



Referencia: Expediente T-7.830.164

Revisión de la sentencia de tutela proferida dentro del proceso promovido por Amally María Gutiérrez Artunduaga contra FONVIVIENDA y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Vinculada: Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPRO)

Magistrado sustanciador:
ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Bogotá, D.C., veinte (20) de enero de dos mil veintiuno (2021)

La Sala Quinta de Revisión de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus competencias constitucionales, profiere la siguiente sentencia al revisar la decisión judicial relacionada con la solicitud de tutela de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1.1. La solicitud de tutela

El 6 de noviembre de 2019, Amally María Gutiérrez Artunduaga, víctima de desplazamiento forzado, presentó solicitud de tutela contra FONVIVIENDA y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por considerar que vulneraron sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la vivienda digna.

Lo anterior, debido a que no accedieron a excluirla como beneficiaria de un subsidio de vivienda e integrante del núcleo familiar de su anterior compañero permanente, a pesar de que el subsidio no se hizo efectivo y la unión marital de hecho se disolvió. Según indicó, estos reportes le impiden postularse a otro subsidio de vivienda administrado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

1.2. Hechos relevantes

1.2.1. Entre Amally María Gutiérrez Artunduaga y Jhon Fredy Ortiz Marín existió una unión marital de hecho entre los años 2010 y 2014¹. Mediante la Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011, FONVIVIENDA les asignó un subsidio familiar de vivienda nueva, que hasta el momento no se ha hecho efectivo².

1.2.2. El 20 de septiembre de 2019, con apoyo de la Defensoría del Pueblo Regional Caquetá, la demandante solicitó a FONVIVIENDA ser excluida del núcleo familiar de su expareja y “*de todo tipo de beneficio que se llegare a asignar*”, con el fin de postularse a un subsidio de vivienda administrado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

Según indicó, ella puede ser beneficiaria porque uno de sus hijos, producto de una relación anterior, falleció siendo soldado profesional del Ejército Nacional³. No obstante, uno de los requisitos de postulación es “*no haber recibido subsidio por parte del Estado*”⁴.

1.2.3. FONVIVIENDA no accedió a las pretensiones con fundamento en que, por disposición del Decreto 2190 de 2009, recopilado en el Decreto 1077 de 2015, “[l]os 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 y hasta la asignación del subsidio no podrá modificarse la conformación del hogar”⁵.

1.2.4. La accionante manifiesta que la decisión de FONVIVIENDA lesiona sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la vivienda digna, máxime que se encuentra en condición de vulnerabilidad como víctima de desplazamiento forzado, no ha podido estabilizarse económicamente, sufrió la pérdida de uno de sus hijos y, en razón de ello, percibe mensualmente una pensión de

¹ Según acta de conciliación realizada ante el Centro de Conciliación, Arbitraje y Amigable Composición de la Personería Municipal de Florencia (Caquetá), el 18 de septiembre de 2019, en la que se resolvió disolver y liquidar la unión marital de hecho.

² En trámite de revisión, la entidad informó que el subsidio no se ha hecho efectivo por el incumplimiento del oferente, declarado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante Resolución 1073 del 29 de noviembre de 2013.

³ Ley 1305 de 2009, artículo 1°, parágrafo 2°.

⁴ Ley 1305 de 2009, artículo 3°: “*Modifíquese el artículo 15 de la Ley 973 de 2005, el cual modificó el artículo 25 del Decreto-ley 353 de 1994, el cual quedará así: Artículo 25. Requisitos para acceder al subsidio: 1. A partir de la expedición del Decreto 353 de 1994, no haber efectuado retiros parciales o totales de cesantías, hasta el momento de la adjudicación del subsidio y obtención de vivienda. 3. No haber recibido subsidio por parte del Estado*” (resalta la Sala).

⁵ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.4, parágrafo 3°. El oficio con fecha 1° de octubre de 2019, se encuentra en el folio 7 del cuaderno de instancia.

sobrevivientes de apenas \$422.000⁶, con lo cual debe sufragar gastos de arrendamiento, alimentación y vestido, y no cuenta con una red familiar de apoyo.

1.3. Fundamentos de procedencia

La accionante considera procedente la tutela debido a que, antes de acudir a este mecanismo de defensa judicial, presentó solicitud ante FONVIVIENDA con el fin de que esta actualizara la base de datos en comento. Sin embargo, se le dió una respuesta desfavorable, que implica una barrera administrativa en contradicción con la especial protección que merece como víctima de desplazamiento forzado.

1.4. Pretensiones

La accionante solicita la protección de sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la vivienda digna y, en consecuencia, que se ordene a FONVIVIENDA que, en el término de las 48 horas siguientes a la notificación de la sentencia, profiera un acto administrativo mediante el cual “*revoque la Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011*” y la excluya “*como beneficiaria del subsidio de vivienda familiar allí otorgado, con el fin de poder acceder al subsidio de vivienda militar (...)*”.

1.5. Trámite procesal de primera instancia

La solicitud de tutela correspondió por reparto al Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá. Mediante Auto de 10 de noviembre de 2019, resolvió: (i) admitirla; (ii) correr traslado a FONVIVIENDA y a la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y (iii) vincular a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPRO).

1.5.1 Fundamentos de la oposición

1.5.1.1. FONVIVIENDA señaló que el subsidio asignado al núcleo familiar de la demandante se encuentra “*vigente*” y en titularidad del señor Jhon Fredy Ortiz Marín, “*miembro del hogar en conjunto con la señora Amally Gutiérrez*”. En consecuencia, no puede modificarse la base de datos en atención al “*cumplimiento exegético y literal de la normatividad imperante*”, establecida en el Decreto 2190 de 2009, recopilado en el Decreto 1077 de 2015⁷, que impide modificar la conformación del núcleo familiar una vez hecha la postulación.

⁶ Según lo informado por la demandante, la pensión fue reconocida por los servicios prestados por su hijo en el Ejército Nacional y la otra mitad fue asignada al padre del soldado.

⁷ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.1.4, párrafo 3°.

1.5.1.2. La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía indicó que la accionante puede postularse al Fondo de Solidaridad para el subsidio de vivienda en razón al fallecimiento de su hijo, quien, en efecto, se desempeñó como soldado profesional de las Fuerzas Militares. Resaltó que, en todo caso, la demandante presenta un bloqueo administrativo por estar registrada como beneficiaria de un subsidio de vivienda del Estado, según el reporte de FONVIVIENDA. Por ende, *“hasta que el bloqueo no sea eliminado, la actora no puede postularse y surtir el proceso de clasificación (...)”*⁸.

1.6. Decisión judicial que se revisa

1.6.1. Sentencia de primera y única instancia

El 20 de noviembre de 2019, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá, resolvió: (i) declarar la falta de legitimación en la causa de la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía; y (ii) amparar el derecho fundamental de petición de la demandante; en consecuencia, ordenar a FONVIVIENDA que *“resuelva de manera clara y de fondo la petición elevada por la accionante (...) teniendo en cuenta los parámetros establecidos en el artículo 2.1.1.1.1.4 la ley 1077-2015 (sic), así como también proceda a remitir a la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), dicha solicitud, con el fin de darle el trámite correspondiente (...)”*⁹.

El Juzgado indicó que FONVIVIENDA omitió informar a la accionante *“cuál era el trámite o procedimiento para ser excluida del (...) grupo familiar y, por ende, del subsidio otorgado”*, y no tuvo en consideración una interpretación sistemática del artículo 2.1.1.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015 que, en el inciso 2º y el párrafo 1º, *“contempla la posibilidad de la exclusión del núcleo familiar en el evento en que se disuelva la sociedad conyugal o la unión marital de hecho, tal como ocurre en el presente caso (...), sin embargo, de ello nada le fue indicado a la actora en dicha respuesta”*¹⁰.

En adición, el Juzgado señaló que la entidad accionada guardó silencio frente a la solicitud de división del núcleo familiar. Explicó que FONVIVIENDA, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, debió remitir esa petición a la UARIV, por ser la autoridad competente para resolverla. Finalmente, precisó que en sede de tutela no es dable acceder a la solicitud de fondo, por ser una competencia de la UARIV y esta entidad no hace parte del proceso de tutela, ni la demandante acreditó haber elevado una solicitud previa en ese sentido.

1.6.2. Impugnación

⁸ Contestación de la tutela de CAPROVIMPRO (folio 17, Cuaderno de instancia).

⁹ Cuaderno de instancia, folio 51 -reverso-.

¹⁰ Cuaderno de instancia, folio 50.

La accionante impugnó la decisión con fundamento en que la tutela no busca el amparo del derecho fundamental de petición, sino que FONVIVIENDA elimine la barrera administrativa causada por *“un subsidio de vivienda que nunca entregó”*.

1.6.3. Rechazo de la impugnación por presentación extemporánea

El 5 de diciembre de 2019, el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá, resolvió *“negar por extemporánea la impugnación presentada por la parte actora”*. Según constancia secretarial, el 26 de noviembre del 2019 venció en silencio el término para impugnar la sentencia y el escrito de impugnación se presentó el 2 de diciembre de 2019, 4 días después del vencimiento.

1.6.4. Incidente de desacato

El 10 de diciembre de 2019, la demandante presentó un incidente de desacato contra FONVIVIENDA por el incumplimiento de la decisión. La entidad manifestó que la respuesta al derecho de petición se encontraba en trámite de legalización y firma, y adjuntó la respuesta proyectada¹¹. En vista de ello, el Juzgado, mediante el Auto interlocutorio del 14 de enero de 2020, resolvió abstenerse de imponer sanción por desacato.

1.7. Actuaciones en sede de revisión

El presente proceso fue seleccionado para revisión por la Sala de Selección de Tutelas Número Tres (03) de la Corte Constitucional, mediante auto del 3 de agosto de 2020, y asignado, mediante sorteo, al suscrito magistrado para sustanciación.

En el transcurso del proceso de revisión, FONVIVIENDA informó que actualmente se encuentra adelantando los trámites para excluir a la señora Amally María Gutiérrez Artunduaga del núcleo familiar del señor Jhon Fredy Ortiz Marín, en razón a que la accionante presentó, el 10 de octubre de 2020, la renuncia al subsidio asignado¹². Por ende, solicitó *“un término no mayor de noventa (90), días, para actualizar la base de datos, de la accionante, y de este modo ella pueda acceder, a cualquier otro programa de vivienda”*. Así mismo, precisó que, una vez actualizada la base de datos, la accionante quedaría *“como si nunca se hubiese postulado o más bien recibido algún subsidio de vivienda”*.

¹¹ En el oficio proyectado para la contestación se señaló que *“si bien se acreditó por parte del accionante (que) había disuelto la unión marital de hecho con el señor Jhon Fredy Ortiz, no opera ipso iure la exclusión de la asignación por cuanto el parágrafo 1º del artículo en mención, [sic] es claro y enfático en señalar que ‘cuando se produzca la disolución de la sociedad conyugal o de la unión marital de hecho, podrá ser parte de un nuevo hogar postulante el cónyuge que no viva en la solución habitacional en donde se aplicó el subsidio, siempre y cuando a este no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada. || A continuación coloco [sic] a disposición del señor juez la situación fáctica que rodeaba el núcleo familiar de la accionante al momento de la adjudicación (...), cual era: pertenecía al hogar de señor Jhon Fredy Ortiz (...)”* (negritas en el original) folio 29, Cuaderno de instancia.

¹² La entidad adjunta como anexo la solicitud presentada por la demandante, con el fin de que se acepte la renuncia irrevocable *“a la carta cheque la cual está para ser aplicada en la URBANIZACIÓN LA GLORIA II ETAPA por un valor de 16.068.000 y así poder recibir la vivienda que me entrega el Estado por parte del Ejército”*.

Sobre el estado actual del subsidio asignado al hogar del señor Jhon Fredy Ortiz Marín precisó que, hasta el momento, este “*no se ha movilizadado o desembolsado*”, debido a que “*el subsidio se encuentra atado a un proyecto, mismo que se encuentra suspendido, por incumplimiento del oferente*¹³, la entidad solo mantiene vigente subsidio de vivienda, hasta tanto dicho oferente, ponga en marcha el proyecto, o se declare su fracaso”.

II. CONSIDERACIONES DE LA CORTE

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para revisar la decisión judicial proferida dentro del proceso de tutela de la referencia, con fundamento en los artículos 86, inciso segundo, y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, y 31 a 36 del Decreto 2591 de 1991.

2. Problema jurídico y estructura de la decisión

En atención a los antecedentes del caso, le corresponde a la Corte determinar si FONVIVIENDA y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, vulneraron los derechos fundamentales (i) de petición, por no dar una respuesta de fondo, clara, precisa, congruente y suficiente a la solicitud presentada por la demandante con el fin de ser excluida del núcleo familiar de su anterior compañero permanente y como beneficiaria de un subsidio familiar; (ii) al *habeas data*, por no actualizar la base de datos conforme a esta información y; finalmente, (iii) a la vivienda digna, debido a que, por un lado, la accionante no recibió el subsidio de vivienda asignado hace casi 10 años y, por otro, no le ha resultado posible postularse al subsidio de vivienda administrado por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -CAPROVIMPRO-, como consecuencia de la decisión de FONVIVIENDA de no excluirla como beneficiaria, lo cual constituye una aparente barrera administrativa para dicho propósito.

Para resolver, la Sala analizará como cuestión previa (i) la legitimación en la causa y el cumplimiento de los requisitos generales de procedibilidad de la tutela. Seguidamente, realizará el análisis sustancial del caso, para ello se referirá, de manera breve¹⁴, al (ii) derecho de petición y el deber de orientar y acompañar a las víctimas de desplazamiento forzado en el ejercicio de sus derechos; (iii) derecho al *habeas data* y a la protección reforzada cuando compromete el acceso a otros derechos de esta población; y, por último, al (iv) derecho a la vivienda digna para las víctimas de desplazamiento forzado y la

¹³ El incumplimiento fue declarado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante la Resolución 1073 del 29 de noviembre de 2013.

¹⁴ La referencia a la jurisprudencia se realizará de manera sucinta en aplicación de lo previsto en el artículo 35 del Decreto 2591 de 1991, según el cual “*las decisiones de revisión que revoquen o modifiquen el fallo, unifiquen la jurisprudencia constitucional o aclaren el alcance general de las normas constitucionales deberán ser motivadas. Las demás podrán ser brevemente justificadas*”.

obligación de las entidades estatales de actuar con especial diligencia y celeridad.

Las anteriores consideraciones conducirán a concluir que FONVIVIENDA vulneró los derechos fundamentales de la accionante e incumplió sus obligaciones constitucionales y legales en relación con los derechos fundamentales de petición y *habeas data* y, junto con la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, vulneraron su derecho a la vivienda digna. En consecuencia, la Sala confirmará la decisión que amparó el derecho de petición y adicionará las órdenes correspondientes.

3. Cuestión previa: legitimación en la causa y procedencia de la tutela

3.1. Legitimación en la causa

La accionante se encuentra legitimada¹⁵ para adelantar la presente tutela, en nombre propio, contra FONVIVIENDA, por cuanto, según alega, esta entidad vulneró sus derechos fundamentales por negarse a actualizar la base de datos y generar un aparente bloqueo administrativo que le impide postularse a un subsidio de vivienda.

FONVIVIENDA y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda son las entidades demandadas. Estas se encuentran legitimadas en la causa por pasiva, debido a que *(i)* son autoridades públicas¹⁶ adscritas al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, encargadas de ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana¹⁷ y participan en el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV); en particular, la primera se encarga de administrar el Sistema Nacional de Información de Vivienda¹⁸; y *(ii)* según la accionante, ambas vulneraron sus derechos fundamentales.

La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía no tiene legitimación en la causa porque la demandante no alegó el desconocimiento de sus derechos fundamentales frente a esta entidad, ni le asisten competencias directas en

¹⁵ El artículo 86 de la Constitución dispone que la acción de tutela es un mecanismo de defensa al que puede acudir cualquier persona para reclamar la protección inmediata de sus derechos fundamentales. El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 dispone que dicha acción “podrá ser ejercida, en todo momento y lugar, por cualquier persona vulnerada o amenazada en uno de sus derechos fundamentales, quien actuará por sí mismo o a través de representante. Los poderes se presumirán auténticos”.

¹⁶ De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, “*Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública*” (resaltado propio). Por su parte, el artículo 5 del Decreto 2591 de 1991 dispone que, “*La acción de tutela procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas, que haya violado, viole o amenace violar cualquiera de los derechos de que trata el artículo 2 de esta ley*” (subrayas propias).

¹⁷ Según el Decreto Ley 555 de 2003 FONVIVIENDA tiene “*como objetivos consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana*” (art. 2.2). Conforme con el Decreto Ley 3571 de 2011, artículo 14, la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda se encarga, entre otros, de “*1. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana*”, “*2. Apoyar y orientar a Fonvivienda en la administración de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana*” así como de “*5. Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana*”.

¹⁸ Según dispone el artículo 3.8 del Decreto Ley 555 de 2003, FONVIVIENDA tiene entre sus funciones “*Diseñar, administrar, mantener, actualizar y custodiar el Sistema Nacional de Información de Vivienda (...). Para el efecto, desarrollará a través de entidades públicas o privadas las siguientes actividades, entre otras: (...) || 8.2 Diseñar, poner en funcionamiento y mantener los instrumentos para la obtención, sistematización, verificación y actualización de la información*”.

relación con el asunto objeto de debate. Esto es así, si se tiene en cuenta que la eliminación de la barrera administrativa que alega la accionante que afecta sus derechos fundamentales, no es una competencia propia de esta entidad, sino de aquellas referidas en el párrafo inmediatamente anterior.

3.2. Procedencia de la acción de tutela: subsidiariedad e inmediatez en el marco de los derechos fundamentales de petición, *habeas data* y la vivienda digna para población desplazada

3.2.1. Subsidiariedad

De conformidad con el artículo 86 de la Constitución, toda persona puede reclamar ante los jueces, mediante acción de tutela, la protección inmediata de sus derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de “*cualquier autoridad pública*” y, en los casos que establezca la ley, de los particulares¹⁹, cuando el afectado “*no disponga de otro medio de defensa judicial*”, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.

La existencia de otros medios de defensa judicial se define por su idoneidad y eficacia para la protección de los derechos fundamentales²⁰. En el caso del derecho de petición, el ordenamiento jurídico colombiano no prevé medios de defensa judiciales para su protección, salvo en lo que tiene que ver con el recurso de insistencia para garantizar el derecho de acceso a la información²¹. Por esta razón, quien encuentre que la debida resolución a su derecho de petición no ocurrió, esto es, que se quebrantó su garantía fundamental puede, ordinariamente, acudir a la acción de tutela.

En relación con el derecho al *habeas data*, esta Corte ha señalado que, antes de acudir a la tutela, las personas deben agotar el correspondiente reclamo ante la entidad pertinente, previsto en las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012, destinado a la aclaración, corrección, rectificación o actualización del dato o de la información que considera errónea²². Cabe mencionar que, “*sin perjuicio del ejercicio de la acción de tutela para amparar el derecho fundamental del hábeas [sic] data, en caso que el titular no se encuentre satisfecho con la respuesta a la petición, podrá recurrir al proceso judicial correspondiente dentro de los términos legales pertinentes para debatir lo relacionado con la obligación reportada como incumplida*”²³.

¹⁹ El inciso quinto del artículo 86 establece que la tutela también procede, en los casos que señale el legislador, contra particulares encargados de la prestación de servicios públicos, o cuando afecten el interés colectivo, o respecto de quienes el accionante se halle en estado de indefensión o de subordinación.

²⁰ Según ha señalado la Corte Constitucional, el mecanismo judicial resulta idóneo cuando (i) éste se encuentre regulado para resolver la controversia judicial y (ii) permita la protección de las garantías superiores. La eficacia se relaciona con la oportunidad de esta protección. Al respecto se puede consultar, por ejemplo, la Sentencia T-591 de 2017.

²¹ El artículo 26 de la Ley 1437 de 2011 regula la “*insistencia en caso de reserva*” de información o documentos, mecanismo procedente ante autoridades judiciales.

²² Corte Constitucional, Sentencia T-139 de 2017.

²³ Ley 1266 de 2008, artículo 16.ii.6.

Sobre el derecho a la vivienda digna de las víctimas de desplazamiento forzado, la Corte ha señalado que si bien pueden existir otros mecanismos de defensa judicial ordinarios idóneos, estos no siempre son eficaces para lograr la protección inmediata²⁴. Según ha precisado, no se debe desconocer la carga económica y temporal que puede implicar el proceso judicial y la grave situación de vulnerabilidad e indefensión a la que esta población se encuentra expuesta, precisamente por haber tenido que abandonar de manera intempestiva y obligatoria sus hogares o lugares de residencia, con secuelas difíciles de superar y los obstáculos económicos y sociales que de tal situación se derivan²⁵.

Cabe resaltar que el derecho a la vivienda digna es un derecho fundamental social. En consecuencia, de él se derivan obligaciones de cumplimiento inmediato, relacionadas con el respeto y la protección, y otras de carácter progresivo y prestacional, conexas, en especial, con obligaciones de garantía. Por regla general, la tutela es procedente en el primer caso, porque busca salvaguardar las necesidades más apremiantes de la población. En el segundo, la procedencia dependerá de las particularidades del caso concreto²⁶, atendiendo a la naturaleza subsidiaria de la misma.

3.2.2. Inmediatez

La acción de tutela persigue la protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales vulnerados o amenazados. En consecuencia, este mecanismo de defensa judicial debe ser ejercido en un plazo razonable después del momento en que ocurre la supuesta vulneración o amenaza del derecho, con el fin de asegurar que la necesidad de protegerlo no haya desaparecido y evitar que se desnaturalice el recurso de amparo²⁷.

3.3. Análisis del cumplimiento de los requisitos de procedencia

La accionante es una persona en situación de vulnerabilidad en cuanto es una víctima del conflicto, no cuenta con una red familiar de apoyo y su situación económica es compleja –según indica– para satisfacer sus necesidades básicas. En atención a ello y a las razones que se exponen a continuación, la Sala considera cumplidos los requisitos de procedencia:

3.3.1. Subsidiariedad:

²⁴ Ver Corte Constitucional, Sentencia T-547 de 2019.

²⁵ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

²⁶ En este sentido, mediante la Sentencia T-167 de 2016, en relación con el derecho a la vivienda, la Corte señaló que, “*empero su carácter fundamental no puede desconocer que la preside una faceta positiva y una negativa; la primera implica deberes de realización por parte del Estado –progresividad y gradualidad–, dependiendo de la complejidad de acciones y recursos económicos que se requieran para lograr el goce efectivo y; la segunda, implica deberes de abstención y conlleva a obligaciones de cumplimiento inmediato, que requieren de una acción simple por parte del Estado y no implica el gasto de mayores recursos o, en caso de necesitarlos, el asunto demanda de una acción inmediata, tal como ocurre con la población desplazada. En este orden de ideas, la garantía del derecho fundamental a la vivienda digna en su faceta prestacional, requiere de un desarrollo legal y la correspondiente apropiación presupuestal y con ello, el desarrollo e implementación de políticas públicas para su materialización. Sin embargo, esta faceta puede resultar de cumplimiento inmediato cuando en un caso concreto, una persona pueda exigir del Estado que se ejecute una prestación determinada, situación en la cual la acción de tutela es procedente*”.

²⁷ Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2019.

(i) Derecho de *petición*: la demandante presentó un escrito ante FONVIVIENDA con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la vivienda digna. Si bien, no alegó directamente el desconocimiento del derecho fundamental de petición, ello no impide un pronunciamiento de la Corte al respecto, en razón de las facultades oficiosas del juez constitucional²⁸ destinadas a la protección sustancial de los derechos fundamentales. En adición, las consideraciones del juez de instancia respecto a la respuesta brindada por FONVIVIENDA, evidencian un aparente desconocimiento del mencionado derecho, con el agravante de que ello afecta otros preceptos constitucionales. En razón de lo anterior y de que la tutela ha sido considerada como el mecanismo idóneo y efectivo para lograr la protección del derecho de petición, la Sala observa cumplido el requisito de subsidiariedad²⁹.

(ii) Derecho de *habeas data*: la demandante agotó el requisito de procedencia, al haber presentado una solicitud ante FONVIVIENDA con el fin de que actualizara la base de datos correspondiente, en el sentido de que no era beneficiaria de un subsidio de vivienda. La pretensión fue resuelta de manera negativa. Si bien podría alegarse que contra la decisión de FONVIVIENDA existen otros mecanismos de control judicial, como el de nulidad y restablecimiento del derecho, la Sala considera que este, dadas las particularidades del caso, no es eficaz para lograr una protección inmediata. Al contrario, su ejercicio podría acarrear a la accionante una carga económica y de tiempo desproporcionada, si se tienen en consideración sus condiciones de vulnerabilidad, el largo periodo de espera que ella ya soportó para acceder a una solución de vivienda y que las pretensiones están ligadas a la actualización de datos personales.

(iii) Derecho a la *vivienda digna*: la tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para salvaguardar el derecho a la vivienda digna de la demandante, aparentemente desconocido por FONVIVIENDA y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. Se trata de una víctima de desplazamiento forzado y, por ende, este derecho fundamental tiene especial relevancia, debido a que fue obligada a abandonar su lugar de residencia, quedando en un grave estado de vulnerabilidad que hasta el momento no ha podido superar. Esta situación exige una protección diligente e inmediata por parte de las diferentes autoridades del Estado, incluidas las judiciales. En contraste, imponerle agotar un proceso ordinario podría ser desproporcionado, con mayor razón si se tiene en cuenta que las pretensiones de la tutela están ligadas a obligaciones de cumplimiento inmediato, consistentes en que sea excluida como beneficiaria

²⁸ En igual sentido se indicó en las sentencias SU-484 de 2008 y T-547 de 2019: “cuando el accionante del amparo solicita la protección de un derecho fundamental, el operador jurídico puede advertir situaciones que constituyan una o varias lesiones a derechos constitucionales distintos a los invocados, si así se desprende de los hechos probados. Por lo tanto, el Juez de tutela cuenta con la facultad de examinar detenidamente los hechos de la demanda para que, si lo considera pertinente, entre a determinar cuáles son los derechos fundamentales vulnerados y/o amenazados, disponiendo lo necesario para su efectiva protección”.

²⁹ Es de precisar que en el presente asunto no se discute el acceso a cierta información; de allí que no sea aplicable el recurso judicial de insistencia previsto en el artículo 26 de la Ley 1437 de 2011.

de un subsidio familiar de vivienda y que se actualice la correspondiente base de datos.

Es importante resaltar que FONVIVIENDA, durante el proceso de revisión adelantado por esta Sala, informó que la accionante, mediante escrito presentado el 10 de octubre de 2020, manifestó su deseo de renunciar al subsidio de vivienda reconocido. Por ende, la entidad solicitó a la Corte “*un término no mayor de noventa (90), días, para actualizar la base de datos, de la accionante, y de este modo ella pueda acceder, a cualquier otro programa de vivienda*”. Si bien, la situación expuesta por FONVIVIENDA se tendrá en consideración al resolver el caso concreto, esta no torna improcedente la tutela, debido a que la presunta irregularidad en la base de datos persiste. En efecto, según indicó la entidad, la demandante continúa registrada como beneficiaria del subsidio de vivienda, que alega, le genera una barrera administrativa para la garantía de su derecho. Es decir, la situación que la demandante alega como vulneradora de sus derechos fundamentales se mantiene vigente.

Finalmente, será declarada improcedente la solicitud de tutela en relación con la pretensión de que se “*revoque la Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011*” -mediante la cual se asignó, en conjunto con el subsidio de la demandante, 7.870 subsidios más-. La Sala observa que las pretensiones de la tutela se centran en la eliminación de la aparente barrera administrativa que ha ocasionado FONVIVIENDA; en consecuencia, para cuestionar la legalidad de la citada resolución existen otros medios de defensa judiciales, máxime que de esta no se deriva un perjuicio irremediable que exija un pronunciamiento imperioso del juez constitucional, desplazando las competencias del juez contencioso administrativo.

3.3.2. Inmediatez:

La respuesta a la petición presentada por la demandante fue emitida por FONVIVIENDA el 1º de octubre de 2019 y la acción de tutela fue presentada el 6 de noviembre de 2019, es decir, en un lapso aproximado de un mes, el cual es un término razonable.

4. El derecho de petición y el deber de orientar y acompañar a las víctimas de desplazamiento forzado en el ejercicio de sus derechos

El derecho fundamental de petición es la garantía constitucional de toda persona de formular peticiones respetuosas ante las autoridades o los particulares, organizaciones privadas³⁰ o personas naturales³¹, en los términos definidos por el legislador, por motivos de interés general o particular³². La *respuesta* a la petición debe cumplir con los requisitos de (i) oportunidad; (ii)

³⁰ En los términos del artículo 32 de la Ley 1437 de 2011.

³¹ Cuando frente a ellas el solicitante se encuentre en situaciones de indefensión, subordinación o la persona natural esté ejerciendo función o posición dominante respecto a este. Ley 1437 de 2011, artículo 32, parágrafo 1º.

³² Constitución Política, artículo 23, Ley 1755 de 2015, artículo 1, inciso 1º.

notificación³³ y (iii) resolución de fondo, con claridad, precisión, congruencia y debe ser consecuente³⁴ con lo solicitado³⁵. Sobre estos últimos conceptos, la Corte ha señalado lo siguiente:

“La respuesta debe ser (i) clara, esto es, inteligible y contentiva de argumentos de fácil comprensión; (ii) precisa, de manera que atienda directamente lo pedido sin reparar en información impertinente y sin incurrir en fórmulas evasivas o elusivas; (iii) congruente, de suerte que abarque la materia objeto de la petición y sea conforme con lo solicitado; y (iv) consecuente con el trámite que se ha surtido, de manera que, si la respuesta se produce con motivo de un derecho de petición elevado dentro de un procedimiento del que conoce la autoridad de la cual el interesado requiere la información, no basta con ofrecer una respuesta como si se tratara de una petición aislada o ex novo, sino que, si resulta relevante, debe darse cuenta del trámite que se ha surtido y de las razones por las cuales la petición resulta o no procedente”³⁶ (resaltado propio).

En el evento de que la autoridad a la cual se dirija la petición no sea la competente para conocer, debe remitir la solicitud a la correspondiente autoridad. En este sentido, la Ley 1755 de 2015 señala: *“Si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisorio al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará. Los términos para decidir o responder se contarán a partir del día siguiente a la recepción de la Petición por la autoridad competente”³⁷.*

En el marco del derecho de petición, la especial protección que debe garantizar el Estado a la población desplazada debe reflejarse en la diligencia de la respuesta y en el suministro de la *“información, asesoría y acompañamiento necesario”³⁸* para obtener la tutela efectiva de este y de los otros derechos que puedan resultar comprometidos. En efecto, la Sala recuerda que la atención de esta población implica *“la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima (...)”³⁹* (resaltado propio).

De conformidad con la jurisprudencia constitucional, *“[la] atención adecuada a los derechos de petición de la población desplazada hace parte del mínimo de protección constitucional que debe brindarse a quienes tienen tal condición, pues integra el derecho a ser reconocido, escuchado y atendido por el Estado, lo cual es inherente al principio de la dignidad humana, y por*

³³ Corte Constitucional, Sentencia 249 de 2001.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014.

³⁵ Ver Corte Constitucional, sentencias T-1160A de 2001 y C-951 de 2014, entre otras.

³⁶ Corte Constitucional, Sentencia T-610 de 2008, reiterada en la C-951 de 2014 y en la T-058 de 2018.

³⁷ Ley 1755 de 2015, artículo 21.

³⁸ Ley 1448 de 2011, artículo 4.

³⁹ Ley 1448 de 2011, artículo 48.

tal motivo, debe ser amparado con el fin de obtener por parte de las autoridades una decisión de fondo a lo requerido por el ciudadano, con base en un estudio sustentado del requerimiento, acorde con las competencias de la autoridad frente a la que ha sido presentada la petición”⁴⁰.

Lo anterior no implica que la respuesta debe ser necesariamente positiva, pero sí que *“los funcionarios y servidores públicos [deben] atender de modo especialmente cuidadoso las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas”⁴¹. En concordancia, en el marco del derecho a la vivienda digna, “la actuación de la autoridad administrativa es insuficiente, si una respuesta negativa al acceso a un subsidio no va acompañada de orientación adicional sobre cómo puede probablemente suplir su demanda habitacional. De ahí que la respuesta debe ser concreta respecto del asunto que busca el administrado con el fin de que conozca cómo proceder para ser incluido o postulado en otros programas”⁴².*

Así las cosas, la respuesta a una petición presentada por una persona en situación de vulnerabilidad debe ser clara, precisa, congruente y consecuente con lo solicitado y, en adición, exige especial diligencia por parte de las entidades, con el fin de hacer efectiva la especial protección que merecen. Lo anterior, en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, se concreta en la debida orientación y acompañamiento jurídico, para facilitar el ejercicio de sus derechos⁴³.

5. El derecho al *habeas data* y la protección reforzada cuando compromete el acceso a otros derechos de las víctimas de desplazamiento forzado

El *habeas data* es el derecho constitucional fundamental que tiene toda persona a *“conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas”⁴⁴. Entre los principios⁴⁵ que guían el tratamiento de datos personales⁴⁶ se encuentra el de veracidad, de especial relevancia en el caso concreto. Conforme con este, la información registrada debe ser veraz, completa, exacta, actualizada, comprobable y comprensible. En contraste, se prohíbe el tratamiento de datos parciales, incompletos, fraccionados o que induzcan a error. Este principio se concreta en el derecho de las personas a solicitar la corrección, rectificación o actualización de la información que*

⁴⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-501 de 2009, reiterada en la T-004 de 2018.

⁴¹ Corte Constitucional, sentencias T-307 de 1999, C-542 de 2005 y T-167 de 2013.

⁴² Corte Constitucional, Sentencia T-194 de 2015, reiterada en la Sentencia T-104 de 2019.

⁴³ Ver Corte Constitucional, Sentencia T-167 de 2016.

⁴⁴ Constitución Política, artículo 15, inciso 1°.

⁴⁵ En las leyes 1266 de 2008 y 1581 de 2012 se hace referencia además del principio de veracidad, a los principios de finalidad, acceso y circulación restringida, temporalidad de la información, interpretación integral de derechos constitucionales, seguridad, confidencialidad, legalidad y seguridad.

⁴⁶ Conforme con la Ley 1581 de 2012, artículo 3, literal g), el tratamiento de datos hace referencia a *“Cualquier operación o conjunto de operaciones sobre datos personales, tales como la recolección, almacenamiento, uso, circulación o supresión”*.

considera errónea y, a la vez, las entidades responsables o encargadas del tratamiento de datos⁴⁷ tienen el deber correlativo de atender el reclamo y, en caso de proceder, realizar la modificación⁴⁸.

El principio de veracidad cobra especial relevancia en el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, debido a que el tratamiento de los datos personales puede comprometer el acceso o el bloqueo a los servicios y beneficios estatales⁴⁹. La Corte ha señalado que, para esta población, “*el derecho al habeas data envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades correspondientes de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar la trabas que se prevean o detecten (...)*”⁵⁰ (negrillas de la Sala). También ha señalado que el derecho al *habeas data*, en relación con esta población, implica que las bases de datos (i) especifiquen “*su identidad clara, no sólo en el Registro Único de Población Desplazada, sino en las demás bases de datos manejadas por entidades públicas con responsabilidades respecto de la protección de sus derechos*”⁵¹; (ii) “*contengan los datos indispensables para que los servicios y beneficios a que tienen derecho sean efectivamente provistos, y estén debidamente focalizados a sus necesidades y capacidades*”, y (iii) “*sean accesibles a diferentes entidades y organismos responsables de la ejecución de programas dirigidos a la población desplazada (...)*”.

En procura de cumplir con los anteriores parámetros, las normas que regulan las bases de datos con información sobre víctimas de desplazamiento forzado, como el Sistema Nacional de Información de Vivienda, deben ser interpretadas y aplicadas de conformidad con los principios de legalidad, buena fe, favorabilidad y *pro homine*⁵². Es decir, “*su cumplimiento y aplicación deben ser efectuados de modo tal que se respete la prevalencia de los derechos fundamentales en juego, la condición de sujeto de especial protección del desplazado, así como la presunción contemplada en el artículo 83 constitucional*”⁵³. Ello propende por lograr la protección efectiva y sobrepasar las eventuales trabas formales o administrativas que genere el sistema.

⁴⁷ Ley 1581 de 2012, artículo 3, literal d): “*Encargado del Tratamiento: Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, realice el Tratamiento de datos personales por cuenta del Responsable del Tratamiento; e) Responsable del Tratamiento: Persona natural o jurídica, pública o privada, que por sí misma o en asocio con otros, decida sobre la base de datos y/o el Tratamiento de los datos*”.

⁴⁸ Según la Corte, el núcleo esencial del derecho constitucional al *habeas data* está conformado por “*el derecho a la autodeterminación informática y por la libertad en general. En este orden de ideas, el habeas data faculta al titular de la información a controlar la inclusión de su información personal en bases de datos, debiéndose autorizar previamente dicha recolección y almacenamiento. A su vez, implica la posibilidad de los usuarios de conocer, actualizar y rectificar la información personal que haya almacenada en bases de datos*” (ver sentencias T-657 de 2005, T-684 de 2008 y T-246 de 2014, entre otras.). A la par, “*la entidad que administra los datos personales tiene la obligación de corregir de conformidad con la situación real, los datos por ella administrados, para efectos de garantizar que la información esté completa, sea veraz, oportuna y actualizada; además del deber de garantizar el acceso a la información a sus titulares*” (Sentencia T-167 de 2016).

⁴⁹ Corte Constitucional, Auto 011 de 2009, emitido con “*el propósito de hacer seguimiento a las medidas necesarias para superar el estado de cosas inconstitucional en relación con el problema del desplazamiento interno, específicamente en lo relacionado con las falencias de los sistemas de registro y caracterización de la población desplazada*”.

⁵⁰ Corte Constitucional, Auto 011 de 2009.

⁵¹ Ídem.

⁵² Al respecto, se pueden consultar, entre otras, las sentencias T-501 de 2009, T-042 de 2009 y T-006 de 2009.

⁵³ Sobre este aspecto se puede confrontar la sentencia T-328 de 2007; en ella, la Corte Constitucional tuteló los derechos fundamentales de un núcleo familiar de personas desplazadas que no fue inscrito en el RUPD, debido a que Acción Social consideró que, del relato del declarante, no quedaban claras las circunstancias del desplazamiento.

6. Derecho a la vivienda digna para las víctimas de desplazamiento forzado y obligación de las entidades estatales de actuar con especial diligencia y celeridad

Según la Constitución Política, todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna y el Estado tiene el deber de fijar las condiciones necesarias para hacerlo efectivo, así como promover planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas de vivienda⁵⁴.

En la jurisprudencia inicial se negó la protección mediante la tutela del derecho a la vivienda digna, al darse prevalencia a su carácter de derecho social, económico y cultural, y no a su naturaleza fundamental. Con fundamento en las obligaciones adquiridas por Colombia con la ratificación de diversos instrumentos internacionales sobre derechos humanos⁵⁵, los cuales han sido incorporados por la jurisprudencia de esta Corte al denominado bloque de constitucionalidad⁵⁶, así como en la concepción de que un derecho es fundamental en razón de su estrecha relación con la dignidad humana, se ha aceptado la inclusión de aquellos que “*siendo inherentes a la persona humana*” no están enunciados en el capítulo “*De los derechos fundamentales*” de la Carta. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que son fundamentales (i) aquellos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo⁵⁷.

Dentro de los instrumentos internacionales ratificados por Colombia se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), en cuyo artículo 11, numeral 1º, se dispone que toda persona tiene derecho “*a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia*” (resalta la Sala) y que, además, “*los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho (...)*”. El derecho a una “*vivienda adecuada*”, para el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas significa “*disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una*

⁵⁴ Constitución Política, artículo 51.

⁵⁵ El derecho a la vivienda digna está incluido en el párrafo 1 del artículo 25 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, el apartado iii) del párrafo e) del artículo 5 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el párrafo 2 del artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, el párrafo 3 del artículo 27 de la Convención sobre los Derechos del Niño, el artículo 10 de la Declaración sobre el Progreso y el Desarrollo en lo Social, el párrafo 8 de la sección III de la Declaración de Vancouver sobre los Asentamientos Humanos, 1976, el párrafo 1 del artículo 8 de la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo y la Recomendación N° 115 de la Organización Internacional del Trabajo sobre la vivienda de los trabajadores, 1961.

⁵⁶ “*En tales circunstancias, la Corte Constitucional coincide con la Vista Fiscal en que el único sentido razonable que se puede conferir a la noción de prevalencia de los tratados de derechos humanos y de derecho internacional humanitario (CP arts. 93 y 214 numeral 2º) es que éstos forman con el resto del texto constitucional un ‘bloque de constitucionalidad’, cuyo respeto se impone a la ley. En efecto, de esa manera se armoniza plenamente el principio de supremacía de la Constitución, como norma de normas (CP art. 4º), con la prevalencia de los tratados ratificados por Colombia, que reconocen los derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción (CP art. 93)*”. Extracto de la Sentencia C-225 de 1995, reiterado en la C-067 de 2003.

⁵⁷ Ver, Corte Constitucional, Sentencia T-206 de 2019.

*infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable*⁵⁸.

Así mismo, el Comité ha indicado que la *adecuación* viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, pero que, aun así, es posible identificar aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta en cualquier contexto, entre los cuales figuran: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural. La “*asequibilidad*” implica que “*Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos (...). Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos (...)*”⁵⁹.

La asequibilidad en el derecho a la vivienda resulta aplicable, entre otros, cuando el titular es víctima de desplazamiento forzado. Se trata de personas que requieren una especial protección estatal porque han sido obligadas a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debido a que su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales fueron vulneradas o amenazadas⁶⁰ y requirieron huir del conflicto armado y del drástico desconocimiento de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario⁶¹. Estas personas están expuestas a un grave estado de vulnerabilidad, debilidad e indefensión y, en su mayoría, deben sobrellevar la falta de acceso oportuno a viviendas que les permitan una subsistencia digna⁶².

El “*subsidio familiar de vivienda para población en situación de desplazamiento*”⁶³ ha sido una de las alternativas adoptadas por el Estado colombiano para hacer efectiva la protección especial que requiere esta población. Se trata de “*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 (...)*”⁶⁴. Su concreción está guiada por un complejo marco normativo, integrado por principios constitucionales como la igualdad material y la determinación de competencias a cargo de las autoridades para ejecutar el programa. La igualdad material exige aplicar un criterio diferencial para que sea real y efectiva⁶⁵. Para las víctimas, este principio constitucional se refleja en una priorización en su atención y en la materialización de derechos como el acceso oportuno a una solución habitacional.

⁵⁸ Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ver, Ley 387 de 1997, artículo 1. Ver, también, Corte Constitucional, sentencias T-1346 de 2001 y T-268 de 2003.

⁶¹ Ver, entre otras, las sentencias T-419 de 2003 y SU-1150 de 2000.

⁶² Corte Constitucional, Sentencia T 873 de 2010.

⁶³ Ver, Ley 3ª de 1991 y Decreto 1077 de 2015, sección 2, subsección 1.

⁶⁴ Ley 3ª de 1991, artículo 6.

⁶⁵ Ver Constitución Política, artículo 13, inciso 2º.

En relación con las autoridades involucradas, FONVIVIENDA⁶⁶ debe lograr dos objetivos centrales: consolidar el Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana⁶⁷. Respecto a la población desplazada, la entidad está llamada a priorizar su atención⁶⁸ y tiene funciones específicas que van desde “asignar los subsidios de vivienda urbana”, hasta “realizar el seguimiento, evaluación y control a los planes, programas y proyectos de vivienda para población desplazada por la violencia”⁶⁹. Igualmente, está encargada de “adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social”⁷⁰.

Por su parte, la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda tiene entre sus funciones, “1. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana; (...) 3. Apoyar la implementación del Programa Nacional del Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social; (...) 5. Realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana; y (...) 11. Diseñar e implementar los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico al pago y movilización de subsidios de vivienda de interés social urbana”⁷¹, entre otros.

En consecuencia, ambas entidades tienen funciones relacionadas con la obligación de realizar un monitoreo constante y, ante el incumplimiento de funciones por parte de oferentes, constructores y otros sujetos intervinientes en el desarrollo de los proyectos, adoptar medidas tendientes a salvaguardar la ejecución de la política de vivienda⁷² y lograr la protección efectiva del derecho fundamental a la vivienda digna. En concordancia, en el marco del subsidio de vivienda a favor de la población desplazada se estableció que uno de los principales objetivos del programa era eliminar “las barreras o limitaciones de acceso a propiedad de una vivienda en condiciones adecuadas de habitabilidad”⁷³. Ello significa que las entidades deben cumplir sus funciones sin imponer formalismos sobre la protección sustancial que se

⁶⁶ La entidad se creó como “un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa ni planta de personal propia; sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden nacional y estará adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”, Decreto Ley 555 de 2003, artículo 1, inciso 1°.

⁶⁷ Decreto Ley 555 de 2003, artículo 2, primera parte.

⁶⁸ Ver la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

⁶⁹ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3.

⁷⁰ Decreto Ley 555 de 2003, artículo 3, numeral 10.

⁷¹ Decreto Ley 3571 de 2011, artículo 14.

⁷² Ley 1537 de 2012, artículo 22. “Los directores o representantes legales de las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda tendrán la facultad de investigar y sancionar a los constructores, interventores, auditores y/o supervisores de proyectos de Vivienda de Interés Social, personas jurídicas y/o naturales, que incurran en incumplimiento de la ejecución de proyectos de vivienda, de conformidad con el procedimiento establecido por el Gobierno Nacional. // La sanción de que trata este artículo será la imposibilidad de participación durante diez (10) años en proyectos de Vivienda de Interés Social que vinculen los recursos asignados por las entidades otorgantes de subsidios familiares de vivienda (...).” Según el Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.5, “Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta sección serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia (...).”

⁷³ Tercer párrafo de las consideraciones del Decreto 2190 de 2009, “Por el cual se reglamentan parcialmente las Leyes 49 de 1990, 3ª de 1991, 388 de 1997, 546 de 1999, 789 de 2002 y 1151 de 2007 en relación con el Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas”.

requiere brindar y, en caso de que se generen, procurar eliminarlos, tal como se deriva, además, de lo dispuesto en el artículo 84 de la Constitución⁷⁴.

7. El caso concreto: FONVIVIENDA vulneró los derechos fundamentales de la accionante e incumplió sus obligaciones en relación con los derechos fundamentales de petición y *habeas data* y, junto con la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, vulneraron su derecho fundamental a la vivienda digna

FONVIVIENDA negó modificar el registro sobre la demandante en el Sistema Nacional de Información de Vivienda, según el cual ella es beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda. Para fundamentar la decisión inicial la entidad indicó que, según el Decreto 1077 de 2015, “*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 y hasta la asignación del subsidio no podrá modificarse la conformación del hogar*”⁷⁵. Posteriormente, en una respuesta para dar cumplimiento a la orden del juez de primera instancia, consistente en responder de fondo la solicitud presentada por la demandante para la modificación del registro⁷⁶, indicó que el mismo decreto permitía que una persona pudiera “*ser parte de un nuevo hogar postulante*” ante la disolución de la unión marital de hecho, “*siempre y cuando a esta no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada*”⁷⁷. Finalmente, en el trámite de revisión, la entidad afirmó que, actualmente, se encuentra adelantando los trámites para excluir a la demandante de su anterior núcleo familiar y como beneficiaria del subsidio a este reconocido, debido a que presentó renuncia al auxilio estatal. Por ende, solicitó “*un término no mayor de noventa (90), días, para actualizar la base de datos, de la accionante, y de este modo ella pueda acceder, a cualquier otro programa de vivienda*”. Así mismo, precisó que, una vez actualizada la base de datos, la accionante quedaría “*como si nunca se hubiese postulado o más bien recibido algún subsidio de vivienda*”.

7.1. Sobre el derecho de petición

La Sala observa que las respuestas emitidas por FONVIVIENDA, en razón de la solicitud presentada por la demandante, no son claras, precisas ni congruentes, debido a que se fundamentaron en disposiciones cuya aplicación no es clara en el caso concreto. Las normas citadas regulan criterios de permanencia en el proceso de postulación ante el subsidio de vivienda o para postularse a un nuevo subsidio administrado por el mencionado fondo. Sin embargo, las pretensiones de la accionante se dirigen, precisamente, a ser excluida del subsidio administrado por la entidad accionada y postularse a uno ofrecido por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía.

⁷⁴ El citado artículo dispone: “*Cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio*”.

⁷⁵ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.1.4, parágrafo 3.

⁷⁶ A pesar de que el magistrado sustanciador solicitó a FONVIVIENDA allegar la respuesta final, la entidad no remitió el documento.

⁷⁷ Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.1.1.4, parágrafo 1.

En efecto, las disposiciones citadas por FONVIVIENDA para negar la modificación del registro son los parágrafos 1 y 3 del artículo 2.1.1.1.1.4 del Decreto 1077 de 2015. Este artículo reglamenta parámetros que deben cumplir los hogares postulantes a subsidios administrados por el fondo de vivienda mencionado⁷⁸. En el presente caso, la accionante solicitó ser eliminada del registro como beneficiaria de ese tipo de subsidios, para postularse a uno administrado por CAPROVIMPRO el cual se rige por normas especiales⁷⁹.

Particularmente, no se comprende por qué sería aplicable la primera de aquellas disposiciones –parágrafo 1–, según la cual *“Cuando se produzca la disolución de la sociedad conyugal o de la unión marital de hecho, podrá ser parte de un nuevo hogar postulante el cónyuge que no viva en la solución habitacional en donde se aplicó el subsidio, siempre y cuando a este no se le hayan adjudicado los derechos de propiedad sobre la solución habitacional subsidiada”* (resalta la Sala). Esto es así si se tiene en consideración que FONVIVIENDA, en sede de revisión, reconoció que, hasta el momento, el subsidio asignado *“no se ha movilizad o desembolsado”*, debido a que *“se encuentra atado a un proyecto, mismo que se encuentra suspendido, por incumplimiento del oferente”⁸⁰*. Por ende, *“hasta la fecha, no se tiene, escritura del bien, pues no se ha materializado (...)”⁸¹*.

Tampoco resulta suficiente la manifestación hecha por FONVIVIENDA ante esta Sala de Revisión, en el sentido de que accederá a la renuncia al subsidio, presentada por la accionante, pues esta actuación no se ha materializado y denota la falta de diligencia de la entidad. En efecto, la accionante ya había indicado, antes de presentar la solicitud *expresa* de renuncia, su deseo de ser excluida del núcleo familiar de su ex pareja y del beneficio a este reconocido. Por tanto, la actuación desplegada por la entidad denota la imposición de un formalismo excesivo por solicitar de la demandante el uso único de la expresión *“renuncia”*. Incluso, en caso de que la entidad considerara necesario que la demandante utilizara obligatoriamente esa expresión, esta le debió brindar la correspondiente orientación.

La Sala recuerda que FONVIVIENDA, como entidad estatal, debe brindar orientación y acompañamiento jurídico a las víctimas de desplazamiento forzado⁸², para facilitar el ejercicio de sus derechos y la superación del estado de vulnerabilidad. Lo contrario puede implicar una revictimización, debido a

⁷⁸ En este sentido, el artículo 2.1.1.1.1.5 del Decreto 1077 de 2015 dispone que *“Las entidades otorgantes del subsidio familiar de vivienda de que trata esta sección serán el Fondo Nacional de Vivienda con cargo a los recursos definidos en el Decreto-ley 555 de 2003, o la entidad que haga sus veces y las Cajas de Compensación Familiar con las contribuciones parafiscales administradas por estas, todo ello de conformidad con lo establecido en las normas vigentes aplicables a la materia (...)”* (resaltado de la Sala).

⁷⁹ La Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía se regula por un régimen normativo especial, consignado en el Decreto Ley 353 de 1994, Ley 973 de 2005, Ley 1305 de 2009 y Decreto 1070 de 2015. La Corte se ha pronunciado en relación con la diferencia del régimen legal aplicable a los subsidios asignados mediante FONVIVIENDA y la mencionada entidad, en el siguiente sentido: *“el sistema creado por la ley para facilitar el acceso a la vivienda de los miembros de la fuerza pública no hace parte del sistema de subsidio familiar de vivienda que ha sido el objeto de la mayoría de los pronunciamientos jurisprudenciales (...) Se trata de un sistema regulado en normas distintas (...) y basado en un mecanismo complejo que combina aportes del presupuesto nacional, pero también aportes a cuentas individuales, rendimientos de ellos, y reglas de permanencia en el sistema que lo diferencian del sistema general”*.

⁸⁰ El incumplimiento fue declarado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, mediante la Resolución 1073 del 29 de noviembre de 2013.

⁸¹ FONVIVIENDA, respuesta al auto de pruebas, folio 3.

⁸² Ley 1448 de 2011, artículo 48.

que las expone a trámites administrativos o judiciales innecesarios, demorados y complejos, los cuales agudizan su situación de indefensión, que el Estado debe ayudar a superar. En el presente caso, la respuesta suministrada involucra legislación, procedimientos administrativos e información técnica de difícil comprensión; por ende, era necesario que la información suministrada a la demandante fuera la suficiente para garantizar el ejercicio efectivo de sus derechos fundamentales al *habeas data* y a la vivienda digna⁸³. En contraste, la falta de diligencia de la entidad accionada la condujo a acudir a la acción de tutela y a esperar la revisión del caso por parte de esta Sala.

Así mismo, la Sala concuerda con el juez de instancia en que la Unidad Administrativa de Reparación Integral a las Víctimas (UARIV)⁸⁴ debe ser informada de la solicitud de división del núcleo familiar de la demandante. Si bien la petición presentada por la demandante a FONVIVIENDA se enfoca en ser excluida como beneficiaria del subsidio de vivienda, también manifestó su deseo de ser excluida de su anterior núcleo familiar y de todos los beneficios que a este le llegaren a reconocer. Por ende, se confirmará la orden dirigida a FONVIVIENDA, en el sentido de remitir la correspondiente solicitud a esa unidad administrativa, en aplicación de lo previsto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015.

La Sala concluye que FONVIVIENDA desconoció el derecho fundamental de petición de la demandante porque la respuesta incumplió los parámetros de claridad, precisión, congruencia y suficiencia, la obligación de brindar la correspondiente asesoría y acompañamiento que se requería, por ser la accionante víctima de desplazamiento forzado, y por no aplicar lo previsto en el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015, que exigía poner en conocimiento de la UARIV la solicitud de división del núcleo familiar.

7.2. Sobre el derecho al *habeas data*

En el proceso de revisión adelantado por esta Sala, FONVIVIENDA reconoció que sí era posible excluir a la demandante como beneficiaria del subsidio familiar de vivienda e incluso indicó que, una vez actualizada la base de datos, ella quedaría “*como si nunca se hubiese postulado o más bien recibido algún subsidio de vivienda*”.

En consideración de la Corte, lo dicho por la entidad pone de relieve que esta debió garantizar, desde un inicio y en cumplimiento del principio de veracidad, que la información reportada en la base de datos del Sistema Nacional de Información de Vivienda atendiera al deseo de la demandante de ser excluida del subsidio familiar y reportar la correspondiente información, de tal manera que la base de datos fuera *veraz, completa, exacta, actualizada* y

⁸³ Corte Constitucional, Sentencia T-167 de 2016.

⁸⁴ Según la Ley 1448 de 2011, artículo 154 y el Decreto 4800 de 2011, artículo 17, la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas es la entidad responsable del Registro Único de Víctimas y, en ejercicio de esas funciones, le corresponde tramitar también las solicitudes de división de núcleo familiar.

*comprobable*⁸⁵. Para ello, debió considerar el acta de conciliación mediante la cual se disolvió la unión marital de hecho con su anterior compañero permanente y la manifestación de la voluntad de la demandante de ser excluida de los beneficios reconocidos a este. En contraste, la entidad insistió en mantener un reporte de información que comprometió el acceso al derecho a la vivienda digna, debido a que la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía rechazó la postulación de la demandante a un subsidio de vivienda, con fundamento en que ella había sido beneficiada por el Estado, con un auxilio destinado al mismo fin.

Se recuerda a FONVIVIENDA que el derecho al *habeas data*, en relación con las víctimas de desplazamiento forzado, “*envuelve una dimensión positiva relativa al deber de las entidades (...) de esforzarse de manera razonable con el objetivo de superar las trabas que se prevean o detecten (...)*”⁸⁶. Sin embargo, esta entidad, lejos de intentar eliminar un obstáculo para el ejercicio de los derechos de la demandante, le impuso continuar como beneficiaria y generó el boqueo administrativo que le impidió postularse a un subsidio de vivienda. Lo anterior, aun siendo notorio que el Estado había expuesto a la demandante a una demora indefinida para el reconocimiento del subsidio otorgado en su calidad de víctima de desplazamiento forzado. Se resalta que el subsidio de vivienda no se ha hecho efectivo a pesar de haber sido asignado hace aproximadamente 10 años y aún no existe fecha cierta para su materialización⁸⁷. Esta situación no solo denota el desconocimiento del derecho al *habeas data*, sino una grave vulneración del derecho a la vivienda digna, que desconoce la obligación de una protección oportuna y efectiva de la demandante, en atención a su calidad de víctima de desplazamiento forzado.

7.3. Sobre el derecho a la vivienda digna

En el presente caso, la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna de la demandante se causa por dos motivos: el primero, por la barrera administrativa causada por FONVIVIENDA, que le ha impedido postularse al subsidio ofrecido por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía⁸⁸ y, el segundo, por la demora en brindar alternativas eficaces para una solución habitacional en su condición de víctima de desplazamiento forzado, en lo cual tienen responsabilidad tanto el mencionado fondo como la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda⁸⁹.

⁸⁵ Ley 1266 de 2008, artículo 4, literal a) y Ley 1581 de 2012, artículo 4, literal d).

⁸⁶ Corte Constitucional, Auto 011 de 2009.

⁸⁷ La entidad informó que, en la actualidad, el subsidio “*no se ha movilizad o desembolsado*”, debido a que “*se encuentra atado a un proyecto, mismo que se encuentra suspendido, por incumplimiento del oferente (...)*”.

⁸⁸ Según la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía, la demandante podría ser beneficiaria de una solución de vivienda administrada por el Fondo de Solidaridad del Ejército, debido a que su hijo, el señor Carlos Arturo Velandia Gutiérrez, fue soldado profesional del Ejército Nacional, no obstante “*hasta que el bloqueo no sea eliminado, la actora no puede postularse y surtir el proceso de clasificación (...) toda vez que incumple uno de los requisitos establecidos en la Ley 1305 de 2009 que establece en el numeral 3° de su artículo 25 “no haber recibido subsidio por parte del Estado”*”. Contestación de la tutela de CAPROVIMPRO (folio 17, Cuaderno de instancia).

⁸⁹ Se reitera que, según el Decreto Ley 3571 de 2011, a esta entidad le corresponde “*apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana*”, “*apoyar y orientar a Fonvivienda en la administración de los recursos del Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social Urbana*” y “*realizar el cruce y verificación de la información reportada por los hogares postulantes de los subsidios familiares de vivienda de interés social urbana*”, (artículo 14, numerales 1, 2 y 5). Estas funciones denotan la responsabilidad de esta autoridad en la materialización de subsidios de vivienda de interés social, como el asignado a la demandante mediante la Resolución 940 de 2011.

La Sala recuerda que, para las víctimas de desplazamiento forzado, la vivienda constituye uno de los derechos fundamentales de mayor relevancia, debido a que estas personas fueron obligadas a abandonar su lugar de residencia, quedando expuestas a un grado de indefensión y de debilidad difícil de superar. En el presente caso, la demandante no solo tuvo que enfrentarse al desplazamiento; años después sufrió la pérdida de uno de sus hijos y, hasta el momento, no ha logrado un equilibrio económico, pues carece de vivienda propia y percibe ingresos inferiores al salario mínimo para sufragar sus gastos mensuales.

Se debe considerar que el criterio de asequibilidad, propio del derecho a la vivienda digna, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, está orientado a garantizar “*cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos*”⁹⁰, y establece el compromiso del Estado de “*otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial*”⁹¹, tal y como debió suceder con la demandante. Para ella, la asignación de un subsidio de vivienda debía significar una ayuda efectiva para superar el grado de vulnerabilidad generado por el desplazamiento, pero, lejos de ello, significó la espera indefinida del aporte estatal y un obstáculo para el ejercicio del derecho a la vivienda digna.

FONVIVIENDA debe priorizar la atención de la población desplazada en el ejercicio de las funciones correspondientes a ejecutar las políticas en materia de vivienda de interés social. Para lograr la materialización de los aportes, se le han reconocido competencias relacionadas con “*realizar el seguimiento, evaluación y control a los planes, programas y proyectos de vivienda para población desplazada por la violencia*”⁹², así como “*adelantar las investigaciones e imponer las sanciones por incumplimiento de las condiciones de inversión de recursos de vivienda de interés social*”⁹³.

A su vez, la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda tiene el deber de apoyar a este fondo en la “*1. (...) implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana*”, así como “*11. Diseñar e implementar los mecanismos a través de los cuales se efectúe seguimiento técnico al pago y movilización de subsidios de vivienda de interés social urbana*”⁹⁴. Precisamente, en el presente caso estaba pendiente la movilización del subsidio por aparentes demoras del oferente, según indicó el fondo accionado.

La Corte ya se ha pronunciado sobre el incumplimiento en la satisfacción del derecho a la vivienda por no ejecución de subsidios asignados a la población

⁹⁰ Observación General No. 4: El derecho a una vivienda adecuada. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

⁹¹ Ídem.

⁹² Decreto 1077 de 2015, artículo 2.1.1.1.2.1.2.3

⁹³ Decreto Ley 555 de 2003, artículo 3, numeral 10.

⁹⁴ Decreto Ley 3571 de 2011, artículo 14.

desplazada. En el Auto 373 de 2016, la Sala Especial de Seguimiento de la Sentencia T-025 de 2004 resaltó que, en los casos de subsidios de vivienda administrados por FONVIVIENDA, los organismos de control señalaron que las personas que participaron en proyectos inconclusos *“todavía enfrentan restricciones de acceso a la nueva oferta institucional y (...) que el protocolo [para la declaratoria de incumplimiento de los proyectos]⁹⁵ no cumple con los fines para los cuales fue promulgado sino que, por el contrario, somete a las personas que se vincularon a esos proyectos a mayores esperas para acceder a una solución de vivienda”⁹⁶. En vista de ello, la Sala Especial de Seguimiento indicó que: *“En caso de que sea inviable culminar en un plazo razonable el respectivo proyecto, se deberá informar acerca de la liberación de los hogares desplazados y del trato prioritario que reciben para acceder a otra solución de vivienda (...)”⁹⁷.**

Así mismo, indicó que: *“si bien las personas que participaron en estos proyectos [inconclusos] pueden estar legalmente habilitados para acceder a los nuevos programas de vivienda, para esta Sala Especial es importante resaltar que estas personas se ven obligadas a surtir, de ceros, el proceso ordinario de postulación que está previsto para la generalidad de la población. Lo anterior, a pesar [sic] haber adquirido y utilizado en su momento la carta de asignación, de los esfuerzos, los trámites y los recursos invertidos en tal proceso, y a pesar del menoscabo de sus expectativas como resultado del fracaso de estos proyectos, en muchas ocasiones debido a la negligencia de las autoridades locales, y a la falta de control y de seguimiento por parte de las autoridades nacionales. Como se explicará más adelante, estas personas desplazadas deben ser objeto de un trato prioritario en el momento de acceder a los nuevos programas de vivienda”.*

La no adopción de medidas para solucionar estas situaciones a pesar del paso del tiempo y de la implementación efectiva de un protocolo podría implicar que las falencias persistan, se repitan y ahonden en el estado de cosas inconstitucional. En el caso concreto de la demandante implicó que, a pesar de que se encuentra en una situación análoga a las analizadas por esta Corte previamente, no le fue informada una alternativa válida de solución, como la liberación del hogar. Por el contrario, y a pesar del extenso periodo, FONVIVIENDA le impuso permanecer como beneficiaria e incumplió su deber de actuar con la debida diligencia ante la situación. No se le pueden

⁹⁵ El Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio indicó que *“el Consejo Directivo de FONVIVIENDA aprobó un protocolo para la declaratoria de incumplimiento de los proyectos en los cuales se hayan vinculados recursos de los subsidios asignados en dinero, de forma tal que los hogares vinculados a proyectos declarados en incumplimiento no están imposibilitados para acceder nuevamente a un subsidio familiar de vivienda”* (resalta la Sala).

⁹⁶ *“La declaratoria de incumplimiento y el cobro de la indemnización, tal como está recogida en el protocolo, en lugar de garantizar la culminación de los proyectos somete a las personas que se vincularon a los mismos a mayores esperas (i.e. Departamento de Magdalena). Ver: Defensoría Delegada para los Derechos de la Población Desplazada. Op.cit. Pág. 20”.* Auto 373 de 2016.

⁹⁷ En el Auto 373 de 2016, la Corte dictó la siguiente orden: *“Décimo segundo.-ORDENAR, mediante la Secretaría General de esta Corporación, a la Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio, presentar un informe en el que exponga el número y la caracterización de los proyectos declarados en siniestro, indemnizados, paralizados o en incumplimiento, la cantidad de hogares desplazados afectados, al igual que las medidas que ha implementado y va a implementar para impulsarlos y lograr su pronta culminación. || En caso de que sea inviable culminar en un plazo razonable el respectivo proyecto, se deberá informar acerca de la liberación de los hogares desplazados y del trato prioritario que reciben para acceder a otra solución de vivienda, en los términos descritos en este pronunciamiento. || La Ministra de Vivienda, Ciudad y Territorio deberá presentar a la Sala Especial de Seguimiento un informe en el que dé cuenta de sus avances en el cumplimiento de la presente orden, en un término máximo de dos (2) meses contados a partir de la notificación del presente auto, en medio físico y magnético”* (resalta la Sala).

imponer cargas o dilaciones adicionales a la demandante, víctima de desplazamiento forzado, que obstruyan su derecho a la vivienda digna.

Por todo lo anterior, la Sala considera procedente acoger las pretensiones de la demandante y, en esa medida, ordenar a FONVIVIENDA que actualice la información registrada sobre ella en la entidad, reportando que no es beneficiaria del subsidio familiar reconocido mediante la Resolución 940 del 2011. Por las mismas razones, no se acoge la solicitud presentada por esa entidad accionada, consistente en otorgar 90 días para actualizar la base de datos, tiempo que resulta desproporcionado en consideración a la situación fáctica mencionada y la grave vulneración de los derechos fundamentales evidenciada.

Finalmente, el asunto bajo estudio alerta sobre una demora importante en la ejecución de la Resolución 940 de 2011 emitida por FONVIVIENDA, que podría lesionar el derecho a la vivienda digna de la población desplazada y en lo cual tendría responsabilidad el mencionado fondo y la Subdirección de Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en atención a sus competencias. Mediante este acto administrativo se asignaron 7.871 subsidios de vivienda y, en el presente caso, se evidenció el grave incumplimiento de uno de estos. Al respecto, la Sala recuerda que la espera indefinida en la ejecución de los subsidios de vivienda puede lesionar de manera grave el derecho a la vivienda digna de personas en condición de vulnerabilidad, como la población desplazada. Incluso, se ha indicado que *“así el proyecto de vivienda ya no se lleve a cabo, sí se ha vulnerado el derecho a la vivienda digna (...) pues lo que realmente ha puesto en una situación de constante vulnerabilidad a las peticionarias es la espera que han soportado para poder lograr aplicar el subsidio y, finalmente, recibir la vivienda a satisfacción”*⁹⁸.

En consecuencia, la Sala considera necesario compulsar copias de la presente sentencia y del expediente a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que determine si existe lugar a iniciar investigaciones y, en caso de constatar la viabilidad de las mismas, proceder de conformidad por la aparente demora en el cumplimiento de la Resolución 940 de 2011 y por la posible elusión de los mecanismos con los que las entidades accionadas contaban para hacer efectiva la política de vivienda.

8. Síntesis de la decisión

FONVIVIENDA vulneró los derechos fundamentales de petición, al *habeas data* y a la vivienda digna de la ciudadana Amally María Gutiérrez Artunduaga, por no responder de manera clara, precisa, congruente ni suficiente, la petición presentada por ella para ser excluida del núcleo familiar de su anterior compañero permanente y como beneficiaria de un subsidio de vivienda. La entidad negó las pretensiones sin tener en cuenta disposiciones

⁹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-602 de 2013.

aplicables al caso de la accionante y no brindó la orientación necesaria para el ejercicio de sus derechos. Ello conduce a que se le mantuvo reportada como beneficiaria de un subsidio de vivienda, circunstancia que le ha obstaculizado postularse a una solución de vivienda ofrecida por la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía -CAPROVIMPRO-.

Esta situación evidencia el desconocimiento de: (i) el derecho de las personas víctimas de desplazamiento forzado a una especial protección estatal en materia de vivienda; (ii) la obligación de garantizar la actualización y rectificación de los datos personales de la población desplazada, especialmente, cuando de ello depende el acceso a otros derechos; y (iii) el deber de brindar asesoría y acompañamiento integral a la población desplazada para remover las trabas formales y administrativas que les impidan acceder a los servicios ofrecidos por el Estado para superar su condición de vulnerabilidad.

Igualmente, la Sala observa que ha existido una aparente demora de alrededor de 10 años en la materialización de los subsidios de vivienda de interés social asignados mediante la Resolución 940 de 2011, motivo por el cual dispone compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación.

Por último, conforme con lo señalado en el acápite de procedencia de la acción de tutela, la Sala desvincula del proceso a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPRO) y declara improcedente la demanda de tutela en relación con la solicitud de revocar la Resolución 940 de 2011 emitida por FONVIVIENDA.

III. DECISION

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

RESUELVE:

PRIMERO. CONFIRMAR la sentencia proferida el 20 de noviembre de 2019 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Florencia, Caquetá, en el sentido de **CONCEDER** el amparo del derecho fundamental de petición y **ADICIONAR** la protección a los derechos fundamentales de la ciudadana Amally María Gutiérrez Artunduaga al *habeas data* y al derecho a la vivienda digna.

SEGUNDO. ORDENAR a FONVIVIENDA que en forma inmediata y, en todo caso, en un término no superior a quince (15) días hábiles siguientes a la notificación de la presente sentencia, actualice la información registrada en la entidad sobre la ciudadana Amally María Gutiérrez Artunduaga, reportando

que no es beneficiaria del subsidio familiar reconocido mediante la Resolución 940 del 22 de noviembre de 2011, emitida por esa entidad.

TERCERO. DESVINCULAR del proceso a la Caja Promotora de Vivienda Militar y de Policía (CAPROVIMPRO).

CUARTO. DECLARAR IMPROCEDENTE la acción de tutela en relación con la solicitud presentada por la demandante, con el fin de que se revoque la Resolución 940 de 2011 emitida por FONVIVIENDA.

QUINTO. COMPULSAR COPIAS de la presente sentencia y del expediente T-7.830.164 a la Procuraduría General de la Nación, con el fin de que determine si existe lugar a iniciar investigaciones y, en caso de constatar la viabilidad de las mismas, proceder de conformidad por la aparente demora en el cumplimiento de la Resolución 940 de 2011 y la posible elusión de los mecanismos con los que las entidades accionadas contaban para hacer efectiva la política de vivienda.

SEXTO. Por Secretaría General, líbrense las comunicaciones de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

Notifíquese, comuníquese, publíquese en el sitio Web de la Corte Constitucional y cúmplase.

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO
Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO
Magistrada

CRISTINA PARDO SCHLESINGER
Magistrada

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General