

T-628-15

Sentencia T-628/15

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

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

ACCESO A SUBSIDIO DE VIVIENDA DE INTERES SOCIAL-Evolución normativa

SUBSIDIO FAMILIAR DE VIVIENDA EN ESPECIE-Regulación

DERECHO FUNDAMENTAL AL DEBIDO PROCESO ADMINISTRATIVO-Alcance y contenido

DERECHO A SUBSIDIO DE VIVIENDA PARA LA POBLACION DESPLAZADA-Vulneración por parte de Fonvivienda al excluir postulación por causal diferente a las contenidas en el Decreto 1921 de 2012, régimen normativo que resultaba aplicable

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA DE POBLACION DESPLAZADA-Orden a Fonvivienda admitir la postulación de la accionante para el programa de subsidio familiar de vivienda en especie

Referencia: Expediente T-4.850.781

Magistrado ponente:

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Bogotá DC, primero (1) de octubre de dos mil quince (2015)

La Sala Tercera de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Luis Guillermo Guerrero Pérez, quien la preside, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, específicamente las previstas en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política y 33 y siguientes del Decreto 2591 de 1991, ha pronunciado la siguiente:

SENTENCIA

En el proceso de revisión del fallo de tutela proferido por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Bogotá, dentro de la acción de amparo constitucional presentada por la señora Elvia Liliana Valencia, contra el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda –en adelante Fonvivienda–.

I. ANTECEDENTES

1.1. Hechos

1.1.1. La accionante es desplazada por la violencia y se encuentra inscrita en el Registro Único para Población Desplazada[1], junto con sus cuatro hijos y su esposo, con quienes además se presentó en el año 2007 para la convocatoria del subsidio familiar de vivienda de interés social para población en situación de desplazamiento que reside en Bogotá.

1.1.2. Relata que el 12 de junio de 2014 recibió una llamada telefónica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, en la que le informa-ron que había sido favorecida con un subsidio de vivienda, por lo que debía presentarse en el Coliseo el Tunal de la ciudad de Bogotá. Sostiene que acudió al lugar que le fue indicado en la fecha programada y allí le informaron que para postularse debía asistir con las personas que figuraban en la solicitud inicial, momento en el cual ella puso de presente que dicha exigencia le era de imposible cumplimiento, ya que desconocía el paradero de su esposo, quien se había separado voluntariamente del núcleo familiar.

1.1.3. El 13 de junio de 2014, la accionante insistió en lo relatado mediante comunicación dirigida a Acción Social[2], en la que informó que le había sido imposible ubicar a su esposo, por lo que solicitaba que se le permitiera realizar el trámite del subsidio sin su presencia. Dicha comunicación fue reiterada el 5 de agosto del año en cita, sin que hubiese recibido respuesta alguna al momento de interponer la presente acción.

1.1.4. Por otra parte, la actora formuló ante Fonvivienda el 4 de agosto de 2014 un derecho de petición en el mismo sentido, solicitando además que, en caso de ser necesario, le informaran los trámites que debía adelantar para la modificación de su núcleo familiar.

1.1.5. En respuesta del 13 de agosto del año pasado, el Ministerio de Vivienda, Ambiente y Territorio le informó que su hogar se encontraba como “calificado” en el Sistema de

Información del Subsidio Familiar de Vivienda, lo cual significaba que había cumplido con los requisitos y condiciones necesarias para acceder al Subsidio Familiar de Vivienda Urbano, pero que no fue incluida en las resoluciones de asignación emitidas por Fonvivienda. Por lo demás, también le indicó que no era posible acceder a su solicitud de autorizar el cambio de las condiciones de postulación del subsidio asignado, pues éste se otorgó de acuerdo con las circunstancias declaradas por los beneficiarios al momento de realizar su postulación, por lo que en caso de pretender cambiar la conformación del núcleo familiar, debía realizar una nueva postulación para el programa de vivienda contenido en la Ley 1537 de 2012, que consiste en la asignación de un subsidio de vivienda en especie.

1.1.6. Para la accionante, la decisión de las autoridades demandadas de negar el cambio de las condiciones de su postulación, desconoce que en su caso resulta imposible ubicar a su esposo; el cual, por lo demás, se encuentra querellado por el delito de inasistencia alimentaria, sin que haya acudido a las audiencias de conciliación ante el ICBF.

1.1.7. Por último, la señora Valencia advierte que la solución propuesta por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio no le resulta viable, pues al radicar y presentar una nueva postulación resulta evidente que todos los trámites que ha realizado desde el año 2007 serían inútiles, con el agravante de que no se tendrían en cuenta las circunstancias que en aquella oportunidad determinaron su priorización para acceder al subsidio.

1.2. Solicitud de amparo constitucional

Con fundamento en los hechos planteados, la señora Elvia Liliana Valencia instauró acción de tutela en contra del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y el Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con el propósito amparar sus derechos a la vivienda digna y al debido proceso. Por lo anterior, pide que se ordene a las citadas entidades que procedan a modificar la conformación de su grupo familiar y, a partir de ello, que se continúe con el trámite de entrega del subsidio de vivienda.

1.3. Contestaciones de las entidades demandadas

1.3.1. Contestación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social

1.3.1.1. La Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la

Prosperidad Social indicó que no ha vulnerado ningún derecho de la señora Elvia Liliana Valencia. Al respecto, manifestó que en las bases de datos de la entidad no se encuentra ninguna petición radicada por la accionante, por lo que no tenían conocimiento de su caso.

Al hacer las averiguaciones correspondientes, se encontró que la actora había sido seleccionada como potencial beneficiaria del programa de Subsidio de Vivienda Familiar en Especie realizado en 2014. Sobre el particular, explicó que el procedimiento de adjudicación de dicho subsidio se compone de cinco etapas en las que existen competencias compartidas entre Fonvivienda y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, sin que a este último le corresponda dar respuesta la pretensión formulada por la accionante, pues a su cargo se encuentra únicamente (i) los procesos de identificación de potenciales beneficiarios de acuerdo con la información que reportan las bases de datos oficiales y (ii) la selección de beneficiarios definitivos, para lo cual hace uso de los listados que remite Fonvivienda con la identificación de los hogares que cumplen los requisitos de postulación. En este sentido, no es responsable del manejo de la información que permite cambiar o actualizar los núcleos familiares.

1.3.1.2. Además de lo anterior, allegó con su respuesta un memorando del Director de Ingreso Social, en el que se acompañan algunos “insumos para [dar] respuesta [a la] acción de tutela”, en el siguiente sentido:

“Teniendo en cuenta las ordenes de priorización de los proyectos a desarrollar en la ciudad de Bogotá, explicados anteriormente y verificadas las bases de datos, se encuentra que la señora Elvia Liliana Valencia, identificada con cédula de ciudadanía No. (...):

- Se encuentra registrada en el RUV, según información suministrada por la Unidad de Víctimas.
- No se encuentra registrado (sic) en la base de datos de la Red Unidos, según información suministrado por la ANSPE con fecha de corte 06/03/2014[3].
- Se encuentra registrada en la base de datos con subsidio en estado Calificado según información remitida por FONVIVIENDA

Por encontrarse dentro de los órdenes y criterios establecidos para los proyectos a desarrollar en el municipio de Soacha, el núcleo familiar de la accionante fue incluido dentro del listado de potenciales beneficiarios para los proyectos El pulpo, Villa Karen, las Margaritas, Plaza de la hoja y La Victoria, dentro del iv) nivel de priorización. Esto es, dentro de los hogares que se encuentran en condición de desplazamiento y que se encuentran en estado Calificado en las convocatorias realizadas por Fonvivienda en el año 2007. Listado que se encuentra como anexo a la Resolución 514 de 2014 (...)

Cabe señalar que la identificación como potencial beneficiario no equivale a la asignación del subsidio, es simplemente la identificación de la población que se encuentra dentro de una serie de condiciones para poder adelantar las siguientes etapas del proceso, esto es, la postulación.

De esta manera, la accionante se encontraba habilitada para adelantar su postulación ante la caja de compensación familiar que determine Fonvivienda y en las fechas que dicha entidad estableció.

Posterior a la postulación, Fonvivienda remitió información respecto de los hogares que cumplen y no cumplen con los requisitos de postulación, en el cual no se encuentra información respecto de la postulación de la accionante, razón por la cual el DPS no la seleccionó como beneficiaria definitiva del SFVE.

Lo anterior debido a que el DPS identifica como beneficiarios definitivos, tan solo a aquellos hogares que según oficio que remita Fonvivienda, cumplen satisfactoria-mente con todos los requisitos de postulación.”

1.3.2. Contestación del Fondo Nacional de Vivienda

El apoderado de Fonvivienda manifestó que la accionante se postuló en la convocatoria para desplazados del año 2007 y que su hogar se encuentra en condición de “calificado”, por lo que no es posible endilgarle ninguna responsabilidad cuando todavía no se le ha asignado el subsidio. En este contexto, advirtió que dicha entidad no puede ofrecer una fecha probable ni un turno para la asignación del citado beneficio, pues los procedimientos se realizan en condiciones de igualdad y en estricto cumplimiento de los puntajes de calificación obtenidos.

Por otro lado, señaló que la pretensión de modificar la conformación del núcleo familiar resulta de imposible cumplimiento, puesto que todos los miembros del hogar tienen igual derecho que la accionante para el otorgamiento del subsidio, ya que el mismo es asignado al grupo familiar y no individualmente. Desde esta perspectiva indicó que la normatividad establece que los hogares postulantes deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta la asignación o desembolso (artículo 4 del Decreto 2190 de 2009) y que el acto de postularse implica la aceptación de las condiciones en las que se otorga el subsidio (artículo 7, inciso 3, de la Ley 3 de 1991).

Finalmente, señaló que mediante Oficio No. 2014EE0066683 del 13 de agosto de 2014, se dio respuesta el derecho de petición formulado por la accionante, prueba de ello es que se anexó como texto de la demanda.

1.4. Pruebas relevantes aportadas al proceso

- Derecho de petición del 13 de junio de 2014, en el que la accionante le manifiesta a Acción Social (ahora Departamento Administrativo para la Prosperidad Social), la imposibilidad de acudir con su esposo a realizar la postulación para el subsidio de vivienda.
- Derechos de petición del 4 de agosto de 2014, en el que la actora le solicita Fonvivienda y al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, que la ausencia de su esposo no sea impedimento para la adjudicación del subsidio de vivienda.
- Respuesta al citado derecho de petición por parte del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio - Fonvivienda, en el que le informan a la accionante que el estado actual de su hogar es “calificado” y que no es posible acceder a la solicitud de cambiar las condiciones iniciales de postulación del subsidio, pues el mismo se “otorgó” por las circunstancias declaradas por los beneficiarios al momento de realizar dicha postulación.
- Copia del acta de inasistencia del esposo de la accionante el día 11 de septiembre de 2013 a la audiencia de conciliación por el delito de inasistencia alimentaria que adelanta la Fiscalía 70 Local de Bogotá.

- Copia del acta de fijación de alimentos, custodia y cuidado personal a favor de un hijo de la accionante, realizada en el ICBF Centro Zonal Usme el día 20 de junio de 2014, a la cual no asistió el padre del menor.

- Pantallazo de la página Web del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que la accionante aparece registrada como postulante para la convocatoria desplazados 2007, junto con su hogar conformado por sus cuatro hijos y su esposo.

II. SENTENCIA OBJETO DE REVISIÓN

2.1. Única instancia

En sentencia del 12 de febrero de 2015, la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó la protección de los derechos fundamentales al debido proceso y a la vivienda digna, al considerar que la pretensión de la accionante sólo puede ser satisfecha realizando una nueva postulación, toda vez que el artículo 4 del Decreto 2190 de 2009 establece que: “los hogares deben mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde que se postulan, hasta la asignación y desembolso.”

Por lo demás, consideró que acceder a lo pretendido implicaría un cambio contrario al derecho a la igualdad, respecto de quienes cumplieron con los parámetros ya establecidos para ser beneficiarios del subsidio de vivienda.

III. CONSIDERACIONES

3.1. Competencia

Esta Sala es competente para revisar la decisión proferida en la acción de tutela de la referencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 86 y 241.9 de la Constitución Política.

El expediente fue seleccionado por medio de Auto del 11 de junio de 2015 proferido por la Sala de Selección Número Seis, luego de haber sido insistido por el Defensor del Pueblo, para quien en este caso debía hacerse uso de la excepción de inconstitucionalidad a fin de permitir que la accionante pueda modificar la conformación de su núcleo familiar, sin tener

que realizar una nueva postulación. En este sentido, advirtió que no hacerlo forzaría a la señora Valencia a tener que soportar injustificadamente todas las etapas que durante ocho años había adelantado, prolongando en el tiempo la desprotección de su derecho a la vivienda digna, en especial dada su condición de desplazada.

3.2. Problema jurídico

3.2.1. Antes de pasar al planteamiento del problema jurídico, la Sala observa que la pretensión de la accionante está dirigida a modificar la conformación de su núcleo familiar y a que se continúe con la asignación del subsidio de vivienda, cuyos trámites inició en el año 2007. En ese sentido, sostiene que el llamado realizado por Fonvivienda para que se integre al proceso de la Ley 1537 de 2012 implicaría que ella debe iniciar nuevamente todos los trámites y, en consecuencia, desconocer los esfuerzos y el tiempo que ya ha dedicado en este proceso.

A pesar de lo anterior, al analizar la respuesta remitida por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y cotejarla con los hechos narrados por la accionante, se encuentra que el llamado que le fue realizado para postularse y la negativa que recibió en el Coliseo el Tunal por no haber acudido con su esposo, hace parte del procedimiento adelantado por la citada entidad y Fonvivienda dentro del “programa de subsidio de vivienda familiar en especie” creado por la Ley 1537 de 2012. En efecto, los supuestos que llevaron a que la accionante haya sido convocada para postularse en este nuevo programa del Gobierno Nacional fueron el hecho de (i) encontrarse en estado “calificado” en la convocatoria para la población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y (ii) estar inscrita en el Registro Único de Población Desplazada (ahora RUV).

En esa medida, la Sala centrará su estudio en la situación puesta en conocimiento por la accionante, conforme a la cual no le fue posible postularse para la convocatoria realizada por Fonvivienda en el Coliseo del Tunal en el mes de junio del año 2014, por no haberse presentado con su esposo, quien –según afirma– abandonó el hogar sin que se sepa noticia de su paradero.

3.2.2. Así las cosas, a partir de las circunstancias fácticas que dieron lugar al ejercicio de la acción de tutela, esta Corporación debe determinar si se configura una violación de los derechos de la señora Elvia Liliana Valencia a la vivienda digna en su condición de víctima

del desplazamiento forzado, al debido proceso y a conformar libremente una familia, como consecuencia de la decisión de las entidades demandadas de no permitir su postulación dentro de la convocatoria del Gobierno Nacional en el año 2014, por el hecho de que su núcleo familiar no concuerda con el que se presentó a otra convocatoria en el año 2007, en el que aparecía junto con su esposo, quien en la actualidad abandonó el hogar y se desconoce su paradero.

Con el fin de resolver este problema jurídico, en primer lugar, la Sala realizará el examen de procedencia de la acción de tutela y reiterará la jurisprudencia sobre el alcance del principio de subsidiariedad en relación con la protección de los derechos fundamentales de la población desplazada. En segundo lugar, se pronunciará sobre el derecho a la vivienda digna respecto de dicha población, acápiteme en el que se explicará su alcance y contenido, la evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social y el procedimiento para su asignación. Finalmente, se realizarán unas consideraciones breves y precisas sobre el derecho al debido proceso administrativo. Una vez agotado el examen de los temas propuestos, se procederá a la resolución del caso concreto.

3.3. De la procedencia de la acción de tutela

3.3.1. En cuanto a la legitimación por activa, por regla general, conforme se establece en el artículo 86 de la Constitución Política, la acción de tutela podrá ser interpuesta por los titulares de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados. En el caso bajo examen, la accionante se encuentra legitimada para interponer la presente acción, no sólo porque actúa directamente, sino también porque solicita la protección de sus derechos a la vivienda digna y al debido proceso.

3.3.2. Respecto de la legitimación por pasiva[4], se advierte que la acción de tutela cuestiona tanto el comportamiento como las decisiones adoptadas por parte del Fondo Nacional de Vivienda[5] y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, quienes presuntamente están desconociendo los derechos de la señora Elvia Liliana Valencia. Por tratarse el primero de un fondo adscrito al Ministerio de la referencia y el segundo de un departamento administrativo, la acción es procedente, pues ambos son autoridades públicas del orden nacional, en los términos previstos en el artículo 150, numeral 7, del Texto Superior.

3.3.3. En cuanto al cumplimiento del principio de inmediatez[6], se observa que la señora Elvia Liliana Valencia interpuso la acción de tutela el día 18 de noviembre de 2015, momento para el cual habían transcurrido cerca de tres meses desde que el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio dio respuesta negativa a su solicitud de cambio en las condiciones iniciales de postulación. Por ello, a juicio de esta Sala de Revisión, se trata de un término razonable para interponer el amparo.

3.3.4. Finalmente, en lo que atañe al carácter subsidiario de la acción de tutela, es preciso recordar que el artículo 86 de la Constitución Política señala que el amparo constitucional sólo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable[7]. Esto significa que la acción de tutela tiene un carácter residual o subsidiario, por virtud del cual “procede de manera excepcional para el amparo de los derechos fundamentales vulnerados, por cuanto se parte del supuesto de que en un Estado Social de Derecho existen mecanismos judiciales ordinarios para asegurar su protección”[8]. El carácter residual obedece a la necesidad de preservar el reparto de competencias atribuido por la Constitución Política y la ley a las diferentes autoridades judiciales, lo cual se sustenta en los principios de independencia y autonomía de la actividad judicial.

No obstante, aun existiendo otros mecanismos de defensa judicial, la jurisprudencia de esta Corporación ha admitido que la acción de tutela está llamada a prosperar, cuando se acredita que los mismos no son lo suficiente-mente idóneos para otorgar un amparo integral, o no son lo suficientemente expeditos para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así lo sostuvo la Corte, en la Sentencia SU-961 de 1999[9], al considerar que: “en cada caso, el juez está en la obligación de determinar si las acciones disponibles le otorgan una protección eficaz y completa a quien la interpone. Si no es así, si los mecanismos ordinarios carecen de tales características, el juez puede otorgar el amparo de dos maneras distintas, dependiendo de la situación de que se trate. La primera posibilidad es que las acciones ordinarias sean lo suficientemente amplias para proveer un remedio integral, pero que no sean lo suficientemente expeditas para evitar el acontecimiento de un perjuicio irremediable. En este caso será procedente la acción de tutela como mecanismo transitorio, mientras se resuelve el caso a través de la vía ordinaria”. La segunda posibilidad es que las

acciones comunes no sean susceptibles de resolver el problema de forma idónea, circunstancia en la cual es procedente conceder la tutela de manera directa, como mecanismo de protección definitiva de los derechos fundamentales[10].

Respecto de este último punto, este Tribunal ha entendido que el mecanismo ordinario previsto por el ordenamiento jurídico para resolver un asunto no es idóneo, cuando, por ejemplo, no permite resolver el conflicto en su dimensión constitucional o no ofrece una solución integral frente al derecho comprometido. En este sentido, esta Corporación ha dicho que: “el requisito de la idoneidad ha sido interpretado por la Corte a la luz del principio según el cual el juez de tutela debe dar prioridad a la realización de los derechos sobre las consideraciones de índole formal[11]. La aptitud del medio de defensa ordinario debe ser analizada en cada caso concreto, teniendo en cuenta, las características procesales del mecanismo, las circunstancias del peticionario y el derecho fundamental involucrado”[12].

Ahora bien, en consideración al particular estado de vulnerabilidad de la población desplazada, esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que la acción de tutela es el mecanismo judicial idóneo para garantizar el goce efectivo de sus derechos fundamentales[13], por una parte, porque a pesar de que existen otros medios de defensa judicial, los mismos carecen de la entidad suficiente para dar una respuesta oportuna, completa e integral frente a las víctimas del desplazamiento forzado, con ocasión de la situación de gravedad extrema y urgencia en la que se encuentran[14]; y por la otra, porque en virtud de los principios de inmediatez, eficacia y prevalencia del derecho sustancial que caracterizan al amparo constitucional, no es posible exigir el agotamiento previo de los recursos ordinarios, pues en tratándose de la población desplazada prevalece la necesidad de asegurar la realización efectiva de los derechos materiales que se encuentran comprometidos[15], como consecuencia de lo dispuesto en los principios rectores del desplazamiento interno[16], los cuales constituyen una valiosa herramienta para la interpretación y definición de las normas jurídicas que se vinculan con las medidas de protección a favor de la población desplazada[17].

3.3.5. En lo que respecta al asunto bajo examen, esta Corporación encuentra que la accionante es víctima del desplazamiento forzado desde hace más de ocho años[18], lo que si bien puede ser un indicativo de que se han superado las consecuencias adversas del

desarraigo latentes en los primeros años, no deja de ser cierto que ha puesto a la señora Elvia Liliana Valencia en una situación de indefinición, en la que se encuentra sin recibir una solución definitiva de vivienda, a pesar del prolongado tiempo transcurrido desde que debió abandonar su casa y sus enseres para huir de la violencia, de manera que no resulta proporcionado exigirle que acuda ante el juez contencioso administrativo para controvertir la legalidad del acto que negó cambiar la postulación inicialmente realizada, pues es de resaltar que dicho mecanismo no solucionaría la disputa desde la perspectiva constitucional, ya que de una lectura inicial de los hechos se desprende que el problema planteado va más allá del mero juicio de validez de la decisión adoptada e involucra un conflicto en la aplicación de una disposición legal, respecto de la cual, su impacto, en un caso puntual, tiene la entidad suficiente de comprometer derechos constitucionales como la vivienda digna y el debido proceso.

3.4. Derecho a la vivienda digna de la población desplazada

3.4.1. Alcance y contenido

3.4.1.1. De acuerdo con el artículo 51 de la Constitución Política “[t]odos los colombianos tienen derecho a [una] vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.” Este derecho ha sido definido por la jurisprudencia de la Corte, como aquél dirigido a satisfacer la necesidad de disponer de un sitio propio o ajeno, que sirva como lugar de habitación en el cual se garanticen unas condiciones mínimas, para que quienes residan allí, puedan cumplir dignamente su proyecto de vida[19].

De acuerdo con las consideraciones expuestas en la Sentencia T-014 de 2014[20], se tiene que desde sus primeros pronunciamientos este Tribunal ha considerado que el derecho a una vivienda digna hace parte de los derechos económicos, sociales y culturales, que se caracterizan por tener una naturaleza eminente-mente prestacional que está a cargo del Estado y que necesitan para su aplicación de un desarrollo legislativo previo. Específicamente se ha dicho que: “[e]l derecho a la vivienda digna es un derecho de carácter asistencial que requiere un desarrollo legal previo y que debe ser prestado directamente por la administración o por las entidades asociativas que sean creadas para

tal fin, sin olvidar que su aplicación exige cargas recíprocas para el Estado y para los asociados que pretendan beneficiarse de los programas y subsidios. Así, las autoridades deben facilitar la adquisición de vivienda, especialmente en los sectores inferiores y medios de la sociedad, donde aparece detectado un déficit del servicio; para tal efecto los particulares deben cumplir con los requisitos establecidos por la ley.”[21]

3.4.1.2. Posteriormente, la jurisprudencia matizó su posición en el sentido de avalar la procedencia de la acción de tutela para amparar el derecho a la vivienda digna, en aquellos casos en los que su exigibilidad guarde una relación de conexidad con un derecho de rango fundamental, como ocurre con los derechos a la salud, a la vida o a la integridad personal. Así, por ejemplo, en la Sentencia T-175 de 2008[22], la Sala Quinta de Revisión explicó que:

“El artículo 51 de la CP establece el derecho a la vivienda digna. Dado su contenido de derecho económico, social, cultural y programático -de desarrollo legal y progresivo- su consagración constitucional no otorga a las personas, de manera inmediata, un poder de exigibilidad de la prestación allí contenida contra el Estado, salvo que concurren las condiciones que permitan que ‘el derecho adquiera una fuerza normativa directa’. De igual manera, la jurisprudencia ha sostenido que el derecho a disfrutar de una vivienda digna, en abstracto, no puede ser considerado como fundamental, mas por conexidad con un derecho fundamental puede ser protegido mediante la acción de tutela.”

3.4.1.3. No obstante, en casos particulares y específicos, se ha entendido que el derecho a la vivienda digna adquiere un carácter autónomo fundamental, cuando quienes promueven la acción en procura de su defensa, son personas que pertenecen a los grupos más vulnerables de la sociedad, como ocurre con las personas desplazadas por la violencia[23]. En estos casos, su fundamentalidad se explica en tanto han tenido que abandonar forzosamente sus viviendas y propiedades en el lugar de origen, enfrentándose a la imposibilidad de acceder a un sitio adecuado para vivir dignamente, por carecer -entre otros factores- de recursos económicos o empleos estables. De suerte que la definición sobre sus condiciones de vida, en términos de habitabilidad, tiene un vínculo directo con la salvaguarda de la dignidad humana, las condiciones preexistentes de vida y con la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.[24]

En desarrollo de lo anterior, se ha entendido que el derecho fundamental a la vivienda digna para personas en situación de desplazamiento, contempla la correlativa obligación de las autoridades competentes para: “i) reubicar las personas en condición de desplazamiento; ii) brindar a este especial grupo de personas soluciones de vivienda no solo con carácter temporal, sino también, con carácter permanente; iii) proporcionar información clara y concreta, asesoría y especial acompañamiento en los procedimientos que deben adelantar ante las autoridades competentes para acceder a los programas; iv) diseñar y ejecutar los planes y programas de vivienda en los que se deberá considerar las especiales necesidades (sociales, culturales, económicas, entre otras) de la población desplazada y de los subgrupos que existen al interior de esta[25]; y v) eliminar barreras que impidan el acceso de las personas desplazadas a los programas de asistencia estatal.”[26]

Desde esta perspectiva, es claro que el Estado colombiano tiene el deber de garantizar las condiciones necesarias que permitan lograr la efectividad del derecho a la vivienda digna de la población desplazada, como se desprende de lo previsto en el artículo 51 del Texto Superior; para lo cual, entre otras alternativas, puede promover el acceso a viviendas de interés social, financiación a largo plazo y formas de asociación para ejecutar proyectos de vivienda[27].

3.4.2. Evolución normativa en materia de subsidios de vivienda de interés social

3.4.2.1. Desde la expedición de la Ley 3ª de 1991, se enfocó el desarrollo de la política pública de vivienda a través del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, del cual hacen parte las entidades del sector público y privado que cumplen funciones en materia de financiación, mejoramiento, habilitación, construcción, reubicación y legalización de títulos de vivienda de interés social. Dentro del citado sistema se estableció al subsidio de vivienda como método de financiación, consistente en un aporte estatal, en dinero o en especie, dirigido a personas que carecen de recursos económicos suficientes para adquirir una vivienda o mejorarla.

Con posterioridad, y en respuesta a la grave situación generada con ocasión del desplazamiento forzado interno, se expidió la Ley 387 de 1997 “por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección,

consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.” Más allá de crear el Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, en esta ley se radicó en el Instituto Nacional de la Reforma Urbana INURBE, la competencia para desarrollar programas especiales de vivienda dirigidos a atender las necesidades de la población desplazada.

Tanto la Ley 3ª de 1991 como la Ley 387 de 1997 fueron reglamentadas a través del Decreto 951 de 2001 del Ministerio de Desarrollo Económico, en el cual se reguló el procedimiento para la entrega de los subsidios de vivienda a cargo del INURBE en áreas urbanas y del Banco Agrario en las rurales. No obstante, al ordenarse la supresión y liquidación de la primera de las mencionadas entidades en el año 2003, dicha competencia se trasladó al Fondo Nacional de Vivienda (Fonvivienda), con el propósito de consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y de ejecutar las políticas gubernamentales en materia de vivienda de interés social urbana[28]. En un fallo preexistente sobre la materia, esta Corporación señaló que:

“[E]l procedimiento establecido en el Decreto 951 de 2001, reguló la asignación de subsidios familiares de vivienda urbanos para la población en situación de desplazamiento, a través de una distribución territorial de los subsidios, celebración de convocatorias, criterios de calificación para las postulaciones y asignación de las subvenciones[29]. Con fundamento en este marco normativo, FONVIVIENDA dio apertura en los años 2004 y 2007 a convocatorias especial y exclusivas para la postulación de población en condición de desplazamiento, con enfoque de adjudicación de subsidios en dinero (cartas de asignación o como eran denominadas por la población desplazada “carta cheque”), para que fueran aplicadas a soluciones de vivienda bajo las modalidades de adquisición, construcción, mejoramiento o arrendamiento[30].”[31]

Como requisitos para el otorgamiento del subsidio, las familias debían realizar la búsqueda de una solución de vivienda construida o en proyecto y verificar el cierre financiero de las viviendas, que era el resultado de sumar el subsidio adjudicado más los ahorros del hogar y/o un crédito de vivienda. Tal como fue puesto de presente en la sentencia de la referencia, dicha política presentó dos problemas: el primero relacionado con la insuficiente oferta de soluciones de vivienda; mientras que, el segundo, se vinculó con la ausencia de recursos económicos adicionales de las familias que permitiesen su cierre financiero.

3.4.2.2. Esta problemática no fue ajena a la Sala de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004[32], la cual recomendó al Gobierno Nacional un replanteamiento de la política de vivienda para la población desplazada en el Auto 008 de 2009[33], toda vez que después de diez años de su adopción, se presentaban fallas en su concepción y fundamentación. Así, por ejemplo, sobre el cierre financiero de las viviendas se encontró que: “los hogares desplazados no [contaban] con [los] suficientes recursos para cubrir la financiación no subsidiada por el Estado”, constituyendo una de las principales razones por las que poco se ejecutaban los subsidios adjudicados.

3.4.3. Subsidio de vivienda familiar en especie. Procedimiento para su asignación

3.4.3.1. Con el objeto de superar las dificultades ya indicadas, se expidió la Ley 1537 de 2012[36], en la cual se creó el subsidio de vivienda familiar en especie, como una ayuda a los beneficiarios que cumplen los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Gobierno Nacional, los cuales deberán estar guiados a beneficiar en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: “a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.”[37]

Sin perjuicio de algunas particularidades sobre el trámite para la asignación del subsidio, el Decreto 1921 de 2012 reglamentó la ley de la referencia[38], en el sentido de fijar competencias específicas en cada una de las etapas del mencionado trámite de asignación tanto al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social como a Fonvivienda, las cuales, a continuación, pasarán a explicarse de manera general.

En primer lugar, le compete al Fondo Nacional de Vivienda el deber de remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la información sobre los proyectos seleccionados o que se desarrollen en el marco del programa de vivienda gratuita. En dicha remisión se deberá indicar el departamento o municipio en donde se desarrollará, el número de viviendas a transferir y los porcentajes de composición poblacional, es decir, a

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

En segundo lugar, después de recibida esta información, el mencionado Departamento Administrativo deberá elaborar un listado de “potenciales beneficiarios”, quienes serán los hogares registrados en la Red de la Superación de la Pobreza Extrema Unidos, el SISBEN III y el Registro Único de Población Desplazada o el que haga sus veces. Para efectos de seleccionar a los potenciales beneficiarios, se deberá tener en cuenta los criterios de priorización que atienden de manera prevalente a la situación de vulnerabilidad de los hogares y a quienes se encontraban en proceso de asignación de un subsidio familiar con anterioridad al nuevo proyecto (Decreto 1921 de 2012, art. 8)[39].

En tercer lugar, una vez realizada la identificación de los potenciales beneficiarios, dicha lista se envía a Fonvivienda y mediante acto administrativo se da apertura a la convocatoria de los hogares, los cuales deberán suministrar la información de postulación al operador que se designe para el efecto y deberán entregar los siguientes documentos:

“Artículo 11. Postulación. Los hogares potencialmente beneficiarios definidos por el DPS mediante resolución, deberán suministrar la información de postulación al operador designado, y entregar los documentos que se señalan a continuación:

1. Formulario debidamente diligenciado con los datos de los miembros que conforman el hogar, con indicación de su información socioeconómica, jefe del hogar postulante, la condición de discapacidad, de mujer u hombre cabeza de hogar, indígena, afrodescendiente, Rom o gitano.
2. Registro civil de matrimonio o prueba de unión marital de hecho de conformidad con la Ley 979 de 2005, cuando fuere el caso.
3. Fotocopia de la cédula de ciudadanía de los mayores de 18 años y registro civil de nacimiento de los demás miembros del hogar que se postula.

Se incluirá en el formulario la declaración jurada de los miembros del hogar postulante

mayores de edad, que se entenderá surtida con la firma del mismo, en la que manifiestan que cumplen en forma conjunta con las condiciones para ser beneficiarios del subsidio familiar de vivienda en especie, que no están incursos en las inhabilidades para solicitarlo y que los datos suministrados son ciertos, así como la autorización para verificar la información suministrada y aceptación para ser excluido de manera automática del proceso de selección en caso de verificarse que la información aportada no corresponda a la verdad.

Parágrafo. El formulario de postulación será impreso por parte del operador que se designe para tal efecto, una vez culmine y cargue la captura en línea de la información suministrada por el hogar, para su revisión y firmas.”

Después de revisar la consistencia y veracidad de la información suministrada por los postulantes, Fonvivienda deberá remitir al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social el listado de los hogares que cumplen con los requisitos para ser beneficiarios. Con base en dicho listado, éste último deberá seleccionar los hogares que definitivamente son beneficiarios del subsidio. Para el efecto, se deberá tener en cuenta nuevamente los criterios de priorización, los cuales responden a distintos órdenes acorde con la situación particular de cada hogar, que se encuentran contenidos en el artículo 8 del Decreto 1921 de 2012, previamente citado.

3.4.3.2. Del resumen realizado se constata que a cargo de Fonvivienda se encuentra la facultad de revisar que las familias postulantes a los subsidios de vivienda cumplan efectivamente con los requisitos para ser seleccionadas. En dicha actuación, y como mandato constitucional, se exige el deber de adoptar todas las medidas que permitan prevenir situaciones de peligro o amenaza frente a los derechos fundamentales, buscando, en la medida de lo posible, que toda decisión resulte acorde con la protección especial que demanda la población desplazada.

Por ello, tan sólo se admite el rechazo de las postulaciones, en caso de existir imprecisión o falta de veracidad en los datos del formulario de postulación, en los documentos que lo acompañan o en las condiciones o requisitos del hogar, siempre que se solicite al postulante realizar las aclaraciones pertinentes y ellas no sean debidamente subsanadas. (Decreto 1921 de 2012, art. 12).

También procederá el rechazo, con un carácter específico y excepcional, cuando se presentan alguna de las siguientes condiciones contenidas en el artículo 14 del Decreto 1921 de 2012:

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

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

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

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

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

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

Visto lo anterior, se concluye que las únicas causales válidas para rechazar una postulación al programa de subsidio de vivienda familiar en especie, son aquellas reseñadas en los artículos transcritos, por lo que las autoridades no sólo no podrán incluir nuevas causales o ampliar las existentes, ni tampoco imponer barreras que dificulten el proceso de postulación, so pena de vulnerar el derecho al debido proceso administrativo, cuyo contenido se explicará a continuación.

3.5. Del derecho fundamental al debido proceso administrativo. Reiteración de jurisprudencia

La Constitución, en el artículo 29, consagra el derecho fundamental al debido proceso y establece que se aplicará a toda clase de actuaciones, ya sean ellas judiciales o administrativas. Como lo ha señalado esta Corporación, el debido proceso es un derecho de aplicación inmediata (CP art. 85), que en relación con el desarrollo de las actuaciones administrativas, pretende regular el ejercicio de las facultades de la Administración, cuando en virtud de su realización puedan llegar a comprometer los derechos de los administrados.

De esta manera, el debido proceso administrativo se ha definido como la regulación jurídica que de manera previa limita los poderes de las autoridades públicas y establece las garantías de protección a los derechos de los administrados, de modo que ninguna de sus actuaciones dependa de su propio arbitrio, sino que se encuentren sujetas siempre a los procedimientos previstos en la ley[40].

En este orden de ideas, por ejemplo, en la Sentencia C-980 de 2010[41], esta Corporación indicó que: “[en este] marco conceptual, la Corte se ha referido el debido proceso administrativo como ‘(i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determina-do de manera constitucional y legal’[42]”.

Por esta razón, se ha considerado que se presenta una vulneración del citado derecho, cuando son desconocidas las disposiciones a las que ha de sujetarse el desenvolvimiento de una actuación administrativa. Precisamente, en la referida Sentencia C-980 de 2010, este Tribunal señaló que: “el debido proceso administrativo se entiende vulnerado, cuando las autoridades públicas no siguen los actos y procedimientos establecidos en la ley y los reglamentos, y, por esa vía, desconocen las garantías reconocidas a los administrados[43]”.

3.6. Caso concreto

3.6.1. De conformidad con el problema jurídico planteado, este Tribunal debe determinar si se presenta una vulneración de los derechos de la accionante a la vivienda digna, al debido proceso administrativo y a conformar una familia, como consecuencia de la negativa de Fonvivienda de aceptar su postulación para el subsidio de vivienda familiar en especie en el

año 2014, por el hecho de que su núcleo familiar no concuerda con el que se presentó a otra convocatoria en el año 2007, en el que aparecía junto con su esposo, quien en la actualidad abandono el hogar y se desconoce su paradero.

3.6.2. En el asunto sub-examine, la Sala encuentra que la accionante es víctima del desplazamiento forzado y que desde el año 2007 se postuló junto con su esposo y sus cuatro hijos a la convocatoria para subsidios de vivienda para la población desplazada. Desde dicho año su solicitud se encuentra en estado “calificado”, lo que significa que el subsidio no le ha sido asignado. Por lo demás, al revisar la información suministrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se observa que la accionante se encontraba dentro del proceso de asignación de subsidios familiares de vivienda en especie creados por la Ley 1537 de 2012. Precisamente, como ya se explicó, el hogar de la señora Elvia Liliana Valencia fue seleccionado a través de la Resolución No. 514 de 2014, como potencial beneficiario para los proyectos de vivienda gratuita dirigidos a la población desplazada llamados “El Pulpo”, “Villa Karen”, Las Margaritas”, “Plaza de la Hoja” y la “Victoria” en Bogotá, lugar en el que se encuentra ubicada en el cuarto escalafón de priorización, esto es, dentro de los hogares en condición de desplazamiento que se encuentran en estado calificado en las convocatorias de 2007.

Por lo anterior, como se desprende de su relato, la accionante acudió al Coliseo el Tunal a realizar su postulación el día 13 de junio de 2014, en donde informó por primera vez que no conocía el paradero de su esposo Marco Fidel García Gómez; a lo que se le respondió que, sin la presencia de todas las personas que figuraban en la solicitud inicial, no se podía continuar con el trámite para la adjudicación del subsidio.

Ahora bien, en la respuesta realizada por Fonvivienda a la acción de tutela, se encuentra que la negativa al cambio de la postulación inicial realizada en el año 2007, se explica en que el inciso 3 del artículo 7 de la Ley 3ª de 1991, señala que: “el acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio”, lo cual, a juicio de la entidad demandada, implica que las condiciones de postulación no pueden ser modificadas. De igual manera, sustentó su posición en el hecho de que el parágrafo 3 del artículo 4 del Decreto 2190 de 2009, establece que “los hogares deberán mantener las condiciones y requisitos para el acceso al subsidio familiar de vivienda desde la postulación hasta su asignación y desembolso. Surtida la postulación no

podrá modificarse la conformación del hogar”, por lo que la única alternativa con la que cuenta la accionante es la de realizar un nuevo proceso de postulación, en la que debe aportar otra vez los documentos que acreditan que no es titular de ningún bien a nivel nacional, debiendo aplicar a los proyectos que en ese momento se encuentren en curso en la ciudad en la que decida postularse.

3.6.3. Siguiendo lo expuesto, a juicio de esta Sala de Revisión, la decisión de Fonvivienda de rechazar la postulación de la accionante con fundamento en el artículo 4 del Decreto 2190 de 2009, desconoció que dicha normatividad regula la asignación de subsidios de vivienda en dinero, que si bien fue la convocatoria inicial para la que se postuló la accionante en 2007, no es la misma para la cual se pretendía postular en el 2014[44].

Precisamente, como se explicó en la parte motiva de esta providencia, la condición para postularse en este nuevo programa de vivienda y acceder a la respectiva priorización, es el de estar “calificada” en la convocatoria de 2007, independientemente de que en ella se haya postulado con su esposo, pues si bien puede decirse que para ese año el núcleo familiar tenía otra composición, lo cierto es que se trata de un programa distinto en el que el subsidio familiar se otorga en especie. En efecto, es con base en la nueva postulación (esto es, aquella que se realizaría sin su esposo) que el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social debe determinar quiénes son los beneficiarios definitivos.

En esta medida, la decisión de Fonvivienda no resulta de recibo para esta Sala, porque como se expuso en el aparte considerativo del presente fallo, las únicas causales de rechazo de las postulaciones son aquellas contenidas en los artículos 12 y 14 del Decreto 1921 de 2012, sin que ellas se incluya aquélla que motivó la decisión adoptada por la citada autoridad. En efecto, adicionar más causales de rechazo supone una flagrante violación del derecho al debido proceso administrativo, en la medida en que la decisión adoptada se aparta del régimen normativo que le resulta aplicable.

No pasa por alto la Sala que desde la misma creación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social en la Ley 3ª de 1991, y en las normas que la reglamentan y modifican, se entiende que las condiciones iniciales de las familias que inician un proceso de asignación de un subsidio deben mantenerse, toda vez que es en razón de esas circunstancias particulares que se acepta una postulación[45]. Sin embargo, como ya fue expuesto, en

este caso la postulación con fundamento en la cual se debe determinar si el hogar es o no beneficiario definitivo del subsidio, es la realizada en el marco del nuevo proceso para acceder al subsidio en especie y no aquella que se realizó en el año 2007, referente al subsidio en dinero.

“Así las cosas, si bien la composición del núcleo familiar puede variar por distintas circunstancias con el transcurrir del tiempo, ya sea aumentando o disminuyendo el número de sus miembros; ello no es óbice para admitir que, en desarrollo de los derechos al libre desarrollo de la personalidad y a constituir una familia (CP arts. 16 y 44), se puedan presentar fenómenos de división o escisión del grupo familiar. En este último caso, como lo ha señalado la Corte, es preciso determinar que dicha separación no corresponda a una estrategia indebida para aumentar la ayuda recibida.”

Aun cuando el citado caso se refiere a un fenómeno distinto, la premisa señalada por la Corte resulta válida para el reconocimiento de prestaciones que se someten al trascurso del tiempo, como ocurre, en algunas hipótesis, con los subsidios de vivienda. En efecto, en el asunto sub-judice, no resulta razonable excluir a una persona y a sus hijos de una protección otorgada por el Estado, en especial para conjurar su situación de desplazamiento, tomando como base una información reportada en el año 2007, cuando por el amplio espacio que existe entre dicho momento y el actual proceso de postulación, es natural que se hayan presentado divisiones o separaciones del núcleo familiar. No resulta adecuado ni pertinente en términos constitucionales que se pretenda sacrificar las ayudas que debe brindar el Estado, cuando es la propia progresividad en el otorgamiento de derechos, la que lleva a que las familias se sometan a largos períodos de espera, como en el caso sometido a revisión de cerca de siete años, en los que no se puede esperar que se mantengan las mismas condiciones familiares, so pena de vulnerar derechos como el libre desarrollo de la personalidad.

En conclusión, la actuación de Fonvivienda desconoce los derechos al debido proceso administrativo y a conformar libremente una familia de la señora Elvia Liliana Valencia, ya que además de excluir su postulación por una causal diferente a las contenidas en el Decreto 1921 de 2012, no tuvo en cuenta al momento de adoptar esa decisión que a la accionante le era imposible conocer el paradero de su esposo, a quien, por lo demás, había demandado por el delito de inasistencia alimentaria. En este orden de ideas, obligarla a

realizar una nueva postulación, como lo sugiere dicha autoridad, desconoce la prioridad con la que actualmente cuenta por encontrarse en estado de “calificado” en la convocatoria para desplazados de 2007, y la llevaría a iniciar un nuevo procedimiento dilatando en el tiempo el derecho que tiene a recibir una solución de vivienda en su condición de desplazada. Ello, por lo demás, se convertiría en una barrera injustificada e irrazonable de acceso a fin de garantizar su derecho a la vivienda digna, en los términos consagrados en el artículo 51 del Texto Superior.

Por último, teniendo en cuenta el relato de la accionante, la Sala advierte que actualmente es mujer cabeza de familia[47], por lo que las autoridades encargadas del proceso de selección y asignación de subsidios deberán darle prioridad a su caso, ateniendo a lo previsto en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, que al referirse a los beneficiarios preferentes del subsidio de vivienda familiar en especie, dispone: “Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.” (subrayado fuera del texto original).

Por lo anterior, se ordenará a Fonvivienda que en el término de quince (15) días hábiles después de notificada esta providencia, admita la postulación de la accionante para el programa de subsidio familiar de vivienda en especie, teniendo en cuenta la prioridad que le otorga su estado de “calificado” en la convocatoria para desplazados del año 2007, así como su condición de mujer cabeza de hogar, de suerte que se continúe con el trámite de selección y asignación establecido en el Decreto 1921 de 2012. En caso de que los proyectos para los cuales fue convocada la señora Elvia Liliana Valencia, es decir, “El Pulpo”, “Villa Karen”, “Las Margaritas”, “Plaza de la Hoja” y la “Victoria” en Bogotá, ya hayan sido asignados, Fonvivienda deberá incluir a la accionante en el listado de postulantes para el próximo proyecto de vivienda de interés social que se realice para la población desplazada en la ciudad de Bogotá.

3.6.5. Por las razones expuestas, la Sala revocará la sentencia del 12 de febrero de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó el amparo promovido por la señora Elvia Liliana Valencia y, en su lugar, amparará sus derechos a la vivienda digna, al debido proceso administrativo y a formar libremente una familia, de conformidad con las órdenes de protección previamente señaladas.

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 12 de febrero de 2015 proferida por la Subsección A de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que negó el amparo promovido y, en su lugar, CONCEDER el amparo del derecho fundamental a la vivienda digna, al debido proceso administrativo y a conformar libremente una familia de la señora Elvia Liliana Valencia.

SEGUNDO.- ORDENAR a Fonvivienda, por conducto de su representante legal o de quien haga sus veces, que en el término máximo de quince (15) días hábiles siguientes a la comunicación de esta sentencia, admita la postulación de la accionante para el programa de subsidio familiar de vivienda en especie, teniendo en cuenta la prioridad que le otorga su estado de “calificado” en la convocatoria para desplazados del año 2007, así como su condición de mujer cabeza de hogar, de suerte que continúe con el trámite de selección y asignación establecido en el Decreto 1921 de 2012. En caso de que los proyectos para los cuales fue convocada la señora Elvia Liliana Valencia, es decir, “El Pulpo”, “Villa Karen”, Las Margaritas”, “Plaza de la Hoja” y la “Victoria” en Bogotá, ya hayan sido asignados, Fonvivienda deberá incluir a la accionante en el listado de postulantes para el próximo proyecto de vivienda de interés social que se realice para la población desplazada en la ciudad de Bogotá.

TERCERO.- Por Secretaría General, LÍBRENSSE las comunicaciones a que se refiere el Artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

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

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Magistrado

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] En Resolución No. 11001-3827R del 22 de enero de 2007, la Agencia de la Presidencia para la Acción Social y la Cooperación Internacional decidió inscribir a la señora Elvia Liliana Valencia y a su núcleo familiar en el Registro Único de Población Desplazada (ahora RUV).

[2] Hoy en día Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

[3] Esta información fue modificada por el Departamento Administrativo de la Prosperidad Social en el último informe rendido dentro de esta acción de tutela, en el que se señala que la accionante SI pertenece a la Red Unidos, información que fue corroborada el 11 de agosto de 2015, en la página Web de la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema.

[4] El artículo 86 del Texto Superior establece que la acción de tutela tiene por objeto la protección de los derechos fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en los casos previstos en la Constitución y en la ley.

[5] Fondo con personería jurídica adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[6] Sobre el alcance de este principio, la Corte ha sostenido que la procedibilidad de la acción de tutela también exige que su interposición se haga dentro de un plazo razonable, contabilizado a partir del momento en el que se generó la vulneración o amenaza del derecho fundamental, de manera que el amparo constitucional no se convierta en un factor de inseguridad jurídica y de posible afectación de los derechos de terceros.

[7] Véanse, entre otras, las Sentencias T-336 de 2009, T-436 de 2009, T-785 de 2009, T-799 de 2009, T-130 de 2010 y T-136 de 2010.

[8] Sentencia T-723 de 2010, M.P. Juan Carlos Henao Pérez.

[9] M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[10] Véanse, además, las Sentencias T-179 de 2003, T-500 de 2002, T-135 de 2002, T-1062 de 2001, T-482 de 2001, SU-1052 de 2000, T-815 de 2000, T-418 de 2000, T-156 de 2000, T-716 de 1999, SU-086 de 1999, T-554 de 1998, T-384 de 1998 y T-287 de 1995.

[11] Véase, entre otras, las Sentencias T-106 de 1993 y T-100 de 1994.

[12] Sentencia T-705 de 2012, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[13] Véanse, entre otras, las Sentencias T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-086 de 2006, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-620 de 2009, T-840 de 2009 y T-085 de 2010.

[14] Véanse, entre otras, las Sentencias T-025 de 2004, T-740 de 2004, T-1094 de 2004, T-175 de 2005, T-563 de 2005, T-882 de 2005, T-1076 de 2005, T-1144 de 2005, T-468 de 2006, T-496 de 2007, T-821 de 2007, T-1135 de 2008, T-192 de 2010 y T-319 de 2009.

[15] Véanse, entre otras, las sentencias T-192 de 2010; T-319 y T-923 de 2009; T-506, T-787 y T-869 de 2008.

[16] En el aparte pertinente, el principio No. 7 señala que: “Si el desplazamiento se produce en situaciones distintas de los estados de excepción debidos a conflictos armados y catástrofes, se respetarán las garantías siguientes: (...) las autoridades legales competentes aplicarán medidas destinadas a asegurar el cumplimiento de la ley cuando sea necesario; y se respetará el derecho a un recurso eficaz, incluida la revisión de las decisiones por las autoridades judiciales competentes.”

[18] Folios 9 y 10 del cuaderno 1.

[19] Véanse, entre otras, las Sentencias T-958 de 2001, T-791 de 2004, T-573 de 2010 y

T-019 de 2014.

[20] M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado

[21] Sentencia T-495 de 1995, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

[22] M.P. Mauricio González Cuervo

[23] Sentencia T-585 de 2006, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra y T-159 de 2011, M.P. Humberto Sierra Porto.

[24] De esta modo, en la citada Sentencia T-585 de 2006 se manifestó que: “En lo que respecta a la población desplazada, no cabe duda del carácter fundamental de este derecho, no sólo respecto de los contenidos desarrollados normativamente, sino también por la estrecha relación que la satisfacción de éste guarda con la de otros respecto de los cuales existe consenso sobre su carácter fundamental. //En efecto, como ha sido expresado por esta Corte, la población desplazada, en tanto ha tenido que abandonar sus viviendas y propiedades en su lugar de origen, y se enfrenta a la imposibilidad de acceder a viviendas adecuadas en los lugares de arribo, por carecer de recursos económicos, empleos estables, entre otros factores, requieren la satisfacción de este derecho a fin de lograr la realización de otros derechos como la salud, la integridad física, el mínimo vital, etc.”

[25] Personas de la tercera edad, en condición de discapacidad, madres cabeza de familia, niños, entre otros.

[26] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[27] Al respecto, ver Sentencias T-742 de 2009, T-287 de 2010 y T-885 de 2014.

[28] Sobre la naturaleza jurídica de Fonvivienda, es preciso recordar que se trata de un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, ahora Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

[29] Fol. 67 v cuaderno de revisión.

[30] Ibídem.

[31] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

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

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

[34] Sentencia T-885 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[35] Respecto del desarrollo completo que se presentó en cada una de las etapas adelantadas por el Gobierno para la estructuración de la actual política de vivienda, consultar la Sentencia T-885 de 2014.

[36] “Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda y se dictan otras disposiciones.”

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

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

[39] Se enlista a continuación el grupo poblacional de personas en condición de desplazamiento, toda vez que de conformidad con la información suministrada por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, el proyecto de vivienda para el cual fue seleccionada la accionante como potencial beneficiaria, estaba destinado a dicho grupo poblacional: “Primer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar y pertenezcan a la Red Unidos. // Segundo orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que hayan sido beneficiarios de un subsidio familiar de vivienda urbano asignado por Fonvivienda que se encuentre sin aplicar. // Tercer orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado ‘Calificado’ en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda, que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007 y pertenezcan a la Red Unidos. // Cuarto orden de priorización: Hogares en condición de desplazamiento que se encuentren en estado ‘Calificado’ en el sistema de información del subsidio familiar de vivienda administrado por Fonvivienda y que se hayan postulado en la convocatoria para población en situación de desplazamiento realizada en el año 2007. // Quinto orden de

priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a población desplazada y que adicionalmente pertenezcan a la Red Unidos. // Sexto orden de priorización: Hogares incorporados como desplazados en la base de datos del RUV, que no hayan participado en ninguna convocatoria de Fonvivienda dirigida a población desplazada.”

[40] Véanse, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-238 de 1996 y T-982 de 2004.

[41] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

[42] Sentencia T-796 de 2006, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[43] Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias T-467 de 1995, T-061 de 2002 y T-178 de 2010.

[44] Ver acápite 3.4.2. y 3.4.3.

[45] Precisamente, el último inciso del artículo 7 de la Ley en cita dispone: “el acto de postularse implica la aceptación por parte del beneficiario de las condiciones bajo las cuales se otorga el subsidio”.

[46] M.P. Luis Guillermo Guerrero

[47] De conformidad con el artículo 2º la Ley 82 de 1993, es mujer cabeza de familia quien “siendo soltera o casada, ejerce la jefatura femenina de hogar y tiene bajo su cargo, afectiva, económica o socialmente, en forma permanente, hijos menores propios u otras personas incapaces o incapacitadas para trabajar, ya sea por ausencia permanente o incapacidad física, sensorial, síquica o moral del cónyuge o compañero permanente o deficiencia sustancial de ayuda de los demás miembros del núcleo familiar.”