Cartagena de Indias D.T. y C., Julio trece (13) de dos mil diecisiete (2017)

Acción	**IMPUGNACIÓN DE TUTELA**
Radicado	**13-001-33-33-002-2017-00096-01**
Demandante	**LILIANA LONDOÑO**
Demandado	**MINISTERIO DE VIVIENDA-FONVIVIENDA Y OTROS**
Magistrado	**MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ**
Tema	*Vulneración al no incorporar datos actuales y veraces de información que se traduzca en ventajas jurídicas para la accionante con el fin de que en el cruce de bases de datos, puedan asignar y priorizar el Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie.*

I. OBJETO A DECIDIR

Incumbe a la Sala, dirimir la impugnación presentada por la parte accionante[1] contra la sentencia del 26 de mayo de 2017[2] proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena ,en la que declaró la carencia de objeto por hecho superado dentro de la presente acción interpuesta por la señora LILIANA LONDOÑO.

II. ACCIONANTE

La presente acción constitucional la instauró la señora **LILIANA LONDOÑO** Identificada con cédula de ciudadanía No. 38.196.194 de Planadas, Tolima.

III. ACCIONADO

La acción está dirigida en contra de **MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR (COMFAMILIAR), UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) Y DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS).**

[1] Fols. 103- 104 cdno 1
[2] Fols. 79-90 cdno 1

IV. ANTECEDENTES

4.1. Pretensiones.

La señora LILIANA LONDOÑO, solicita que se le proteja su derecho fundamentales de petición, habeas data, vivienda digna, a la verdad y justicia; en consecuencia, ordenar al DPS que actualice la información de la accionante en sus bases de datos y si cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1921 de 2012 sea incluida en la base de datos de programas sociales la Red Unidos, que se le gestione, priorice y entregue a la actora los componentes de la atención humanitaria de transición, y se le asigne un subsidio para una solución de vivienda de carácter definitivo.

4.2. Hechos

La parte accionante, como sustento a sus pretensiones, expuso los siguientes hechos que se compendian así:

Afirma que, fue reconocida como víctima del desplazamiento forzado e inscrita en el RUV, según certificado expedido por la UARIV.

Desde entonces ha venido solicitando que se haga entrega del subsidio de vivienda de interés social ante las entidades demandadas. En virtud a su negativa de entregar respuesta, presentó derecho de petición ante las entidades en los cuales solicitaba la entrega del subsidio familiar, la asignación de una vivienda de programa de las cien mil viviendas gratis, que se le realizara la postulación y la entrega de ayudas humanitarias de emergencias.

Concluye exponiendo que, no sabe en qué estado se encuentra en cuanto a la postulación y afirma que, se le debe dar cumplimiento y aplicación a la sentencia T-167 de 2016.

4.3 CONTESTACIÓN

4.3.1. UNIDAD PARA LA ATENCIÓN INTEGRAL A LA VÍCTIMAS[3]

Afirma que, la actora se encuentra incluida y registrada en el Registro Único de Víctimas; en cuanto a la respuesta al derecho de petición radicada por la accionante, el mismo fue resuelto mediante radicado ORFEO No.

[3] Fols. 17- 19 cdno 1

201772014988371 del 18 de mayo de 2017 en la que se le dio una respuesta clara y de fondo.

Con respecto a la solicitud de vivienda radicada por la accionante, afirma que no es la entidad competente para ello, y que la facultada es FONVIVIENDA de conformidad a lo dispuesto en el Decreto 4800 de 2011.

Informa que, con radicado 201772014988371 de fecha 18 de mayo del presente año, remitió a FONVIVIVENDA la solicitud del accionante.

En ese sentido, solicita que se declare la carencia actual de objeto por hecho superado teniendo en cuenta que la entidad no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

4.3.2 FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA)[4]

Aduce que una vez revisado en el Sistema de Información del Subsidio Familiar de Vivienda del Ministerio de Vivienda, se pudo establecer que el hogar de la accionante no se ha postulado a ninguna convocatoria realizada por Fonvivienda, y uno de los requisitos es la postulación; por otro lado consultada la base de datos de potenciales beneficiarios del DPS, se establece que el hogar no ha sido habilitado por el DPS como potencial beneficiario del Subsidio Familiar 100% de vivienda en especie.

En cuanto al derecho de petición presentado, una vez verificado el sistema, afirma que, no existen evidencias que demuestren que la parte accionante haya presentado derecho de petición ante la entidad.

En virtud de lo anterior, solicita que se deniegue el amparo de los derechos fundamentales, debido a que, no ha vulnerado derecho fundamental alguno.

4.3.3. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS)[5]

En el informe rendido argumenta que la señora Liliana Londoño interpuso petición en fecha 28 de febrero de 2017, la cual fue radicada con No. 20171160057532, y objeto de respuesta mediante oficios distinguidos con radicados números 20172010190831 y 20172110260991.

[4] Fols. 29- 33 cdno 1
[5] Fols. 36- 40 cdno 1

Solicita la entidad se declare la falta de competencia, debido a que, no es esta la facultada para dar respuesta a las solicitudes de la accionante, y que la misma deberá estar pendiente de las postulaciones en las convocatorias dirigidas a la población desplazada para acceder al subsidio de vivienda, ya que dicha responsabilidad recae sobre FONVIVIENDA.

En virtud de lo anterior, solicita que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva ya que, la contestación de la acción de tutela debe ser adelantada por FONVIVIENDA y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

4.3.4. COMFAMILIAR[6]

La entidad en el informe rendido argumenta que, es falso el hecho de que la entidad no haya respondido la petición que da origen a esta acción, ya que la información se dio dentro de los términos legales, específicamente el 09 de marzo de 2017.

Afirma que la encargada de los procesos de apertura de convocatoria, calificación, preselección y asignación de subsidios de vivienda de interés social, así lo establece el decreto- ley 555 de 2003.

Concluye informando que revisada su base de datos no se encontró postulación alguna del hogar de la actora, por lo que debe esperar una nueva convocatoria para postularse al subsidio de vivienda familiar.

V. FALLO IMPUGNADO[7]

El Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, mediante sentencia de fecha 26 de mayo 2017, resolvió declarar la carencia de objeto por hecho superado; por cuanto consideró que, la petición invocada por la actora fue contestada de manera eficaz, oportuna, de fondo y debidamente notificada por las entidades accionadas.

[6] fol. 15 cdno 1
[7] fols. 79- 90 cdno 1

VI. IMPUGNACIÓN

6.1. Parte actora

La parte actora, impugnó el fallo en mención, argumentando que, la demandada había ordenado el pago de la indemnización y la carta cheque fue enviada de la Unidad de Víctima de Bogotá a la sede de Cartagena, pero nunca se le informó de la misma, y a los 30 días fue devuelta.

Afirma ser, una persona de la tercera edad con 55 años de edad, con una hernia ombligar y hemorroides y tiene programado una cirugía de colontilitis.

Concluye exponiendo que, presentó derecho de petición y aun la entidad no le ha brindado una solución, tampoco ha iniciado ningún trámite a fin de repararla.

VII. RECUENTO PROCESAL DE SEGUNDA INSTANCIA

Por auto del 05 de junio de 2017[8], proferido por el Juzgado de origen, se concedió la impugnación, por lo que fue asignado el conocimiento del mismo a este Tribunal, de conformidad con el reparto efectuado el 12 de junio de 2017[9] siendo finalmente recibido y admitido por esta Magistratura 13 de junio de esta anualidad[10].

VIII. PRUEBAS DEL EXPEDIENTE

Las pruebas obrantes en el expediente son las siguientes:

- Copia del derecho de petición de fecha 28 de febrero de 2017, radicado por la accionante ante las entidades demandadas, donde consta el sello de recibido por parte de Comfamiliar y de otra persona el cual no logra determinarse[11].
- Respuesta al derecho de petición por parte del Unidad para la Atención y Reparación integral a las Víctimas radicado No. 20151302496562 de mayo de 2015[12].
- Respuesta al derecho de petición por parte de COMFAMILIAR Cartagena de fecha 09 de marzo de 2017[13].

---

[8] Fol. 108 cdno 1
[9] Fol. 1 cdno 2
[10] Fol. 4 cdno 2
[11] Fols. 5-6 cdno 1
[12] Fol. 7-8 cdno 1
[13] Fols. 16 cdno 1

- Respuesta de la UARIV a la solicitud de vivienda de la accionante, radicada con No. 201772014988371 de fecha 18 de mayo de 2017, la cual fue enviada según la planilla de envío en la misma fecha[14].
- Remisión de la petición por parte de la UARIV a FONVIVIENDA de fecha 22 de mayo de 2017[15].
- Copia de módulo de consulta en línea del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en el que certifican que la accionante no figura en las convocatorias para personas en situación de desplazamiento para los años 2004- 2007[16].
- Respuesta de fecha marzo de 2017 por parte del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social a la petición presentada por la accionante radicada con No. 20171160057532, junto con la planilla de envío de la empresa 472[17].

IX. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

9.1. La competencia

Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción de tutela en segunda instancia, según lo establecido por artículo 32 del Decreto Ley 2591 de 1991**.**

9.2. Problema jurídico

De conformidad con los hechos expuestos, considera la Sala que el problema jurídico a resolver se circunscribe en determinar sí:

¿Las entidades accionadas vulneraron los derechos fundamentales de la accionante al omitir dar una respuesta de fondo y congruente a la solicitud elevada por la misma con el fin de acceder a un subsidio de vivienda, incluirla en el listado de potenciales beneficiados y el suministro de ayudas humanitarias?

Para abordar los problemas planteados, se hará énfasis en los siguientes aspectos: (i) Generalidades de la acción de tutela, (ii) La acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento, (iii) alcance del derecho fundamental de petición, (iv) Régimen jurídico para la postulación de la

[14] Fols. 20- 21, 27 cdno 1
[15] Fols. 22 cdno 1
[16] Fols. 34 cdno 1
[17] Fols. 50- 55 cdno 1

población desplazada al subsidio de vivienda familiar ante el fondo nacional de vivienda -FONVIVIENDA- (v) Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA" y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS", (vi)Caso concreto.

9.3 TESIS DE LA SALA

La Sala REVOCARÁ la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Cartagena, en fecha 26 de mayo de 2017, dado que, la señora Liliana Londoño no se encuentra postulada ni calificada para acceder a ningún subsidio de vivienda que sea competencia de las entidades accionadas, lo anterior obedece a varias razones: (i) no se encuentra en las bases de datos que priorizan la asignación de subsidios lo cual le corresponde a las entidades accionadas y (ii) no ha tenido información suficiente, clara y congruente para seguir los requisitos establecidos en la normatividad para acceder a los subsidios.

9.4. Generalidades de la acción de tutela.

La Constitución Política de 1991, en su artículo 86, contempla la posibilidad de reclamar ante los jueces, mediante el ejercicio de la acción de tutela bajo las formas propias de un mecanismo preferente y sumario, la protección de los derechos fundamentales de todas las personas, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o incluso de los particulares.

Se trata entonces, de un instrumento jurídico confiado por la Constitución a los jueces, cuya justificación y propósito consiste en brindar a la persona la posibilidad de acudir sin mayores exigencias de índole formal y con la certeza de que obtendrá oportuna resolución a la protección directa e inmediata del Estado, a objeto de que en su caso, consideradas sus circunstancias específicas y a falta de otros medios, se haga justicia frente a situaciones de hecho que representen quebranto o amenaza de sus derechos fundamentales, logrando así que se cumpla uno de los principios, derechos y deberes consagrados en la Carta Constitucional.

Sin embargo, no debe perderse de vista que esta acción es de carácter residual y subsidiario, es decir, que sólo procede en aquellos eventos en los que no exista un instrumento constitucional o legal diferente que le permita al actor solicitar, ante los jueces ordinarios, la protección de sus derechos, salvo que se pretenda evitar un perjuicio irremediable, el cual debe aparecer acreditado en el proceso.

Al respecto, el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, que desarrolló el artículo 86 de la Constitución, prevé que la acción de tutela sólo procede cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, a menos que se presente como instrumento transitorio en aras de evitar un perjuicio irremediable.

9.5. La acción de tutela como mecanismo judicial idóneo para amparar los derechos fundamentales de la población en situación de desplazamiento.

El artículo 86 de la Constitución Política de Colombia prescribe que toda persona tiene derecho a reclamar la protección de sus derechos fundamentales ante cualquier juez, cuando no disponga de otro medio de defensa judicial para su resguardo.

De acuerdo con la anterior disposición, en reiterada jurisprudencia constitucional[18], se ha indicado que la acción de tutela procede cuando (i) se invoca la protección de un derecho constitucional fundamental, (ii) que ha sido amenazado o vulnerado, (iii) cuya titularidad está en cabeza del sujeto afectado o, sea en virtud de una representación legal, apoderamiento judicial o agencia oficiosa (legitimidad por activa), (iii) por una autoridad pública o un particular –en los casos previstos en el artículo 42 del Decreto 2591 de 1991- (legitimidad por pasiva) y (iv) cuando no exista otro mecanismo de defensa judicial (subsidiariedad).

El artículo 6º del Decreto 2591 de 1991 consagra como causal de improcedencia de la demanda de tutela, la existencia de otros mecanismos judiciales para solicitar la protección de los derechos constitucionales fundamentales. No obstante, ha consagrado la jurisprudencia de esa Corporación que la procedencia debe ser analizada en cada caso concreto, estudiando las circunstancias particulares del accionante. Así las cosas, en la sentencia SU-355 de 2015, la Corte concluyó que del requisito de subsidiariedad se extraen dos reglas de exclusión de la procedencia:

> (i) En los casos en que el ordenamiento prevé un medio judicial idóneo y eficaz para proteger los intereses fundamentales, en cuyo caso se debe declarar la improcedencia de la acción de tutela. Sin embargo, de comprobarse que el mecanismo no resulta idóneo ni eficaz para la protección efectiva de los derechos del actor, procederá el recurso de amparo y,

[18] Sentencias T-821 de 2007 (M.P Catalina Botero Marino), T-188 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis), T-463 de 2010 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), T-445 de 2012 (M.P Mauricio González Cuervo), T-721 de 2014 (M.P. María Victoria Calle).

(ii) Procedencia transitoria: cuando existe un medio judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, que a la luz de la jurisprudencia debe entenderse como aquel que cumple con las siguientes características: (a) cierto e inminente[19], (b) grave y (c) de urgente atención[20]. Sin embargo, cuando se alega la existencia de un perjuicio irremediable, no basta afirmarlo y debe ser probado por la parte que lo alega[21].

Igualmente, cuando el ordenamiento no prevea un mecanismo judicial para la protección de los intereses fundamentales, la acción de tutela será procedente como mecanismo definitivo. En conclusión, la acción de tutela es procedente cuando (i) el actor no cuenta con otros mecanismos de defensa judicial idóneos y eficaces para resolver los problemas constitucionales, (ii) existe un mecanismo judicial pero éste no es idóneo o es ineficaz, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela son definitivas y, (iii) cuando el actor disponga de otros medios de defensa judicial pero se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable, en cuyo caso las órdenes del juez de tutela serán transitorias.

Sin embargo, en el caso de las víctimas de la violencia y población desplazada, la jurisprudencia de esta Corporación[22] ha precisado que la acción de tutela es el mecanismo de defensa idóneo para garantizar los derechos fundamentales de las personas que se encuentren en un particular estado de vulnerabilidad o indefensión[23]; en virtud de lo cual requieren de una defensa constitucional preferente, pues en principio, los mecanismos judiciales ordinarios no son eficaces para resolver con urgencia e inminencia la vulneración de los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional.

9.6. El derecho de petición. Reiteración jurisprudencial[24]

"26. El artículo 23 de la Constitución consagra el derecho que tienen todos los ciudadanos de elevar peticiones a las autoridades por motivos de interés particular o general. Esta Corporación ha reconocido que el núcleo esencial del derecho de petición se encuentra satisfecho una vez se suministra una respuesta oportuna, de fondo y congruente a la solicitud elevada y ésta sea debidamente comunicada.

---

[19] Que su existencia sea actual o potencial, es decir que se pueda inferir razonablemente de los hechos reales y no de conjeturas. (Sentencia T- 456 de 2004).
[20] Se requiera la adopción de medidas impostergables que pretendan evitar la realización del daño (Sentencia T-211 de 2009).
[21] Ver sentencias T-225 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), T-142 de 1998 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), SU-544 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y T-494 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño) ; señalan las reglas jurisprudenciales para la procedencia de la acción de tutela
[22] Sentencia SU-254 de 2013 (M.P. Luis Ernesto Vargas).
[23] Sentencia T-086 de 2006 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
[24] Sentencia T- 167 de 2016

En este sentido, debe entenderse que la obligación de dar una respuesta no supone el compromiso de resolver en un determinado sentido la petición, es decir, a favor o en contra de la solicitud del peticionario, sino tan solo la exigencia de contestar la solicitud presentada por el ciudadano de manera completa y oportuna.

27. Por su parte, la Ley 1755 de 2015, determina que toda actuación iniciada por cualquier persona ante las autoridades supone el ejercicio del derecho de petición, sin que sea necesario invocarlo. Por medio de éste se podrá solicitar el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad, la definición de una situación jurídica y el requerimiento de información, entre otras (art. 13).

Además, señala que el término para resolver las diferentes modalidades de petición es de 15 días siguientes a su recepción, a menos que se trate de una solicitud de documentos e información –término de 10 días siguientes a la recepción- o de consulta a autoridades sobre materias a su cargo -30 días-. De no ser posible la respuesta en los términos fijados, la autoridad deberá informar al interesado antes del vencimiento del término, señalando los motivos de la demora y dando un plazo razonable para su respuesta (art. 14). También fija un deber especial de los personeros distritales y municipales y de los servidores de la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo, de prestar de manera eficaz e inmediata, según sus ámbitos de competencia, la garantía del derecho de petición, así se requiera de su intervención ante otras autoridades competentes para exigir el cumplimiento de un deber legal (art. 23).

28. En el mismo sentido, la jurisprudencia constitucional ha entendido, de manera general, que es un derecho que involucra dos momentos diferentes:

"el de la recepción y trámite de la solicitud, el cual implica el debido acceso de la persona a la administración para que ésta considere el asunto que se le plantea, y el de la respuesta, cuyo sentido trasciende el campo de la simple adopción de decisiones y se proyecta a la necesidad de llevarlas al conocimiento del solicitante."

Por lo tanto, al dar una respuesta, las entidades administrativas deben cumplir con los requisitos de: (i) oportunidad, (ii) resolución clara, precisa y congruente con aquello que fue solicitado, (iii) notificación al interesado de la respuesta a su solicitud. Se vulnera el derecho de petición cuando se vence el término sin respuesta o, cuando oportunamente respondida, no se cumplen los requisitos antes enunciados –oportunidad, respuesta clara y comunicación de la respuesta a la solicitud-. Lo anterior, no implica la aceptación de lo solicitado, ni tampoco se concreta con una respuesta escrita.

29. Por otro lado, esta Corporación ha entendido que el derecho de petición es un instrumento que posibilita el ejercicio de otros derechos fundamentales, al respecto ha manifestado:

"(…) el funcionario público debe ser formado en una cultura que marque un énfasis en la necesidad de servir diligentemente a los ciudadanos y en especial a aquellos que se encuentren marginados por la pobreza, por la indefensión, por la ignorancia, por las necesidades de toda índole, tanto más cuanto como bien lo señala la sentencia de la Corte Constitucional T-307 de 1999, 'esas condiciones de pobreza y vulnerabilidad pueden llegar a producir una cierta 'invisibilidad' de esos grupos sociales.(…)

La Corte se ha pronunciado, además, a favor de una modalidad reforzada del derecho de petición que exige a los funcionarios y servidores públicos atender de modo especialmente cuidadoso 'las solicitudes de aquellas personas que, por sus condiciones críticas de pobreza y vulnerabilidad social, acuden al Estado en busca de que las necesidades más determinantes de su mínimo vital sean atendidas."

30. En conclusión, las autoridades tienen la obligación de suministrar una respuesta clara, oportuna, congruente y de fondo a las solicitudes realizadas por los ciudadanos, especialmente, a las víctimas en busca de información sobre los beneficios de los cuales son acreedores".

9.7. Régimen jurídico para la postulación de la población desplazada al subsidio de vivienda familiar ante el fondo nacional de vivienda -FONVIVIENDA[25]

Antes de entrar a describir y analizar el proceso mediante el cual FONVIVIENDA asigna los subsidios, es necesario dejar claro en forma breve el antecedente legal que da origen a tal entidad y las normas que en forma general rigen la materia.

Concretamente, la Ley 3 de 1991 estableció el marco general del subsidio de vivienda familiar de interés social, la cual fue reglamentada posteriormente por los Decretos 951 de 2001 y 975 de 2004, siendo esta última norma derogada por el Decreto 2190 de 2009, en la cual se establecen las disposiciones y reglas para la asignación, calificación y rechazo de postulaciones al subsidio de vivienda familiar.

En el año 2002, mediante la Ley 790 del mismo año, el Congreso le otorgó facultades extraordinarias al Presidente de la República para que adelantara el programa de renovación de la Administración Pública, por lo que expidió el

[25] TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015), *Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ,* Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01.

Decreto 555 de 2003, a través del cual se creó el Fondo Nacional de Vivienda -FONVIVIENDA-, 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, adscrito al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio La misma norma encomendó a esta entidad la consolidación del Sistema Nacional de Información de Vivienda y ejecutar las políticas del Gobierno Nacional en materia de vivienda de interés social urbana.

Igualmente, dentro de las múltiples funciones que le fueron señaladas en el Decreto 555 de 2003, se encuentran la de asignación de los subsidios de vivienda de interés social bajo distintas modalidades y la atención continua de la postulación de los hogares que desean acceder al subsidio de vivienda, ya sea a través de contratos de gestión u otros mecanismos.

Las funciones y objetivos encomendados por ley a FONVIVIENDA tuvieron posterior desarrollo legal, dentro del cual se estableció la forma en que debían darse los procesos de postulación, calificación y posterior asignación de los subsidios de vivienda de interés social. De este modo, la herramienta utilizada para la implementación de la política social en materia de vivienda familiar fue reglamentada mediante el ya mencionado Decreto 2190 de 2009, que pese a que derogó el que anteriormente regulaba, es decir, el Decreto 975 de 2004, conservó la misma estructura en el procedimiento. Así, por ejemplo, señala las mismas modalidades de adquisición de vivienda (nueva, adquirida, construida en sitio propio, etc). Por lo tanto, el régimen actual concentrado en el Decreto 2190 de 2009, es al que se hará referencia en adelante.

Pues bien, el Decreto 2190 de 2009 señala las modalidades de vivienda a las cuales puede aspirar el hogar que se postulé para la posterior asignación del subsidio. El artículo 2 dispone las siguientes modalidades de solución de vivienda: **(i)** adquisición de vivienda nueva, **(ii)** adquisición de vivienda usada, **(iii)** construcción en sitio propio, **(iv)** mejoramiento de vivienda y, **(v)** mejoramiento para vivienda saludable.

Ahora, la postulación a estas modalidades de vivienda debe hacerse a través de las respectivas Cajas de Compensación con las que FONVIVIENDA haya suscrito convenio bajo alguna modalidad de contrato, que para los casos bajo estudio, corresponde al contrato de encargo de gestión suscrito entre FONVIVIENDA y la Unión Temporal de Cajas de Compensación Familiar.

De conformidad con lo anterior y las normas establecidas en el Decreto 2190 de 2009, las Cajas de Compensación deben desarrollar por su cuenta los procesos de divulgación, comunicación, información, recepción de solicitudes, verificación y revisión de la información, digitación, ingreso al RUP (Registro Único de Postulantes del Gobierno Nacional), pre-validación, apoyo a las actividades de asignación a cargo de FONVIVIENDA, seguimiento y verificación de los documentos para hacer efectivo el pago de los subsidios familiares de vivienda en todas sus modalidades, con el fin de garantizar la debida inversión de los recursos, de acuerdo con las leyes y disposiciones que rigen el subsidio familiar de vivienda.

Dentro de las obligaciones establecidas en el contrato de encargo de gestión, las Cajas de Compensación deben preparar la información que luego es entregada a los aspirantes al subsidio de vivienda, la cual debe incluir los requisitos y procedimientos de acceso al mismo. Una vez recibida la información, ésta debe ser revisada por cada una de las cajas, garantizando que se hayan presentado todos los documentos requeridos, actividad que estará precedida por la oportuna orientación y aclaración a cada uno de los postulantes para el cumplimiento de los requisitos.

Una vez recopilada la información por parte de las Cajas de Compensación, aquella debe ser remitida a FONVIVIENDA, quien se encargará de revisarla para posteriormente expedir el correspondiente acto administrativo señalando quiénes lograron ser calificados para la asignación del subsidio y quienes fueron rechazados.

9.8 Procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda y las competencias concurrentes entre el Fondo Nacional de Vivienda "FONVIVIENDA" y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social "DPS"[26].

De conformidad al marco funcional del Fondo Nacional de Vivienda y del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, se puede señalar que, el Estado ha querido propender por la superación de los índices de vulnerabilidad poblaciones como desplazados, víctimas de actos terroristas y afectados por situaciones de desastre o calamidad pública, apliquen este subsidio para la compra de vivienda nueva o usada, igualmente para hogares en situación de

[26] TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE, SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL, Sincelejo, veinticuatro (24) de septiembre de dos mil quince (2015) Magistrado Ponente: Dr. MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ, Expediente: No. 70-001-33-33-008-2015-00154-01.

desplazamiento y damnificados por atentados terroristas se incluye la modalidad de arrendamiento, todos estos constitutivos de subsidios en especie.

A su vez, el programa del Subsidio Familiar de Vivienda en Especie va dirigido a la población pobre extrema y vulnerable, el Departamento para la Prosperidad Social –DPS- es quien lidera el proceso de focalización de la población pobre extrema y vulnerable a través de fuentes de información, como las suministradas por, la Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema –ANSPE, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas –UARIV-, el Departamento Nacional de Planeación –DNP-, en lo relacionado con la situación de extrema pobreza, y lo demás según las disposiciones establecidas en la ley 1537 de 2012 *"Por la cual se dictan normas tendientes a facilitar y promover el desarrollo urbano y el acceso a la vivienda".*

Estando claro lo anterior, es importante señalar que la Ley 1537 de 2012 y el Decreto reglamentario 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, reglamentaron el procedimiento administrativo para la adjudicación de los subsidios de vivienda en especie, esto aras de clarificar la forma en que se desarrolla el proceso de adjudicación de los subsidios de vivienda en especie.

Las etapas del proceso administrativo en el que el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS, tienen competencias concurrentes se pueden clasificar teniendo en cuenta los siguientes puntos:

- Fase de composición poblacional.
- Identificación de potenciales beneficiarios.
- Fase de postulación.
- Selección definitiva de hogares beneficiarios.
- Fase de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie.

Ahora bien, en lo relacionado con los proyectos habitacionales creados por Fonvivienda, según lo establecido por el artículo 8º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el Decreto 2164 de 2013, cada proyecto debe dividirse porcentualmente en los siguientes tres (3) grupos poblacionales que son, i) Población de la Red Unidos, ii) Población en condición de desplazamiento y, iii) Hogares damnificados de desastre natural, calamidad pública o emergencia, o localizados en zonas de alto riesgo.

Teniendo en cuenta lo anterior, y para la situación que ocupa la atención de la Sala en el caso de autos, es importante mencionar el procedimiento establecido

en el segundo punto descrito anteriormente, relacionado con la población en condición de desplazamiento, al respecto se tiene que, dicho procedimiento se encuentra conformado por un índice de priorización en cada hogar que presente esta condición:

-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.

Una vez se surte el procedimiento de priorización, y determinado el supuesto en el cual encaja el grupo en particular, se continúa con la etapa de identificación de potenciales beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS. Sus funciones se centran en la identificación de los potenciales beneficiarios del subsidio de vivienda en especie, en estricto orden de priorización según los criterios expuestos

anteriormente, con fundamento en listados elaborados a partir de las bases de datos oficiales avaladas y certificadas por la entidades competentes, tal como

se mencionó anteriormente, y que se encuentran referenciadas en el artículo 6º del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 3º del Decreto 2164 de 2013.

Posteriormente se surte la etapa de postulación, la cual es competencia de FONVIVIENDA, esta fase, comprende el proceso de convocatoria y postulación en la que los hogares presentan los documentos exigidos en la ley, se encarga de verificar que los hogares potenciales beneficiarios cumplan con los requisitos legales para acceder al subsidio, el procedimiento de postulación se fundamenta en la facultad que tiene dicha entidad de revisar en cualquier momento la veracidad y consistencia de la información suministrada por el hogar postulado, este trámite es regulado por el artículo 10 del Decreto 1921 de 2012, modificado por el artículo 7º del Decreto 2164 de 2013.

Luego de dar trámite a lo anterior, se realiza la fase de selección definitiva de hogares beneficiarios, la cual es competencia del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS - y tiene como finalidad la selección de los hogares beneficiarios con plena observancia de cada grupo de población y los criterios de orden y priorización.

Por último, se efectúa la etapa de asignación del subsidio familiar de vivienda en especie, la cual es consistente en que una vez el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social – DPS haya efectuado la selección definitiva de los hogares beneficiarios, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, es quien expide el acto administrativo de asignación del subsidio familiar de vivienda.

Como se puede observar el procedimiento administrativo de adjudicación de subsidio familiar de vivienda en especie, se desarrolla en estricto sentido bajo unos parámetros de priorización de los hogares que ostenten la condición de vulnerabilidad manifiesta, descrita como grupos poblacionales según el marco normativo descrito, por consiguiente, es importante mencionar que no se trata de una asignación de “turnos” sino de un orden especifico de caracterización de las condiciones especiales de los grupos poblacionales.

9.8. Cuestión previa

9.8.1 Procedencia de la acción de tutela para el caso en concreto

De conformidad con el carácter subsidiario de la acción de tutela, establecido en los artículos 86 de la Carta Política y el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, ésta *“solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable.”*

Así las cosas, la legislación prevé otros mecanismos judiciales para el goce efectivo del derecho a la vivienda, como por ejemplo, el agotamiento de los recursos ordinarios contra las decisiones proferidas por la entidad pública encargada, como en este caso, de otorgar los subsidios de vivienda – Fonvivienda; al igual que la acción de cumplimiento prevista en el artículo 87 la Carta *"para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo,"* como serían aquellas leyes y decretos que reglamentan el acceso a la vivienda, educación, seguridad social, entre otras. A pesar de lo anterior, esta Sala no comparte que la acción de cumplimiento sea procedente en el caso concreto, puesto que la Ley 393 de 1997 dispone: *"la acción de cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela. En estos eventos, el juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de tutela.*

Por lo tanto, como en el caso concreto, cuando se busca el resguardo de los derechos fundamentales de un sujeto de especial protección constitucional, por su condición de desplazada por la violencia, la acción de tutela es el mecanismo idóneo y eficaz para proteger los derechos de manera urgente e inmediata, pues en concreto, tampoco existen medios idóneos o eficaces y se pretende evitar la configuración de un perjuicio irremediable.

En virtud del artículo 86 Carta Política y el 10 del Decreto 2591 de 1991 procede la acción de tutela para la protección de un derecho de rango fundamental, tal como es el derecho de petición, consagrado en el artículo 23 C.P. La jurisprudencia constitucional ha establecido que el núcleo esencial del derecho de petición consiste en que se dé respuesta oportuna, de manera clara, precisa y congruente con lo solicitado y se notifique al interesado de la respuesta a su solicitud.

En consecuencia, teniendo clara la procedencia de la presente acción de tutela para el asunto de la referencia, esta Sala procede a estudiar el caso en concreto, a fin de dilucidar la existencia de la vulneración alegada por el accionante.

9.9 Caso Concreto

En el presente asunto, la accionante solicitó el amparo de sus derechos fundamentales a, petición, habeas data, vivienda digna, a la verdad y justicia, por encontrarse presuntamente conculcados por MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO, FONDO NACIONAL DE VIVIENDA (FONVIVIENDA), LA CAJA DE COMPENSACIÓN FAMILIAR (COMFAMILIAR), UNIDAD PARA LA ATENCIÓN Y REPARACIÓN INTEGRAL A LAS VÍCTIMAS (UARIV) Y DEPARTAMENTO

ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD SOCIAL (DPS).; así las cosas, advierte la Sala que se encuentran demostrados los siguientes hechos:

Arguye la accionante, que la vulneración de sus derechos fundamentales, se deriva del silencio administrativo de las entidades demandadas ante la petición radicada por la actora, en la cual solicitaba el otorgamiento de un subsidio de vivienda, arriendo y alimentación, así como la postulación en el listado de potenciales beneficiados y su priorización.

En primer lugar, se encuentra probado que la accionante presentó derecho de petición de fecha 28 de febrero de 2017[27], en el cual consta el sello de recibido por parte de COMFAMILIAR.

Obra constancia en el expediente de las respuestas suministradas a la petición elevada por la accionante, por parte de Comfamiliar de fecha 09 de marzo de 2017[28] y planilla de envío de fecha 18 de abril de 2017, lo cual nos permite concluir que la entidad dio repuesta a la solicitud antes de la presentación de esta acción, en dicha respuesta informó que: i). la entidad competente para pronunciarse acerca del subsidio de vivienda es FONVIVIENDA, así como también indica que la señora Liliana Londoño no se encontraba postulada por lo que debería esperar a que se abriera una nueva convocatoria.

En cuanto a la UARIV[29], la entidad afirma que, dio respuesta a la petición el día 18 de mayo de 2017 con planilla de envío a la dirección de la accionante de la misma fecha, por lo que se entiende que, se dio en el curso de la presente acción. En la misma, la entidad no resuelve de fondo la solicitud de la actora, por lo que solo se limita a exponer sus competencias e informan que remitieron a FONVIVIENDA la petición en fecha 22 de mayo de 2017.

En fecha 20 de mayo de esta anualidad, FONVIVIENDA, procede a contestar la presente acción, en la cual aduce no vulnerar derecho alguno, debido a que la actora no radicó la petición ante dicha entidad, sin embargo se constata con la planilla de envío aportada por la UARIV que la misma fue remitida el 28 de mayo de este año; en la misma de igual forma, se circunscribe en determinar sus competencias, a exponer las razones de derecho a las solicitudes de la actora, advierte que consultada su base de datos, no existe postulación alguna del hogar de la tutelante a las convocatorias realizadas por la entidad, para lo cual aportó la consulta realizada en los módulos de consulta del ente

[27] Fols. 5- 6 cdno 1
[28] Fol. 16 cdno 1
[29] Fols. 20- 21 cdno 1

Las respuestas suministradas por las entidades demandadas mencionadas, las mismas son de maneras generales y abstractas, en el que solo se limitan a establecer sus competencias con relación al caso en concreto.

Con relación a la respuesta por parte del DPS, la misma fue satisfecha y enviada en tiempo, de conformidad con la planilla de envío entregada por la empresa de correo certificado 472 adjuntada, de fecha 09 de marzo de 2017[30], sin embargo, la misma fue resulta abstracta y general, toda vez que, se limita a exponer razones de derecho y el trámite previsto por la ley para la ejecución de proyectos de vivienda y su competencia con relación a estos; teniendo en cuenta que, la solicitud realizada por la accionante en su derecho de petición es clara, al solicitar la postulación e inscripción en el listado de potenciales beneficiarios para acceder al subsidio, dicha competencia es atribuida al Departamento de Prosperidad Social (DPS) tal como ellos lo afirman en la respuesta a la petición, motivo por el cual no resuelve de fondo el asunto.

Es oportuno resaltar que, la aquí accionante es un sujeto de especial protección, debido a que, se encuentra inscrita en el Registro único de Víctimas y la Red Unidos, por lo que debería ser beneficiaria de los distintos programas que el gobierno Nacional ha establecido en el artículo 12 de la ley 1537 de 2012, de manera prioritaria.

En ese sentido, y de acuerdo a lo anterior se encuentra probado la vulneración del derecho fundamental de petición por parte de la UARIV, COMFAMILIAR, FONVIVIENDA y el DPS.

9.9.1 Vulneración al derecho de Habeas Data

Así, tal como se mencionó en las consideraciones de este proyecto, los procesos de identificación, selección, postulación, priorización y asignación del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie –SFVE-; previamente se requiere para su asignación, considerar a los hogares que serán potenciales beneficiarios, según los datos registrados en las siguientes bases de datos: 1. Registro Único Víctimas, 2. Red Unidos para la superación de la pobreza extrema, 3. Sistema de identificación de programas sociales del Sisben III.

En virtud de lo anterior considera esta Sala que, es necesario establecer si en el caso concreto se vulneró el derecho al *habeas data* al no incorporar en las bases de datos por medio de las cuales seleccionan a los potenciales beneficiarios del

[30] Fol. 53 cdno 1

subsidio de vivienda a la accionante y con ello, privarla de la asignación y priorización para el acceso a subsidios de vivienda.

Teniendo en cuenta los principios de circulación restringida de datos y de libertad, es necesario que las entidades que administran la información tengan especial cuidado con la información sensible que incorporan y sólo la circulen entre las entidades públicas que tengan relación con las políticas de asistencia y reparación a las víctimas. Para ello, es necesario recalcar que el derecho al *habeas data* pretende resolver la tensión entre el derecho a la intimidad (art. 15 CP) y el derecho a la información (art. 20 CP). Así las cosas, al existir información que es del fuero íntimo de las personas o información sensible, estos datos están excluidos del conocimiento público, razón por lo cual no podrán ser parte de bases de datos de acceso libre y se encuentra cobijada por la protección preferente del derecho a la intimidad.

Para el caso objeto de estudio, la información contenida en las bases de datos mencionadas, permite el acceso a diferentes prerrogativas de reparación y atención a las víctimas, es común que las inconsistencias sobre datos de la actora y sobre su condición especial, lo priven de tener un atención adecuada para acceder a diferentes prestaciones relacionadas con los derechos de las víctimas de desplazamiento forzado y en general, de las víctimas de la violencia.

Considera la Sala que esta omisión de las entidades accionadas de incorporar en las bases de datos la información veraz y actualizada de la accionante, lesiona su derecho al *habeas data* como lo ha dicho en forma reiterada nuestro máximo Tribunal Constitucional[31] y, además, imposibilita el acceso efectivo al derecho a la vivienda digna y las prerrogativas de reparación y atención siendo una persona en condiciones de debilidad manifiesta e indefensión,

Así, teniendo en cuenta que a partir del cruce de base de datos es el medio a través del cual las entidades accionadas priorizan los subsidios de vivienda, la invisibilidad de la situación de extrema vulnerabilidad del actor, ha conllevado a que no sea merecedor, debiendo serlo, de los subsidios otorgados por el Gobierno Nacional.

[31] Posición sostenida por esta Sala de Decisión en fallo del 08 de junio de 2017, siendo demandante Gertrudis María González Bedoya, contra FONVIVIENDA, COMFAMILIAR, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social (DPS), radicado No. 13-001-33-33-010-2017-00092-01.

En ese sentido, teniendo en cuenta la jurisprudencia antes citada queda demostrado que la accionante no ha resultado postulada en ninguna de las ofertas ofrecidas por el Fondo Nacional de Vivienda, por la simple razón de que no ha cumplido con el primer paso, correspondiente a la inclusión en las respectivas bases de datos de potenciales beneficiarios dada la priorización y postulación que le compete realizar al Departamento para la Prosperidad Social, tal como lo ordena el artículo 7,8 y 9 del decreto 1921 de 2012.

En ese sentido y tal como lo establece el artículo 6 del Decreto 1921 de 2012, la accionante cumple con el requisito correspondiente al hogar potencialmente beneficiario, por encontrarse en la base de datos del RUV y la de Red Unidos, en ese sentido, le corresponde al DPS realizar la selección de los potenciales beneficiarios, encontrándose la actora en el primer orden de priorización.

De acuerdo con lo anterior, y previo a concluir el asunto, se tiene que las razones en que se basó el juez de primera instancia no se encuentran ajustadas a los preceptos constitucionales analizados, motivo por el cual la decisión impugnada se revocará en su totalidad.

X. CONCLUSIÓN

La respuesta al problema jurídico planteado es positiva toda vez que, la omisión de las entidades accionadas al responder la petición de la accionante de manera general y abstracta y de incorporar en las bases de datos la información veraz y actualizada de la accionante, lesiona su derecho de petición y *habeas data* , además, imposibilita el acceso efectivo al derecho a la vivienda digna y las prerrogativas de reparación y atención siendo una persona en condiciones de debilidad manifiesta e indefensión.

XI. DECISIÓN

Atendiendo lo expuesto, el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE BOLÍVAR, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Constitución y la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: REVÓQUESE la sentencia proferida por el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CARTAGENA, el 26 de mayo de 2017, de conformidad con la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: AMPARASE los derechos fundamentales de petición, habeas data, vivienda digna, a la verdad y justicia de la señora LILIANA LONDOÑO, por las razones expuestas en esta providencia. En consecuencia **ORDENASE** a las entidades accionadas que en el término de 48 horas le respondan de manera clara, oportuna y le comuniquen a la accionante los pasos para hacerse beneficiaria de un subsidio familiar de vivienda y especie y cuáles son los proyectos que actualmente se están desarrollando, además, a la **UARIV** que en el mismo término caracterice el hogar de la accionante; y por último, al **DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO PARA LA PROSPERIDAD** actualizar la información en sus bases de datos a fin de determinar si cumple con los requisitos establecidos en el Decreto 1921 de 2012.

TERCERO: Dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, **REMÍTASE** el expediente a la Honorable Corte Constitucional para su eventual revisión (art. 32 Decreto 2591 de 1991).

CUARTO: NOTIFÍQUESE a las partes en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

QUINTO: Por Secretaría del Tribunal, **ENVÍESE** copia de esta providencia al Juzgado de origen del diligenciamiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Constancia: El proyecto de esta providencia fue estudiado y aprobado en sala No. 51 de la fecha.

LOS MAGISTRADOS

MOISÉS RODRÍGUEZ PÉREZ

EDGAR ALEXI VÁSQUEZ CONTRERAS

LUIS MIGUEL VILLALOBOS ÁLVAREZ
(Ausente con permiso)