclama cesan, se presenta lo que la jurisprudencia constitucional ha denominado “hecho superado”. Al respecto, la Corte indicó en Sentencia T- 957 de 2009:

“El ‘hecho superado’, ha dicho esta Corporación, se presenta cuando por la acción u omisión del obligado, desaparece la afectación del derecho cuya protección se reclama, de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez constitucional. La jurisprudencia de la Corte ha comprendido la expresión ‘hecho superado’, en el sentido obvio de las palabras, es decir, dentro del contexto de la satisfacción de lo pedido en tutela.”

Esta situación se puede presentar en dos ocasiones: "(i) antes de iniciado el proceso ante los jueces de instancia o en el transcurso del mismo o (ii) estando en curso el trámite de revisión ante esta Corporación³⁵. En este último evento, la jurisprudencia constitucional ha señalado que la acción de tutela se torna improcedente³⁶ por no existir un objeto jurídico sobre el cual proveer, sin que por ello, pueda proferir un fallo inhibitorio (por expresa prohibición del artículo 29 del Decreto 2591 de 1991)"³⁷.

5.3. En efecto, esta Corporación ha sostenido que cuando se presenta este fenómeno el juez de tutela debe proferir un fallo de fondo, analizando si realmente existió una amenaza o vulneración de los derechos fundamentales invocados y determinando el alcance de los mismos³⁸. En este sentido, por ejemplo, en la Sentencia T-722 de 2003 la Corte Constitucional precisó lo siguiente:

"i.) Así, pues, cuando el fundamento fáctico del amparo se supera antes de iniciado el proceso ante los jueces de tutela de instancia o en el transcurso de este y así lo declaran en las respectivas providencias, la Sala de Revisión no puede exigir de ellos proceder distinto y, en consecuencia, habrá de confirmar el fallo revisado quedando a salvo la posibilidad de que en ejercicio de su competencia y con el propósito de cumplir con los fines primordiales de la jurisprudencia de esta Corte, realice un examen y una declaración adicional relacionada con la materia, tal como se hará en el caso sub-examine.

ii.) Por su parte, cuando la sustracción de materia tiene lugar justo cuando la Sala de Revisión se dispone a tomar una decisión; si se advirtiere que en el trámite ante los jueces de instancia ha debido concederse el amparo de los derechos fundamentales invocados y así no se hubiere dispuesto, la decisión de la Sala respectiva de esta Corporación, de conformidad con la jurisprudencia reciente, consistirá en revocar los fallos objeto de examen y conceder la tutela, sin importar que no se proceda a impartir orden alguna."

6. Análisis del caso concreto.

Como se ha visto, la señora María del Carme Paso Maestre pretende en esta acción de tutela, por una parte, que se ampare su derecho fundamental de petición por el hecho de que no recibió respuesta a la solicitud que presentó en el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- para que le calificara y le revisara su postulación al subsidio familiar de vivienda que le había sido rechazada por la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- por el motivo

consistente en que “ el hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión”.

También se anotó que el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, en sentencia del 5 de febrero de 2009 negó la mencionada pretensión de la accionante argumentando que, teniendo en cuenta que ésta no aportó la copia de la petición, no es posible saber si esa solicitud existe realmente, ni determinar si el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- dejó vencer los términos legales sin contestarla; y agregando que la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para el Subsidio de Interés Social -CAVIS- UT respondió a la accionante la información que solicitó sobre la situación de su postulación al subsidio familiar de vivienda, aclarándole que podía interponer recurso de reposición contra las resoluciones expedidas por el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Corresponde entonces a esta Sala de Revisión determinar si la entidad accionada y las vinculadas posteriormente han vulnerado el derecho fundamental de petición de la accionante.

6.1. En primer lugar se observa que, según la certificación de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social- y la ampliación de la versión de la señora María del Carmen Paso Maestre, ésta fue desplazada el 1° de marzo de 2006 de Ataque a Valledupar por amenaza de muerte a su compañero sentimental, proveniente de un grupo violento. Igualmente que se encuentra inscrita en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- desde el 22 de marzo de 2006 y que ha recibido ayuda humanitaria de emergencia de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social-.

Por tanto y como lo tiene determinado la jurisprudencia constitucional, se trata de una persona desplazada por la violencia, merecedora de especial protección del Estado, que comprende la procedencia de la acción de tutela como mecanismo judicial más idóneo y eficaz para evitar la grave vulneración de sus derechos fundamentales.

Ahora bien, la señora María del Carmen Paso Maestre dice en la acción de tutela que el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- no le ha contestado la petición que le hizo personalmente para que le calificara y revisara su postulación al subsidio familiar de vivienda que la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- le había rechazado porque “el hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión”.

En ampliación de su versión la accionante precisa que presentó en las oficinas de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- su petición de calificación y revisión de postulación al subsidio de vivienda, pero que no recuerda la fecha, ni tiene en su poder copia de ella.

Acerca de este punto el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, en comunicaciones del 20 de noviembre de 2009 y del 12 de enero de 2010 sostiene que, según información del Sistema de Correspondencia del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para el Subsidio de Interés Social -CAVIS- UT, la accionante no ha presentado ninguna solicitud de revisión del rechazo a su postulación al subsidio familiar de vivienda.

En igual sentido se expresan el apoderado judicial de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA- en escrito del 12 de enero de 2010 y el representante legal de la Caja de Compensación Familiar de Cesar -COMFACESAR- en memorial de enero de 2010.

De acuerdo con estas pruebas la Sala concluye que la accionante no ha cumplido con el deber de aportar los elementos de juicio mínimos para determinar la existencia real de la petición, como son la copia de ésta, la fecha, el lugar y la autoridad ante la cual fue presentada, que son requisitos necesarios para la prosperidad de la acción de tutela.

Si bien la señora María del Carmen anexa a la demanda copia del oficio que le envió un asesor de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social- de Valledupar, de fecha 13 de marzo de 2007, mediante el cual le responde una solicitud de ella, ese escrito no hace referencia a la petición de calificación y revisión de la postulación al subsidio familiar de vivienda, sino a una información sobre inscripción en el Registro Único de Población Desplazada -RUPD- y a una certificación para acceder al Servicio de Atención Integral a la Población Desplazada SNAIPD.

En tales condiciones, la única conclusión posible es que ni el Fondo Nacional de Vivienda, ni las demás entidades públicas vinculadas a este proceso, han vulnerado o amenazado el derecho fundamental de petición a la accionante.

6.2. Por otra parte, la señora María del Carmen Paso Maestre sostiene en el escrito de tutela que el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- le está violando su derecho fundamental a

tener una vivienda digna, porque presentó en la Caja de Compensación Familiar Campesina - COMCAJA- postulación para el subsidio familiar de vivienda, en la convocatoria de bolsa especial para población desplazada y que esta última entidad le rechazó su postulación por el motivo de que “el hogar no debe tener ninguna propiedad en el lugar de expulsión”.

El Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, en sentencia del 5 de febrero de 2009, guardó absoluto silencio acerca de esta pretensión de la accionante y nada resolvió al respecto.

Pues bien, la apoderada judicial de la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, en oficio del 12 de enero de 2010 sostiene que esa entidad no ha recibido de la señora María del Carmen Paso Maestre ninguna postulación para subsidio familiar de vivienda.

Pero, el Director Administrativo de la Caja de Compensación Familiar de Cesar -COMFACESAR-, en escrito del mes de enero de 2010, explica que, al revisar la base de datos de esa corporación, constató que la señora María del Carmen Paso Maestre en el año 2007 se postuló con el fin de acceder al subsidio de adquisición de vivienda nueva o usada para hogares no propietarios en la convocatoria de la bolsa especial para desplazados en el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

Aclara que las Cajas de Compensación Familiar del país suscribieron con el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- un contrato para la operatividad del subsidio familiar de vivienda, en el cual Fonvivienda tiene la competencia exclusiva para dar apertura a las convocatorias, realizar la calificación, la preselección, la asignación y los desembolsos de los subsidios de vivienda. Acompaña algunas copias de las capturas de información de la postulante María del Carmen Paso Maestre, correspondiente a la base de datos de “CAVIS UT -COMFACESAR-Valledupar”, en las cuales consta que la postulación de la accionante para adquisición de vivienda nueva o usada para no propietarios en retorno fue rechazada o cruzada en Resoluciones 510 de 2007 y 602 de 2008 por haber informado el Instituto Geográfico Agustín Codazzi que era propietaria en el municipio de Valledupar, sin mencionar la matrícula inmobiliaria.

La apoderada judicial de la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional y la Acción Social -Acción Social-, en escrito del 18 de enero de 2010, dice que, según la página web de la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar, la accionante se postuló para acceder

al subsidio familiar de vivienda, en la convocatoria 2007, en la modalidad de vivienda nueva o usada, habiéndole sido asignada la suma de \$14.907.000, mediante Resolución 901 del 17 de diciembre de 2009.

El apoderado especial del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, en memorial de fecha 12 de enero de 2010, afirma que la señora María del Carmen Paso Maestre en el momento en que presentó la acción de tutela tenía en su contra la causal de cruce y/o rechazo, porque “el hogar tiene una o más propiedades a nivel nacional”; pero que, a finales del año 2009, el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- realizó el tercer proceso de asignación de la convocatoria para desplazados 2007, reprocesando la información al tenor de lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 2190 de 2009, que fue plasmada en la Resolución 901 de 2009, habiéndole asignado a la señora María del Carmen Paso Maestre la suma de \$14.907.000 para adquisición de vivienda nueva o usada de “hogares propietarios”. Aclara que esos recursos serán entregados al vendedor cuando demuestre las condiciones establecidas por el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-. Anexa copia de esa resolución, la cual señala que la información sobre las postulaciones efectuadas por los hogares ante las Cajas de Compensación Familiar fue suministrada por la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar para subsidio de Vivienda de Interés Social CAVIS - UT, en desarrollo del contrato de gestión celebrado con el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-. El mismo apoderado acompaña copia de la “Consulta Información Histórica de Cédula” del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, correspondiente a la Señora María del Carmen Paso Maestre, según la cual la totalidad del subsidio de vivienda fue girado el 20 de diciembre de 2009 a la cuenta número 400701295151 del Banco Agrario de Colombia, cuya titular es la accionante³⁹.

La Resolución 901 de 2009 se basa efectivamente en el artículo 42 del Decreto 2190 de 2009, según el cual, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda, antes de proceder a la calificación de las postulaciones, verificará la información suministrada por los postulantes y la entregada mensualmente por algunas entidades, como el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Registraduría Nacional del Estado Civil, entre otras. E igualmente se fundamenta en el artículo 73 del Decreto 1260 de 2008, el cual dispone que “los hogares beneficiarios del Programa de Subsidio Familiar de Vivienda podrán aplicar este subsidio en cualquier parte del país o modalidad de solución de vivienda, tanto en zona urbana como rural, independiente de la modalidad a la cual se postuló o asignó (...)”.

La señora María del Carmen Paso Maestre asegura en la ampliación de su versión que no tiene vivienda propia, que vive en una casa de barro con dos alcobas o piezas, que en las oficinas del Instituto Geográfico Agustín Codazzi le explicaron que en el sistema de información figuraba como propietaria de una vivienda porque había otra señora inscrita con la misma cédula, la cual sí era propietaria, y que le iban a solucionar el problema. Esta circunstancia explica la información errónea que ese instituto dio al Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, con base en la cual esta entidad rechazó la postulación para subsidio de vivienda de la accionante en las Resoluciones 510 de 2007 y 602 de 2008.

Con base en los elementos de juicio que se acaban de referenciar la Sala considera demostrados los siguientes hechos:

(i) La accionante, en su condición de desplazada por la violencia, se postuló para acceder al subsidio de adquisición de vivienda, para no propietarios, en la modalidad de retorno, en la convocatoria “Bolsa especial desplazados del Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-” del año 2007.

(ii) La señora María del Carmen Paso Maestre se inscribió para esa convocatoria en la sede de Valledupar de la Caja de Compensación Familiar de Cesar -COMFACESAR-, y no en la Caja de Compensación Familiar Campesina -COMCAJA-, como ella lo afirma.

(iv) El Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-, mediante Resolución 901 del 17 de diciembre de 2009, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 42 del Decreto 2190 de 2009 y en el artículo 73 de la Ley 1260 de 2008, entre otras normas, procesó de nuevo la información y aprobó la solicitud de la señora María del Carmen Paso Maestre, aprobándole la suma de \$ 14.907.000, desembolsables al cumplimiento de los requisitos exigidos en el artículo 3 del Decreto 2100 de 2005, la cual afectivamente giró en su totalidad el 20 de diciembre de 2009 a la cuenta número 400701295151 del Banco Agrario de Colombia, cuya titular es la accionante.

De acuerdo con lo anterior no cabe duda que el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda- vulneró a la accionante su derecho fundamental a una vivienda digna, por medio de sus Resoluciones 510 de 2007 y 602 de 2008, que le rechazaron indebidamente la postulación con el argumento de que era propietaria de una vivienda en el municipio de Valledupar.

6.3. Ahora bien, esa vulneración del derecho fundamental perduró hasta la expedición de la Resolución 901 del 17 de diciembre de 2009, y por eso el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, ha debido amparar el derecho a una vivienda digna en la sentencia del 5 de febrero de 2009, pero omitió resolver esa pretensión.

Sin embargo, como la violación cesó a partir de la Resolución 901 del 17 de diciembre de 2009 y más concretamente desde el 20 de diciembre del mismo año, fecha en que se realizó el desembolso de la totalidad del subsidio, en este momento la acción de tutela es improcedente al existir carencia actual de objeto por hecho superado.

6.4. Siendo así las cosas, la Sala: (i) confirmará el fallo que se revisa en cuanto negó la tutela del derecho fundamental de petición; y (ii) declarará la ocurrencia del fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado frente a la solicitud de amparo del derecho fundamental a una vivienda digna de la señora María del Carmen Paso Maestre.

VI. DECISIÓN

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

RESUELVE

PRIMERO.- LEVANTAR los términos suspendidos mediante auto del 7 de diciembre de dos mil nueve (2009).

SEGUNDO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por el Tribunal Superior de Valledupar, Sala Civil-Familia-Laboral, de fecha 5 de febrero de 2009, en cuanto negó la tutela del derecho fundamental de petición a la señora María del Carmen Paso Maestre, por las razones y en los términos de esta sentencia.

TERCERO.- DECLARAR la carencia actual de objeto por configurarse un hecho superado, frente a la solicitud de amparo del derecho fundamental a una vivienda digna de la señora María del Carmen Paso Maestre, por las razones y en los términos expuestos en esta sentencia.

CUARTO.- LÍBRENSE las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

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

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO

Magistrado Ponente

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MENDEZ

Secretaria General

1 “ARTÍCULO 42. VERIFICACIÓN DE INFORMACIÓN. Antes de proceder a la calificación de las postulaciones, la entidad otorgante del subsidio familiar de vivienda verificará la información suministrada por los postulantes. || Mensualmente el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, la Registraduría Nacional del Estado Civil, las Oficinas de Catastro de las ciudades de Bogotá, Medellín, Cali y el departamento de Antioquia, la Superintendencia de Notariado y Registro, las Entidades Financieras, los Fondos de Pensiones y Cesantías, el Inurbe en Liquidación, las Cajas de Compensación Familiar, el Fondo Nacional de Vivienda, el Banco Agrario, la Caja Promotora de Vivienda Militar y las demás entidades que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial determine, deberán entregar a este o a la entidad que este designe, sin costo alguno y en medio magnético, electrónico o similar, la información necesaria para verificar la información suministrada por los postulantes. || El incumplimiento en la remisión oportuna de la información a la que se hizo alusión en el inciso anterior dará lugar a la aplicación de las sanciones a que haya lugar conforme a la normatividad vigente. || Las entidades otorgantes tendrán la facultad de revisar en cualquier

momento la consistencia y/o veracidad de la información suministrada por el postulante. Si antes de la asignación o de la transferencia de la propiedad de la vivienda al hogar, se comprueba que existió falsedad o imprecisión en los datos suministrados en el formulario de solicitud del subsidio y/o en los documentos que lo acompañan, o en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, se eliminarán las postulaciones presentadas y/o las asignaciones efectuadas. || Si después de girado el subsidio familiar de vivienda, la entidad otorgante comprueba que existió imprecisión en los datos suministrados en el formulario de postulación y/o en los documentos que lo acompañan, en las condiciones o requisitos de la postulación, y/o asignación, o en los documentos de cobro del subsidio, o que la información suministrada para la postulación no corresponde a la verdad, el monto entregado deberá ser restituido por el hogar beneficiario a la entidad otorgante. El valor a restituir será el monto del subsidio asignado, indexado con el Índice de Precios al Consumidor, IPC, desde la fecha del desembolso, más los intereses corrientes causados desde esa misma fecha. || Adicional a lo expresado, y sin perjuicio de las demás sanciones a que haya lugar, la imprecisión en la información que se detectare en cualquier etapa del proceso, así como la comprobación de que la información suministrada para la postulación al subsidio familiar de vivienda, no corresponde a la verdad, generará la imposibilidad para solicitar de nuevo el subsidio por parte del postulante durante un término de diez (10) años, de conformidad con lo estipulado en el artículo 30 de la Ley 3ª de 1991. || PARÁGRAFO. Con el propósito de facilitar y agilizar el proceso de postulación de los hogares, las entidades otorgantes del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social, podrán establecer mecanismos de consulta en línea con las entidades a que haya lugar para verificar la información de las postulaciones presentadas. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial reglamentará la materia. En todo caso, los hogares, directamente, o a través de los gestores u oferentes de proyectos de vivienda, las entidades territoriales u oficinas encargadas en los municipios de impulsar el tema de vivienda, podrán solicitar dentro de los primeros cinco (5) días de cada mes al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial el cruce de la información de los posibles hogares postulantes, para verificar el cumplimiento de los requisitos antes de la postulación. Dicho Ministerio dará respuesta a esas solicitudes durante los diez (10) días siguientes a la fecha en que fue realizada la solicitud”.

2 Ver Sentencias T-192 de 2010, T-474 de 2009 y T-559 de 2007, entre muchas otras.

3 Sentencia T-481 de 1992.

4 Al respecto véase la sentencia T-695 de 2003.

5 Sentencia T-1104 de 2002.

6 Sentencias T-294 de 1997 y T-457 de 1994.

7 Sentencia T-219 de 2001.

8 Sentencia T-249 de 2001.

9 Ver sentencia T-395 de 2008.

10 Sentencias T-1160A de 2001, T-581 de 2003.

11 Sentencia T-220 de 1994.

12 Sentencia T-627 de 2005.

13 Sentencia T-559 de 2007.

14 Sentencia T-991 de 2005.

15 Ibídem.

16 Ibídem.

17 “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, en aplicación del mandato consagrado en el artículo 13 Superior: ‘el grupo social de los desplazados, por su condición de indefensión merece la aplicación de las medidas a favor de los marginados y los débiles, de acuerdo con el artículo 13 de la Constitución Política, incisos 2° y 3° que permiten la igualdad como diferenciación, o sea la diferencia entre distintos.’” (Sentencia T-025 de 2005).

18 Sentencia T-025 de 2004.

19 Sentencia SU-150 de 2000. En la Sentencia T-025 de 2004, se señaló que la atención de las peticiones de los desplazados debe seguir los siguientes parámetros, además de los inherentes a cualquier derecho de petición: “Así, cuando las distintas autoridades reciban una petición proveniente de un desplazado, en la cual se solicite la protección de alguno de sus derechos, la autoridad competente procederá a: 1) incorporarlo en la lista de desplazados peticionarios, 2) informarle al desplazado dentro del término de 15 días el tiempo máximo dentro del cual le dará respuesta a la solicitud; 3) informarle dentro del término de 15 días si la solicitud cumple con los requisitos para su trámite, y en caso contrario, indicarle claramente cómo puede corregirla para que pueda acceder a los programas de ayuda; 4) si la solicitud cumple con los requisitos, pero no existe la disponibilidad presupuestal, adelantará los trámites necesarios para obtener los recursos, determinará las prioridades y el orden en que las resolverá; 5) si la solicitud cumple con los requisitos y existe disponibilidad presupuestal suficiente, se informará cuándo se hará efectivo el beneficio y el procedimiento que se seguirá para que lo reciba efectivamente. En todo caso, deberá abstenerse de exigir un fallo de tutela para cumplir sus deberes legales y respetar los derechos fundamentales de los desplazados. Este mismo procedimiento deberá realizarse en relación con las peticiones de los actores en el presente proceso de tutela, en particular para las solicitudes de otorgamiento de las ayudas previstas en los programas de vivienda y de restablecimiento socio económico.”

20 Ver sentencia T-839 de 2006.

21 Sentencia T-192 de 2010.

23 Sentencias T-216A de 2008 y T- 585 de 2006.

24 Ver sentencias T-156 de 2008.

25 Sentencias T-064 de 2009, T-216A y T-156 de 2008.

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

27 Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 3ª de 1991 y 387 de 1997, en lo relacionado con la vivienda y el subsidio de vivienda para la población desplazada.

28 Por el cual se crea el Fondo Nacional de Vivienda -Fonvivienda-.

29 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.

30 Por el cual se modifican los Decretos 975 de 2004, 3169 de 2004, 3111 de 2004, y 1526 de 2005, y se establecen los criterios especiales a los que se sujetará el otorgamiento de subsidios familiares de vivienda de interés social con cargo a los recursos de la Bolsa Única Nacional, y se dictan otras disposiciones.

31 Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 951 de 2001 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural para la Población Desplazada por la Violencia.

32 Por medio del cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 812 de 2003 en lo relacionado con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Rural.

33 Corte Constitucional, Sentencias T-957 y T-901 de 2009, entre muchas otras.

34 Corte Constitucional, Sentencia T-170 de 2009.

35 Corte Constitucional, Sentencia T-675 de 2007.

36 Corte Constitucional, Sentencia T-515 de 2007.

37 Corte Constitucional, Sentencia T-901 de 2009.

38 Ibidem.

39 Ver folio 90, cuaderno de revisión.